

En tryggad försörjning av metaller och mineral

*Betänkande av Utredningen om
en hållbar försörjning av innovationskritiska
metaller och mineral*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:56

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Bild omslag: Inspirerad av Zepf m.fl. (2014) *Materials critical to the energy industry – an introduction*.

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0488-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0489-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 11 mars 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor (dir. 2021:16). I tilläggsdirektiv den 7 juni 2022 preciserade regeringen att uppdraget innefattade att utreda hur försörjningen av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten (dir 2022:61). Helén Leijon, enhetschef vid Länsstyrelsen Västernorrland, förordnades som särskild utredare den 1 april 2021. Den 19 april 2021 anställdes analytikern Tobias Persson som sekreterare i utredningen, och som huvudsekreterare från den 12 juli 2021. Som sekreterare anställdes juristen och departementssekreteraren Susanne Adlercreutz den 24 maj 2021, filosofie doktorn Gunnar Lantz den 1 oktober 2021 och forskaren Aron Westholm den 19 april 2022.

Som experter att biträda utredaren förordnades från och med den 31 maj tekniska rådet Jan-Olof Arvidsson, seniora specialisten Anders Eliasson, miljösamordnaren Karin Carlqvist, forskningschefen Rickard Stridh, verksjuristen Jenny Liökel, professorn Patrik Söderholm, juristen Theresia Brundin, myndighetsjuristen Kristina Grandin, sakkunnige Jonas Rudberg, enhetschefen Karolina Ardesjö Lundén, GIS-samordnaren Tomas Kuhmunen, miljöexperten Kerstin Blom Bokliden, sakkunnige Greger Ledung, branschjuristen Kerstin Brinnen, enhetschefen Erika Ingvald, departementssekreteraren Jörgen Sundin, rättsakkunnige Christoffer Sheats, kanslirådet Fredric Gemsjö, rätts-sakkunnige Linn Hamstad och departementssekreteraren Arvid Hedlund. Förbundsjuristen Åsa Hill och strategen Carl Rova för-

ordnades som experter den 1 oktober 2021. Christoffer Sheats entledigades som expert den 20 januari 2022 och ersattes av ämnesråd Staffan Löwhagen. Jörgen Sundin entledigades den 31 mars 2022 och i stället förordnades ämnesrådet Anna Berglund.

Utredningen som har antagit namnet Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral, överlämnar härmed betänkandet *En tryggad försörjning av metaller och mineral* (SOU 2022:56). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2022

Helén Leijon

/Tobias Persson
Susanne Adlercreutz
Gunnar Lantz
Aron Westholm

Innehåll

Ordlista	19
Sammanfattning	25
Summary	43
1 Författningsförslag	59
1.1 Förslag till lag (0000:0) om värddelning med kommuner som berörs av utvinningsverksamhet	59
1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	60
1.3 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	62
1.4 Förslag till förordning om ändring av terrängkörningsförordningen (1978:594)	69
1.5 Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285).....	71
1.6 Förslag till förordning om ändring av förordning om anmälan för samråd (1998:904)	77
1.7 Förslag till förordning om ändring offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	78
1.8 Förslag till förordning om ändring av miljötillsynsförordningen (2011:13)	79
1.9 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	81

1.10	Förslag till förordning om ändring av förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning	82
2	Utredningens uppdrag och betänkandets disposition	85
2.1	Vårt uppdrag	85
2.1.1	Utredningens avgränsningar.....	86
2.1.2	Utredningens arbetsformer	86
2.2	Regeringens motiv för utredningen	87
2.3	Centrala begrepp i utredningen	88
2.3.1	Innovationskritiska metaller och mineral – vad är det?.....	88
2.3.2	Hållbar försörjning – vad är det?	91
2.3.3	Samhällsnytta – vad är det?.....	92
2.4	Betänkandets disposition	93
3	Innovationskritiska metaller – hållbarhetsrisker och marknadsbarriärer som motiverar statliga åtgärder.....	97
3.1	Hur fungerar marknaden för innovationskritiska metaller och mineral	98
3.1.1	Vad driver efterfrågan?	98
3.1.2	Det globala utbudet på innovationskritiska metaller och mineral.....	103
3.1.3	Det globala utbudet av primära metaller	104
3.1.4	Skalfördelar och metallprisens volatilitet	106
3.1.5	Potentialen för sekundära metaller	107
3.2	Risker för en hållbar försörjning	110
3.2.1	Hållbarhetsrisker i globala värdekedjor	111
3.2.2	Utbudet och miljöpåverkan.....	112
3.2.3	Utbudet och social hållbarhet	116
3.2.4	Utbudet och geopolitik	117
3.2.5	Brister i kontroll och förståelse av hållbarhetsrisker i näringslivet.....	118

3.3	Barriärer och marknadsmisslyckanden för väl fungerande marknader.....	119
3.3.1	Statliga insatser för gruvnäringen motiveras av attraktivitet.....	120
3.3.2	Lönsamheten i återvinning påverkas negativt av gruvpolitiken.....	122
3.3.3	Lönsamheten i återvinning försämras också av lagkrav och handelsrestriktioner.....	124
3.4	Sammanfattande iakttagelser.....	125
4	Åtgärder för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral	127
4.1	Åtgärder för att säkerställa hållbar försörjning.....	128
4.1.1	Statliga insatser.....	129
4.2	Dagens politik och åtgärder för hållbar försörjning.....	133
4.2.1	EU:s råvarupolitik.....	134
4.2.2	USA:s politiska ambitioner för hållbar försörjning av råvaror i leverantörskedjor.....	137
4.2.3	Kinas råvarupolitik.....	139
4.3	Sammanfattande iakttagelser.....	140
5	Utvinning i Sverige för att möta samhällets behov	141
5.1	Sverige är rikt på mineraltillgångar.....	142
5.1.1	Potential för utvinning av innovationskritiska mineral.....	142
5.1.2	Aktiva gruvor och koncessioner i Sverige.....	147
5.2	Mineralsektorn viktig för landets välbefinnande.....	147
5.2.1	Råvaruexport och innovativ förädling ger inkomster.....	148
5.2.2	Regional och historisk roll för gruvor i Sverige... ..	161
5.3	Svenska myndigheters ansvar och roller för hållbar försörjning av metaller och mineral.....	163
5.3.1	Attraktiv gruvnäring.....	165
5.3.2	Svenska mineralstrategin.....	167
5.3.3	Attraktiv metallåtervinning.....	168

5.3.4	Substitution och diversifiering	169
5.3.5	Stöd till svenska företag – hanterande av hållbarhetsrisker i leverantörskedjor	172
5.3.6	Cirkulär ekonomi.....	172
5.4	Potential för sekundär utvinning av innovationskritiska metaller och mineral.....	174
5.4.1	Potentialen i gruvavfall	174
5.5	Sverige tappar i attraktivitet för gruvinvesteringar.....	176
5.5.1	Faktorer som påverkar en gruvregions attraktivitet	177
5.5.2	Tveksamhet till att investera i svenska gruvor	179
5.6	Sammanfattande iakttagelser	189
6	Bakgrund, regler och prövningsprocess för prospektering och utvinning	191
6.1	Några grundläggande förutsättningar	192
6.1.1	Prospektering – hur går det till?.....	192
6.1.2	Prövningsprocessens huvudsteg – från prospektering till gruva	194
6.1.3	Förhållandet minerallag och miljöbalk	196
6.1.4	Äganderätten till fast egendom och mineral	196
6.1.5	Renskötselrätten och samernas rättigheter som urfolk	198
6.1.6	Totalförsvarets markanvändningsbehov	200
6.2	Undersökningstillstånd och arbetsplan	200
6.2.1	Undersökningstillstånd	200
6.2.2	Arbetsplan	203
6.2.3	Samråd, dispenser och tillstånd för prospektering	204
6.2.4	Särskilt om prospektering i skyddade områden ..	208
6.2.5	Undersökningstillståndets giltighetstid och möjlighet till förlängning.....	210
6.2.6	Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd	211
6.2.7	Redovisning av utförda undersökningsarbeten...	212

6.3	Bearbetningskoncession	213
6.3.1	Ensamrätten till mineralfyndigheten.....	213
6.3.2	Malmbevisning.....	214
6.3.3	Lämplighetsprövning avseende alunskiffer	216
6.3.4	Bedömning av markens lämplighet.....	216
6.3.5	Förfarandet	218
6.3.6	Särskilt om hushållningsbestämmelserna och Natura 2000.....	222
6.3.7	Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av bearbetningskoncession	224
6.4	Andra beslut enligt minerallagen	224
6.4.1	Ersättning för skada och intrång	224
6.4.2	Markanvisning och bygglov	225
6.4.3	Att stänga en gruva.....	226
6.4.4	Tillsyn och ansvar	226
6.5	Miljöprövningen.....	227
6.5.1	Provbrytning.....	227
6.5.2	Miljötillstånd för gruvverksamhet	228
6.6	Överklagande av beslut enligt minerallagen.....	232
6.7	Bakgrund till minerallagen.....	234
7	Potential och huvudutmaningar för gruvetablering i Sverige	239
7.1	Hälften eller dubbelt – ett vägskal för möjligheten att expandera gruvnäringen.....	240
7.1.1	Framtidsscenarioer – vad står på spel?	240
7.1.2	Aktuella projekt för gruvnäringens expansion	244
7.1.3	Försörjning av mineral till svensk industri i framtiden.....	246
7.2	Funktionell prövning och investeringsvilja	248
7.2.1	Funktionell prövning – vad är det?	248
7.2.2	Vad avgör investeringsviljan?	252

7.3	Huvudutmaningar för att starta gruvor i Sverige	252
7.3.1	Socialt medgivande.....	253
7.3.2	Undersökningsarbete alltmer tidskrävande.....	254
7.3.3	Otydlig koncessionsprövning	254
7.3.4	Brister i nationell planering	255
7.3.5	Anpassningar till ett starkt miljöskydd	255
8	Stärkt lokal delaktighet	257
8.1	Betydelsen av delaktighet.....	259
8.1.1	Det sociala kontraktet	260
8.1.2	Social konsekvensbeskrivning – utblick till Australien.....	263
8.1.3	Delaktighet ur ett samiskt perspektiv.....	268
8.2	Åtgärder för tidig dialog	272
8.2.1	Arbetsplan som verktyg för lokal delaktighet.....	273
8.2.2	Tidigt dialogmöte.....	276
8.2.3	Ersättning för deltagande	280
8.2.4	Informationsdelning med Försvarsmakten	282
8.3	Utvärdering av arbetsplanens betydelse för lokal delaktighet.....	282
9	Förenklat regelverk för prospektering.....	285
9.1	Djupborrning för prospektering och anmälan om utvinningsavfallsplan.....	289
9.2	Ett generellt undantag för terrängkörning.....	295
9.3	Undersökningstillståndens längd och villkor för förlängning.....	298
9.4	Fler innovationskritiska ämnen bör vara koncessionsmineral	313
9.4.1	Koncessionsmineral i Sverige och Finland samt EU:s kritiska råvaror	314
9.4.2	Förändringsförslag.....	317

10	Samverkan, stöd och organisation	321
10.1	Myndighetssamverkan behöver utvecklas	323
10.1.1	Ökad samverkan mellan länsstyrelserna	324
10.1.2	Ärendekoncentration är inte lämpligt	326
10.2	Utökat stöd till verksamhetsutövare	329
10.2.1	One-stop-shop	330
10.2.2	Digitala verktyg	335
10.3	Organiseringen av Bergsstatens uppgifter.....	339
10.3.1	Organisation och uppgifter.....	340
10.3.2	Bemannning och handläggningstider	341
10.3.3	Organisationen bör ses över och förändras	342
10.4	Avgiftsfinansierad resursförstärkning till SGU	345
10.4.1	Utökade uppgifter kräver resurstillskott	345
10.4.2	Ansökningsavgifter enligt minerallagen.....	346
10.4.3	Förslag till höjd avgift för undersökningstillstånd	348
11	Stärkt nationell planering	351
11.1	Riksintressen som planeringsverktyg	353
11.1.1	Miljöbalkens hushållningsbestämmelser	353
11.1.2	Nationell och lokal planering	354
11.2	Närmare om hushållningsbestämmelserna.....	356
11.2.1	Närmare om 3 kap. miljöbalken	358
11.2.2	Närmare om 4 kap. miljöbalken	363
11.2.3	Förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken	364
11.3	Åtgärder för att främja försörjningsintresset i den nationella planeringen.....	367
11.3.1	Ett anpassat och intensifierat arbete med riksintresset för värdefulla ämnen och material...	368
11.3.2	Förändringar i 3 och 4 kap. miljöbalken	369
11.3.3	Riksintressesystemets systematik bör bibehållas	372
11.3.4	Stärkta planeringsförutsättningar	379

11.4	Definition – innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen	380
11.4.1	Begreppet innovation.....	381
11.4.2	Begreppet kritisk.....	383
11.4.3	Definition av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen.....	385
11.4.4	Andra definitioner bör också övervägas	389
11.5	Sammanfattande analys och förslag nationell planering.....	391
12	Funktionell koncessionsprövning	393
12.1	Begreppet bearbetningskoncession	394
12.2	Analys och förslag tidpunkt för prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.....	395
12.2.1	Bearbetningskoncession respektive miljötillstånd.....	396
12.2.2	Gällande regler för bedömning av markanvändning	397
12.2.3	Särskilt om hushållningsbestämmelsernas tillämpning.....	402
12.2.4	Utmaningar med dagens prövningssystem.....	403
12.2.5	Särskilt om tidpunkten för Natura 2000-tillstånd	406
12.2.6	Vad är problemet med krav på Natura 2000-tillstånd i samband med prövningen av bearbetningskoncession?	408
12.2.7	Tidpunkten för miljöbedömning	409
12.3	Förslag till åtgärder – mineralkoncessionens innehåll.....	413
12.3.1	Förslag till ändring i minerallagen.....	413
12.3.2	Nödvändiga följdändringar.....	417
12.3.3	Förslag till ändring av prövningsordningen som vi inte går vidare med	419

13	Påverkan på vatten – en stor utmaning	421
13.1	Gruvverksamhet och vatten	422
13.2	Gemensamma regler inom EU.....	423
13.2.1	Försämringsförbudet.....	424
13.2.2	Undantag från försämringsförbudet	425
13.2.3	Kraftigt modifierade vatten.....	426
13.3	Vattenförvaltningens administration.....	427
13.3.1	Åtgärdsprogram för vattendistriktet.....	429
13.4	Tillståndet i vattnet	430
13.4.1	Indelning i vattenförekomster	430
13.4.2	Klassning av vattnets status	432
13.5	Miljö kvalitetsnormer för vatten – utgångspunkt för provningen.....	433
13.5.1	Miljö kvalitetsnormer för vatten	433
13.5.2	Förbudet mot försämring och äventyrande	435
13.6	Utmaningar och väg framåt.....	440
13.6.1	En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66)	441
13.6.2	Väg framåt	442
14	Värddelning med lokalsamhället	445
14.1	Potential när gruvnäring stödjer regional utveckling	447
14.1.1	Ändamål för lyckade utvecklingsinsatser.....	448
14.1.2	Processer för lyckade utvecklingsinsatser.....	449
14.1.3	Beskattning och omfördelning mellan centrala och lokala nivåer i offentlig sektor	450
14.2	Det kommunala uppdraget och gruvetableringar	451
14.2.1	Roller och förutsättningar för kommuner och regioner	452
14.2.2	Regionalt utvecklingsansvar.....	460
14.3	En gruvpott för lokal samhällsutveckling.....	465
14.3.1	Syfte med gruvpott	466
14.3.2	Användning av medel	466

14.3.3	Kravet att inte öka skatteuttag eller försämra investeringsklimat	467
14.3.4	Finansiering av gruvpott	469
14.3.5	Fördelar med gruvpott utifrån svenska förhållanden	472
14.3.6	Utgångspunkter för att bestämma fördelningen	473
14.3.7	Konsekvenser av förslaget	475
14.4	Bygdemedel för gruvor, vind och vatten?	478
14.4.1	Vattenkraftens värddelning bygdemedel	478
14.4.2	Krav på bibehållet skatteuttag hinder för bygdemedel	482
14.4.3	Pågående vindkraftsutredning skäl till att samordna	483
14.5	Näringslivsinitiativ och frivillighet	483
14.5.1	Ingångar om obligatoriska och frivilliga system	484
14.5.2	Svemin rekommenderar frivillig ersättning och dialog	485
14.5.3	Towards Sustainable Mining – standard för hantering av risker	486
14.5.4	Löpande statlig uppföljning och granskning	489
14.5.5	Ersättning till enskilda vid undersökningsarbeten	490
15	Ytterligare insatser för funktionella regelverk och prövningsprocesser	493
15.1	Miljöprövningen och en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral	495
15.1.1	En funktionell miljöprövning	495
15.1.2	Miljöskyddets påverkan på gruvverksamhet	497
15.2	En modern minerallag	500
15.2.1	Nya företeelser utan ändamålsenlig reglering	507

16	Ytterligare insatser för hållbar försörjning	513
16.1	En svensk strategi för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral	516
16.1.1	Strategin bör spegla EU:s agenda	518
16.1.2	Behov av långsiktiga spelregler	519
16.1.3	Kritiska värde- och leverantörskedjor bör pekas ut.....	520
16.1.4	Tydliga mål visar riktningen	522
16.2	Ansvarsfördelning inom staten och samverkan mellan statliga och icke-statliga aktörer	524
16.2.1	Nationellt centrum eller samordnare	527
16.2.2	Uppgifter för nationellt centrum	528
16.2.3	Ansvar för att främja metallåtervinningsindustrin	530
16.2.4	Resursförstärkning	532
16.3	Uppdrag som syftar till ökad återvinning av innovationskritiska metaller från produkter	532
16.3.1	Uppdrag om efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller	535
16.3.2	Uppdrag om hur existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervinning	536
16.3.3	Uppdrag om lagring av avfallsströmmar	536
16.3.4	Utvinning ur gruvavfall	538
16.4	Behov av forskning och innovationsinsatser	539
16.4.1	Förstärkning av forskningsinsatser	543
16.4.2	Förstärkning av SGU	544
17	Konsekvensbeskrivning	547
17.1	Problembeskrivning och övergripande syfte.....	548
17.2	Samhällsekonomisk motivering till insatser	549
17.3	Övergripande konsekvenser av utredningens förslag	551
17.3.1	Stärkt lokal delaktighet	552
17.3.2	Förenklat regelverk för prospektering	553
17.3.3	Samverkan, stöd och organisation	555

17.3.4	Nationell planering och riksintresse värdefulla ämnen och material	556
17.3.5	Funktionell prövning av koncession.....	559
17.3.6	Mineralnäringens påverkan på vattenförekomster.....	564
17.3.7	Värddelning med lokalsamhället	564
17.3.8	Miljöskyddet och översyn minerallagen	567
17.3.9	Ytterligare insatser för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.....	568
17.4	Konsekvenser för miljö och klimat	570
17.4.1	Investeringsviljan avgörande för klimatnyttan....	570
17.4.2	En funktionell prövning bidrar till att miljömålen nås.....	572
17.5	Konsekvenser för olika samhällsaktörer	573
17.5.1	Konsekvenser för staten	573
17.5.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	580
17.5.3	Konsekvenser för företag	581
17.5.4	Konsekvenser för samebyar och enskilda.....	587
17.6	Statsfinansiella konsekvenser.....	588
17.6.1	Möjliga finansieringskällor	592
17.7	Förenlighet med EU-rätten	594
18	Författningskommentar	595
18.1	Förslaget till lag (0000:0) om värddelning med kommuner som berörs av utvinningsverksamhet.....	595
18.2	Förslaget till lag om ändring av minerallagen	596
	Särskilda yttranden	601
	Referenser.....	621

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:16	645
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:61	651
Bilaga 3	Gruvklustret – definitioner och beräkningskonventioner.....	655
Bilaga 4	Närmare om regeringens prövning av bearbetningskoncession	661
Bilaga 5	Enkät om gruvnäringen i dag och 2035	673
Bilaga 6	Gruvsamhället under svensk enhetsstat kontra nybyggarstater – historisk institutionell kontext	681
Bilaga 7	Prospekteringsbolagens syn på minerallagen	689
Bilaga 8	Fördelning av gruvpott – beräkningsmall	693
Bilaga 9	Bygdemedel – vattenkraftens värddelning sedan start.....	701
Bilaga 10	Vatten och regulatoriska utmaningar	721

Ordlista

Anrikning	Process att öka koncentrationen av malm-mineral i en malm vid mineralutvinning. Anrikning omfattar generellt metoderna, gravimetrisk anrikning, magnetisk separation, flotation och lakning.
BAT	Förkortning för bästa tillgängliga teknik (eng. Best Available Techniques). Ett begrepp som definieras i Industriutsläppsdirektivet (IED).
Blockfynd	Ett geologiskt intressant stenblock som hittas i naturen i samband med blockletning.
Blockletning	Malmletningsmetod som bygger på att man i naturen letar efter och kan spåra ursprunget till geologiskt intressanta block som har avlägsnats från berggrunden i samband med inlandsisens rörelser och som nu utgör en del av ett moränlager.
Borrkax	Borrkax är det material som kommer upp till markytan i samband med borrhning i berg. Materialet utgörs av krossat berg som enligt definition är grus med samma beståndsdelar. Detta har normalt en kornstorlek på 0–6 millimeter. Kornstorleken varierar beroende på bergets struktur och art
BREF-dokument	Förkortning för Best Available Technique Reference Document. BREF-dokument är branschvisa sammanställningar av teknik.

CRIRSCO	<i>Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards</i> bildades 1994 och är en sammanslutning som består av representanter från organisationer som ansvarar för att utveckla standards och riktlinjer för rapportering av mineraltillgångar i Australien-Asien (JORC), Kanada (CIM), Chile (National Committee), Europa (National Committee PERC), Sydafrika (SAMREC) och USA (SME).
Dagbrott	Benämning på gruvbrytning som sker i dagen och inte under jord.
FRB	<i>Fennoscandian Review Board</i> . Rekommenderade regler för publik information i Sverige, Finland och Norge om prospekteringsresultat, undersökningar, lönsamhetsstudier och värderingar av mineraltillgångar och mineralreserver.
Fyndighet	Ett vidare begrepp för malm, mineraltillgång eller mineralreserv. En förekomst av mineral som är av potentiellt intresse för utvinning. Fyndighet är det begrepp som används i miljöbalken och i minerallagen.
Förekomst	Mineral har identifierats inom ett område men dess mängd ännu inte uppskattats.
Global värdekedja	Samtliga aktiviteter hos flera företag som är spridda över jorden och som adderar värde vid varje steg från utformning till slutanvändning av en produkt inklusive efterproduktionsprocesser.
Gråberg	Ofyndigt berg, berg som inte är brytvärd. Innehåller inte tillräcklig mängd av det sökta mineralet eller har andra egenskaper som utesluter anrikning. Gråberg tas bort för att malmen ska nås eller för att

	stabilisera dagbrott och tunnlar. Brukar oftast vara ett avfall (utvinningsavfall) och läggs i upplag i gruvans närhet. Gråberg kallas ibland också ”sidoberg”.
Innovationskritiska metaller och mineral	Metaller och mineral som bedöms som nödvändiga för miljö- och teknikinnovationer, exempelvis digitalisering och elektrifiering.
Juniora gruvbolag	Företag vars huvudsakliga verksamhet är i ett tidigt skede av livscykeln för ett gruvprojekt och är beroende av extern kapital för prospektering.
Koncessionsmineral	Särskilt utpekade mineraliska ämnen (metaller, vissa industrimineral och bergarter) som omfattas av minerallagen.
Kritiska råvaror	Råvaror av ekonomisk betydelse för EU och betydande tillgångsrisk.
Leverantörskedja	Nätverk av leverantörer, tillverkare, grossister, distributörer och återförsäljare som är inblandade i skapandet från råmaterial till färdig produkt.
Malm	En i naturen förekommande mineralkoncentration som är brytvärd ur ekonomisk synvinkel, där ett eller flera ämnen kan utvinnas. Malm är således, i den striktaste betydelsen, ett ekonomiskt begrepp. Ofta används dock termen malm i en bredare betydelse där alla ”malmer” inte nödvändigtvis måste vara ekonomiskt lönsamma att utvinna just i denna stund. Mer väldefinierade begrepp är mineraltillgång och mineralreserv.
Metall	En metall är ett grundämne eller en legering (ett material med metalliska egenskaper vilket består av två eller fler grundämnen varav minst ett är metall). Metallen kan

	<p>beroende på deras fysikaliska och kemiska egenskaper, delas i järnmalmer, icke-järnhaltiga metaller, ädelmetaller och specialmetaller. Sällsynta jordartsmetaller ingår i gruppen specialmetaller.</p>
Miljö kvalitetsnormer	<p>Bestämmelser enligt kapitel 5 i miljöbalken om krav på kvaliteten på luft, vatten, mark eller miljö i övrigt. Normerna omfattar ett visst geografiskt område och beslutas av regering eller myndighet.</p>
Mineral	<p>En kemisk förening eller ett grundämne med en väldefinierad kemisk sammansättning och en i normala fall ordnad kristallstruktur, som bildats genom en geologisk process. Ett eller flera mineral bygger upp bergarterna.</p>
Mineralisering	<p>En naturlig ansamling av mineral. När denna förekommer i ekonomiskt brytvärd mängd uppstår en fyndighet (betecknas då mineraltillgång eller mineralreserv).</p>
Mineralreserv	<p>Den del av en känd eller indikerad mineraltillgång som är ekonomiskt möjligt att utvinna. För att en mineraltillgång ska klassas som mineralreserv krävs att lämpliga värderingar och studier har gjorts och modifierats med hänsyn till realistiskt antagna brytnings- och vidare förädlingsmetoder, samt ekonomiska, marknads-mässiga, legala, miljömässiga, sociala och politiska faktorer. Beroende på ökad grad av geologisk kunskap och säkerhet delas mineralreserver in i kategorierna sannolik mineralreserv och bevisad mineralreserv.</p>
Mineraltillgång	<p>En koncentration av ekonomiskt intressanta förekomster av mineral i eller på jordskorpan i en sådan form, kvalitet och kvantitet att det finns rimliga möjligheter</p>

till eventuell ekonomisk utvinning. Läge, kvantitet, halt, kontinuitet och andra geologiska kännetecken av en mineraltillgång är kända, uppskattade eller tolkade utifrån specifika geologiska fakta, provtagning och kunskap. Beroende på ökad grad av geologisk kunskap och säkerhet delas mineraltillgångar in i kategorierna antagen mineraltillgång, indikerad mineraltillgång och känd mineraltillgång.

Prospektering	Annat ord för undersökningsarbete, det vill säga arbetet att leta efter ekonomiskt intressanta mineral (malmer) genom systematiska undersökningar av berggrunden.
Provbrytning	Görs för att få en bättre förståelse för materialets anrikningstekniska egenskaper inför en framtida kommersiell gruvdrift. Provbrytning utgör inte utvinning i minerallagens mening (däremot enligt utvinningsavfallsförordningens mening).
Recipient	Ett ytvattenområde eller grundvattenmagasin till vilket det sker utsläpp av föroreningar, direkt eller indirekt.
REE	Förkortning för Rare Earth Elements (eng.). En grupp metalliska ämnen som generellt förekommer i små mängder i jordskorpan (sällsynta jordartsmetaller). Har stor betydelse inom teknik för energiomställning.
Sandmagasin	En anläggning för deponi av finkornigt gruvavfall från anrikningsverk.
Seniora gruvbolag	Företag vars huvudsakliga verksamhet är i ett sent skede av livscykeln för ett gruvprojekt, det vill säga att de får sina huvudsakliga intäkter från aktiv utvinning. Seniora gruvbolag kan ägna sig åt prospek-

	<p>tering som komplement till gruvdrift. De kan då finansiera prospekteringen med eget kapital.</p>
Täkt	<p>Brytning och bearbetning av bland annat berg, naturgrus, torv och andra jordarter. Definitionen på täkt är ett arbetsföretag som primärt syftar till att nyttiggöra det uttagna materialet.</p>
Utmål	<p>Utmål är ett arbetsområde för gruvdrift. Enligt äldre svensk gruvslagstiftning bestämdes det av bergmästaren. Beslutet om utmål innebar i Sverige att dess innehavare fick äganderätt till själva fyndigheten samt nyttjanderätt avseende marken.</p>
Utvinningsavfall	<p>Enligt utvinningsavfallsförordningen är utvinningsavfall som avfall som uppkommit som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material innan bearbetning av materialet har avslutats.</p>

Sammanfattning

Vårt uppdrag – en hållbar försörjning av metaller och mineral som är innovationskritiska

Utredningens uppdrag är att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. Samhällets klimatomställning, inte minst elektrifieringen, skapar en snabbt ökande efterfrågan på innovationer vars funktionalitet är beroende av metaller och mineral som inte tidigare utvunnits eller använts i någon större utsträckning. De innovationer som behövs i klimatomställningen är många gånger också kritiska för totalförsvarsförmågan. Försörjningen av de metaller som utredningen handlar om är ofta förknippad med en stark marknadskoncentration till framför allt Kina, och många gånger även med betydande sociala och ekologiska utmaningar.

Utredningens kommittédirektiv inkluderar tre punkter som alla rör utvinningen av mineral. Därför har detta dominerat analysen. Vi har förväntats:

- analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan,
- analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del, och
- utreda hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten.

För att uppnå syftet hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral menar vi att det behövs en kombination av åtgärder som syftar till att stärka attraktiviteten för investeringar, åtgärder som stärker förmågan att hantera hållbarhetsrisker i leverantörskedjor i näringslivet och åtgärder som leder till ett fossilfritt samhälle utan ökad användning av innovationskritiska metaller och mineral.

En övergripande slutsats är att en hållbar försörjning inte kan åstadkommas enbart genom regelförändringar och förändrade prövningsprocesser, utan det behövs insatser även inom andra områden. Det handlar bland annat om organisation, strategisk styrning och kunskapsförsörjning.

I detta betänkande adresserar vi de huvudutmaningar för prospektering och utvinning i Sverige som vi identifierat som särskilt viktiga för innovationskritiska metaller och mineral. Vårt utredningsuppdrag har inte omfattat en fullständig översyn av minerallagen eller miljöbalken ur ett generellt gruvfrämjande perspektiv.

Huvudutmaningar för gruvetableringar i Sverige

Vi bedömer att metall- och mineralnäringen kan dubblera sin verksamhet i Sverige inom ett drygt årtionde. Men det är samtidigt sannolikt att gruvindustrin minskar i omfattning, som lägst ned till hälften av dagens, om nuvarande utmaningar inte hanteras.

Vi identifierat fem huvudutmaningar för att starta utvinning av innovationskritiska mineral i Sverige:

1. Socialt medgivande från närboende för gruvverksamhet – det behövs bättre strukturer för informations- och värdedelning.
2. Att hitta mineral kräver alltmer tid och administration – det behöver bli lätt att göra rätt och gå smidigt att få information.
3. Investerarare tvekar att finansiera projekt till följd av otydligheter i prövningsprocessen – vad som prövas slutgiltigt i koncessionsärendet behöver klargöras.
4. Den nationella planeringen ger inte tillräckligt stöd för att genomdriva samhällsprioriteringar – det behövs bättre samordning och mer resurser för en effektiv tillämpning lokalt.

5. EU-rättens miljöskydd innebär hinder för att prioritera gruv-etablering i Sverige – det behövs ett långsiktigt arbete för att balansera intressen mot varandra.

Vi bedömer det som väsentligt att dessa fem utmaningar hanteras för att skapa goda förutsättningar för metall- och mineralnäringen i Sverige att växa. I detta betänkande har vi flera förslag för hur de fyra första punkterna kan hanteras när det gäller innovationskritiska metaller och mineral. Flera av våra förslag om ändringar av regelverk träffar inte ensidigt innovationskritiska metaller och mineral utan kommer att underlätta hanteringen av alla koncessionsmineral.

Att få socialt medgivande för gruvverksamhet (kapitel 8 och 14)

En av utmaningarna som vi identifierat är bristen på lokal acceptans för prospektering och gruvor, trots att det finns en generell nationell acceptans för gruvor i Sverige. Vi bedömer att denna brist på lokal acceptans delvis beror på prövningsprocessen och till viss del på att lokalsamhället vill ha tillbaka mer av den nytta som metall- och mineralnäringen genererar. Tydlighet i prövningen underlättar för alla inblandade. Tydlighet i verksamhetsutövares och myndigheters kontakter med lokala intressenter ökar också utsikterna för ömsesidig förståelse och konstruktiv dialog relativt de givna förutsättningarna. En konsekvens av bristande lokal acceptans kan vara många överklaganden som leder till långa processer. Detta skulle sannolikt kunna bli en särskilt stor utmaning för prospektering och utvinning av innovationskritiska mineral, eftersom dessa finns i områden där gruvverksamhet inte förekommit på länge eller någonsin och då prospekteringsbolagen ofta har liten eller begränsad erfarenhet av undersökningsarbete i Sverige. Många av de bolag som är intresserade av prospektering efter innovationskritiska metaller är utländska och kommer därmed från en annan kultur kring hur en konstruktiv dialog skapas med lokalsamhällen.

Stärkt tidig information och dialog

Vi har analyserat och tagit fram flera förslag som syftar till att skapa en bättre dialog tidigt i prövningsprocessen.

Vi förslår att ett krav på dialogmöte där allmänheten bjuds in under perioden mellan beslut om undersökningstillstånd och delgivning av arbetsplan. Utöver att diskutera projektets genomförande har vi identifierat att det finns ett behov av att prövningsmyndigheten förklarar hur markägare, innehavare av särskilt rätt och annan lokalbefolkning kan påverkas av prospektering och en eventuell gruvverksamhet samt hur prövningsprocessen fungerar utifrån dessa gruppers perspektiv. De ökade kostnaderna för Bergsstaten täcks genom att justera den avgift som tas ut av sökanden för undersökningstillstånd. Vi har bedömt att ett tidigt dialogmöte är ett mer ändamålsenligt förslag än ett krav på kommunikering av undersökningstillstånd.

Vi föreslår även att innehavare av undersökningstillstånd ska ersätta eventuell berörd sameby för det arbete som denna behöver genomföra för föreslaget tidigt dialogmöte och arbetsplanprocessen.

Vi föreslår också att Försvarsmakten ska underrättas om en inkommen ansökan om undersökningstillstånd och ges tillfälle till yttrande. Möjligheten att få tidig kännedom om eventuella hinder för prospektering och utvinning med hänsyn till totalförsvarsintressen bör underlätta för verksamhetsutövare och investerare att bedöma risker, vilket är positivt för investeringsviljan.

Vi har också identifierat ett behov av att grundligt utvärdera hur arbetsplanesystemet uppfyller sitt ursprungliga syfte att främja en tidig, öppen och fungerande dialog mellan verksamhetsutövare och berörda. Vi rekommenderar att Sveriges geologiska undersökning får detta i uppdrag och samtidigt analysera hur delgivningen kan effektiviseras samt att utreda lämpligheten av att införa en reservation innan undersökningstillstånd eller att undersökningstillstånd blir giltiga först när det finns en gällande eller fastställd arbetsplan.

Värdedelning från metall- och mineralnäringen

Ett socialt medgivande för gruvverksamhet kan även stärkas av en ökad värdedelning av den nytta som metall- och mineralnäringen genererar. I dag genererar gruvnäringen över 5 miljarder i skatteintäkter.

Vi bedömer att det framför allt finns behov av en bredare skatteöversyn och översyn av kommunal finansiering. En sådan analys behöver adressera sårbarheten ur kommunalekonomiskt perspektiv i nuvarande avgränsning av kommunalt skatteunderlag med hänsyn till dels typen av skattebas (beskattningsbar förvärvsinkomst) och dels den skattskyldiga populationen (folkbokförda invånare). Vårt direktiv har inte möjliggjort att vi utreder detta närmare. Det bör dessutom göras sektorsövergripande.

För att en större andel av det värde som näringen genererar ska kunna komma hela landet till del i närtid föreslår vi att det inrättas en gruvpott för lokal samhällsutveckling. Finansieringen löses genom att omprioritera medel inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling*, vilket gör förslaget statsfinansiellt neutralt.

Vi har även övervägt ett införande av bygdemedel som är ett befintligt värdedelningssystem kopplat till vattenkraft. Erfarenheterna från bygdemedelssystemet visar dock att det inte skapas en tydlig förståelse för att pengarna kommer från en specifik verksamhet. Det är dessutom ett administrativt ganska dyrt system, vilket är huvudargumentet för att i stället välja det system vi föreslår.

Att hitta rätt och göra rätt för prospekteringsföretagen (kapitel 9 och 10)

För att kunna bedriva undersökningsarbete behövs beslut från flera myndigheter och enligt flera lagar. Sammantaget bidrar den splittrade prövningsprocessen till onödigt långa handläggnings- och genomförandetider för undersökningsarbete. Dels genom att mycket av undersökningstiden går till administration, dels genom att inte samordnade villkor begränsar tiden för när undersökningsarbete kan genomföras under året. Dessa utmaningar kan förväntas bli än större vid ett ökat intresse av prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral eftersom prospektörerna ofta har liten eller ingen erfarenhet av den svenska prövningsprocessen. Det har också betydelse att dessa metaller och mineral finns i delar av Sverige där det inte är vanligt med gruvverksamhet i dag.

Den negativa påverkan på natur och miljö som undersökningsarbete ger upphov till är oftast liten, ibland försumbar. Vi ser därför möjlighet till en förenklad process som även fortsättningsvis tar hän-

syn till miljöskyddet. Genom bättre samordning skapas också en mer funktionell process.

Ensa och rensa i tillstånd, dispenser och samråd för undersökningsarbete

Vi föreslår ett tillägg i miljöprövningsförordningen om att djupborrning som omfattas av undersökningstillstånd inte ska omfattas av anmälningsplikten. Vi delar därmed en tidigare bedömning av Naturvårdsverket. Vi föreslår dock samtidigt att en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras. Detta sker ofta redan i dag vilket innebär att konsekvenserna inte kommer vara betydande varken för verksamhetsutövare eller länsstyrelsen. För att effektivisera systemet ytterligare föreslår vi ett tillägg i miljötillsynsförordningen om att länsstyrelsen får ansvar för tillsynen av utvinningsavfall. Denna uppgift ligger i dag på kommunen.

Vi föreslår också att ett undantag från förbudet på terrängkörning för verksamhet som innehar undersökningstillstånd införs i terrängkörningsförordningen. Vi föreslår samtidigt att en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras. Precis som för djupborrning sker oftast redan detta i dag.

Trots att våra förslag syftar till att prospektering ska kunna genomföras mer effektivt går det inte att utesluta att undersökningsarbete behöver bedrivas längre än 15 år. Det har visat sig ta allt längre tid att identifiera en brytvärd fyndighet. Den totala giltighetstiden för undersökningstillstånd bör därför förlängas med ytterligare två år samtidigt som det ställs skarpare men rimliga krav för att bevilja en ansökan om förlängning. Vi föreslår att förlängning av undersökningstillstånd förändras och kopplas ihop med att prospektören har inkommit med en årlig redogörelse av resultaten från undersökningsarbetet. Utöver att förenkla bedömningen av en förlängning av undersökningstillstånd skulle ett krav på årlig rapportering kunna antas leda till att mer undersökningsresultat rapporteras till Bergsstaten och senare komma hela samhället till gagn.

Samverkan stöd och organisation för undersökningsarbete

Vi föreslår att SGU ska få till uppgift att agera prospekteringsluss och därmed få ett tydligt ansvar för att bistå med samlad information om provningsprocessen för prospektering. För att möjliggöra denna uppgift bör SGU få i uppdrag att ta fram en användarvänlig vägledning för provningsprocessen för prospektering.

Vi föreslår även en digital ingång för tillstånd och dispenser som behövs för undersökningsarbete. Tillväxtverket bör få i uppdrag att utveckla prospekteringsdelen på verksamt.se. I samband med detta uppdrag behöver myndigheter vidareutveckla nuvarande e-tjänster för prospektörer i tillståndsprövningsprocessen.

Vi föreslår att regeringen ger länsstyrelserna ett uppdrag att utveckla bättre samverkansformer sinsemellan i ärenden som rör undersökningsarbete, tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken och övriga frågor inom ramen för koncessions- och miljötillståndsprövning av gruvverksamhet.

Regeringen bör se över den organisatoriska formen för Bergsstaten och beslutanderätten för bergmästaren. Hur detta bör genomföras beror av om vissa förslag i betänkandet genomförs.

Att stärka den nationella planeringen (kapitel 11)

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ger staten verktyg för att på ett övergripande plan planera användningen av mark- och vattenområden i Sverige. I enlighet med vårt direktiv har vi sett över möjligheterna att skärpa skyddet för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen i hushållningsbestämmelserna.

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade för att man ska kunna göra olika prioriteringar i olika tider, utifrån de skiftande behov och utmaningar samhället står inför. Det innebär att utvinningen av innovationskritiska metaller och mineral kan prioriteras inom ramen för befintlig lagstiftning. För det krävs dock att bestämmelserna tillämpas på ett annat sätt än i dag.

Vi har tagit fram fyra huvudsakliga förslag:

1. Att SGU ges i uppdrag att definiera vad som avses med begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. SGU bör också intensifiera sitt arbete med att peka ut riksintresseområden som innehåller fyndigheter av sådana metaller och mineral. I det arbetet ingår att se över kriterierna för utpekanden av riksintressanta områden med fyndigheter av ämnen och material.
2. Att det i 3 kap. 7 § miljöbalken förtydligas att det är utvinningen av ämnen och material som omfattas av riksintresseutpekandet. Detta innebär att fyndigheten och områden för driftsanläggningar ska ingå i det utpekade riksintresseområdet.
3. Att innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen får utvinnas även inom de geografiska områden som skyddas enligt 4 kap. miljöbalken, förutom inom nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, eller inom Natura 2000-områden.
4. Att regeringen ger myndigheter i uppdrag att ta fram en kunskapssammanställning för nationell planering och en vägledning för koordinerad markanvändning i områden som är intressanta för utvinning av dessa ämnen. Kunskapssammanställningen ska syfta till att underlätta för avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen samt att synliggöra målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen. Vägledningen ska syfta till att stödja kommunerna i deras arbete med översiktsplaner.

Det finns svårigheter med att peka ut metaller och mineral som är samhällsintressanta endast under en viss tidsperiod i reglering (punkt 3). De författningsändringar vi föreslår är inte nödvändiga för att uppnå den effekt som önskas men har ett signalvärde. I betänkandet diskuterar vi även andra begrepp som kan användas i författningsbestämmelser än innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen.

Att tydliggöra vad som bedöms i en koncession (kapitel 12)

Utformningen av dagens koncessionsprövning är den viktigaste orsaken till att Sverige de senaste åren dalat kraftigt i rankningen av gruvregioners attraktivitet. Koncessionsprövningen bedöms inte vara funktionell och förutsägbar och bedöms sakna långsiktig stabilitet till följd av regler om Natura 2000-tillstånd och miljöbedömningar. Detta följer framför allt av Högsta förvaltningsdomstolens dom om Norra Kärr.¹ Vi bedömer att dagens ordning skapar otydlighet och osäkerhet både hos myndigheter och verksamhetsutövare och att detta försvårar möjligheterna till en ökad utvinning av innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Dagens reglering avviker från miljöbalkens systematik för tillståndsprövning och innebär svårigheter ur ett EU-rättsligt perspektiv. Framför allt är det tydligt att såväl Natura 2000-bestämmelserna som bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken syftar till att verksamheter ska prövas i sin helhet innan några slutliga villkor fastställs och tillstånd ges. För att uppnå en funktionell prövningsprocess som underlättar för myndigheter och verksamhetsutövare behöver prövningssystemet utformas i bättre överensstämmelse med unionsrätten.

Vi föreslår att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas i sin helhet till miljöprövningen. Koncessionsprövningen gäller då endast malmbevisning och fastställande av ensamrätt till fyndigheten. I koncessionsprövningen ingår fortsatt att avgöra om fyndighetens belägenhet och art är lämpliga ur brytningssynpunkt. För verksamhetsutövare är det viktigast med ensamrätten. Vi bedömer att denna förändring behövs för att skapa tydlighet i processen och för att ett koncessionsbeslut även fortsättningsvis ska kunna komma i ett tidigt skede, på det sätt som var den ursprungliga avsikten med bestämmelserna. I dag behöver koncessionsprövningen ofta genomföras parallellt med miljöprövningen. Vår bedömning, till skillnad från branschorganisationen Svemin, är att denna förändring kan genomföras utan att försämra investeringsklimatet.

Vi förordar att regeringen i den fortsatta beredningen av vårt förslag låter genomföra en mer allsidig konsekvensanalys som också innefattar konsekvenser av den enskilda frågan om prövningstidpunkt för Natura 2000-tillstånd, en fråga som för närvarande utreds inom

¹ Mål nr 2047-14.

Regeringskansliet. Vi ser stora fördelar med att denna konsekvensanalys görs samlat, särskilt när det gäller hur investeringsviljan kan förväntas påverkas.

Vi föreslår också att begreppet bearbetningskoncession i mineralagen ersätts med begreppet mineralkoncession. Det nuvarande begreppet antyder att det rör sig om en rätt att bearbeta, vilket inte är fallet.

EU-rättens miljöskydd (kapitel 13 och 15)

Den sist nämnda huvudutmaningen handlar om att det är svårt att få tillstånd till ny eller utvidgad gruvverksamhet i Sverige med hänsyn till rådande miljöskydd. Ett sätt att angripa denna utmaning är att inom det gemensamma arbetet i EU verka för en förändring av EU-rätten. På så sätt kan utmaningar med miljöskyddet i förhållande till försörjningstrygghet för innovationskritiska metaller och mineral lyftas upp. För att möjliggöra detta föreslår vi att regeringen ger Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, tillsammans med det nationella centrum som vi föreslår ska inrättas vid SGU, i uppdrag att belysa möjligheter till en utökad gruvverksamhet i Sverige utifrån dagens miljöskydd. Ett motiv för undantag inom unionens regelverk är fyndighetens och därmed utvinningsverksamhetens platsbundenhet i kombination med att försörjningen av metaller och mineral är särskilt viktig för samhällsutvecklingen.

Specifikt när det gäller det miljöskydd som följer av EU:s ramdirektiv för vatten gör vi bedömningen att det finns få möjligheter till regulatoriska förändringar i det nationella regelverket som skulle innebära lättnader för gruvnäringen. Vi föreslår därför inga sådana författningsförändringar. Vi bedömer att gruvnäringen skulle kunna gynnas av att de planeringsverktyg som föreslogs av Vattenförvaltningsutredningen implementerades. Dessa förslag inkluderar en starkt planering på nationell- och avrinningsområdesnivå. Genom en mer övergripande planering kan det bli tydligare vilka åtgärder som är nödvändiga för att kunna skapa utrymme för ytterligare utsläpp i delar av ett avrinningsområde. Här är det särskilt viktigt att undersöka möjligheterna att tillskapa undantag i vattendirektivets försämringsförbud, specifikt med sikte på att underlätta för utvinning av inno-

vationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen.

En tydligare riktning och andra insatser för en hållbar försörjning (kapitel 16)

Att skapa en hållbar försörjning av metaller och mineral handlar inte enbart om att skapa rättsliga förutsättningar för funktionella prövningsprocesser för prospektering och utvinning i Sverige. Även andra insatser behövs.

En nationell strategi

Vi föreslår en ny strategi på mineralnäringens område som syftar till att skapa en riktning för en mer hållbar försörjning av metaller och mineral i kritiska värdekedjor. En sådan strategi bör syfta till att skapa incitament för både utvinning och cirkulära metallflöden samt diversifiering, samtidigt som den bejakar ett fortsatt starkt miljöskydd och respekt för urfolks rättigheter. Att allt för ensidigt prioritera insatser för utvinning framför cirkulära metallflöden, eller det omvända, riskerar att fördröja klimatomställningen, minska totalförsvarets förmåga att hantera kriser och försvåra skyddet av den biologiska mångfalden. En viktig del i detta är att fastställa tydliga mål och ambitioner för kritiska värde- och leverantörskedjor som kan ligga till grund för de prioriteringar och avvägningar mellan motstående markanvändningsintressen som behöver göras i politiska sammanhang och i prövningsprocesser. Vi föreslår att åtminstone följande två mål ingår i strategin:

- Sverige ska bidra till att EU har leverantörskedjor för batterier och permanentmagneter.
- Metaller och mineral som är kritiska för dessa leverantörskedjor bör utvinnas, om det finns brytvärda fyndigheter, och återvinnas i Sverige med sikte på att metallflödena ska bli helt cirkulära.

Ett annat viktigt syfte med en strategi är att skapa tilltro hos finansmarknaden och hos enskilda företag att Sverige långsiktigt vill ha investeringar i gruvor, sekundär utvinning, metallförädling och produk-

tion av kritiska komponenter samt återvinning och återbruk. Eftersom flera initiativ och regelverk i EU skapar viktiga förutsättningarna för utvinning och cirkulära metallflöden behöver strategin spegla denna agenda. En strategi för hållbar försörjning av metaller och mineral behöver också interagera med andra strategier, inte minst strategin för cirkulär ekonomi.

Nationellt centrum för kritiska metaller och mineral

Det saknas en myndighet som har ett tydligt ansvar för att stödja tillverkningsindustrin, inklusive försvarsindustrins, i dess arbete med att skapa resilienta leverantörskedjor för kritiska komponenter, metaller och mineral. Detta är negativt för försörjningstryggheten och kan på sikt även hämma svensk tillverkningsindustris konkurrenskraft. Vi föreslår att ett nationellt centrum för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral inrättas vid SGU med detta primära ansvarsområde. Centrumet ska ta fram underlag kring risker och möjliga företagsåtgärder kring specifika värdekedjor. Baserat på dessa underlag ska dialog föras och samverkan ske med svensk tillverkningsindustri, särskilt försvarsindustrin och dess underleverantörer. Identifierade hinder samt alternativa förslag på hur dessa kan hanteras ska rapporteras i en separat rapport till regeringen. Centrumet ska även samordna de statliga insatser som rör utvecklingen av värdekedjor för batterier och permanentmagneter i EU samt främja utvinning och återvinning av innovationskritiska metaller och mineral för dessa leverantörskedjor i Sverige. Vart fjärde år bör centrumet utvärdera den föreslagna strategin för en hållbar försörjning av metaller och mineral samt bedöma om ytterligare kritiska värde- och leverantörskedjor bör inkluderas i strategin. Centrumet bör även få ett uppdrag om att tillsammans med berörda myndigheter ta fram en plan för hur Sverige ska bidra till utvecklingen av en europeisk värdekedja för permanentmagneter, inklusive möjligheter att finansiera sådana investeringar.

Det saknas även en myndighet med ett tydligt ansvar för att främja metallåtervinningsindustrin. Vi bedömer att SGU är lämplig myndighet för en sådan uppgift. Eftersom det finns flera berörda myndigheter i dessa frågor är det viktigt att ansvarig myndighet för främjandet samverkar med andra myndigheter.

Uppdrag för ökad lönsamhet i metallåtervinning

I dag är det i stort sett bara lönsamt att återvinna så kallade bulkmetaller (stål, aluminium och koppar) och ädelmetaller såsom guld och platina. För att åstadkomma cirkulära metallflöden för kritiska metaller krävs åtminstone temporärt statliga åtgärder som skapar lönsamhet. Det saknas dock underlag som möjliggör en bedömning av hur lönsamheten skulle påverkas av förändringar av styrmedel kring primära och sekundära metaller och mineral. Vi föreslår därför ett uppdrag om att genomföra analyser kring hur nya och existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervinning.

Vi föreslår även tre mer avgränsade uppdrag som syftar till att stärka metallåtervinningens lönsamhet. Ett uppdrag rör lämpligheten av att tillåta lagring av avfallsströmmar med betydande koncentrationer av innovationskritiska metaller längre än tre år. Det andra rör hur man kan underlätta utvinning ur avfall från gruv- och metallförädlingsverksamhet vid sanering av förenad mark inklusive hur miljöansvar fördelas och lönsamheten kan stärkas. Det tredje uppdraget rör hur efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller från komponenter kan skapas genom styrmedel, om detta kan motiveras samhällsekonomiskt eller geopolitiskt samt hur Sverige kan verka för detta inom EU.

Kraftsamling på kompetens och innovationsområdet

Betydande insatser inom forskning och innovation kommer att behövas för att näringslivet, och samhället i stort, ska ha tillgång till den kompetens som behövs för utvinning och förädling av innovationskritiska metaller och mineral. Vi föreslår därför flera insatser som syftar till att skapa förutsättningar för detta. Vi föreslår:

- en uppbyggnad av ett svenskt forskningscentrum för kritiska metaller och mineral inriktat på primär och sekundär utvinning och anrikning,
- en förstärkning av SGU:s sektorsforskningsstöd med riktade medel till forskning kring kritiska metaller och mineral där en betydande del bör gå till en forskarskola som ska bidra till framtidens kompetens,

- att SGU:s förvaltningsanslag förstärks med tre miljoner kronor per år för att dels täcka administrativa kostnader förknippade med uppbyggandet av ett forskningscentrum och ett förstärkt sektorsforskningsstöd, dels ta fram material till lärarstudenter inom de naturvetenskapliga ämnena om bland annat ursprung, utvinning, återvinning och användning av mineralråvaror,
- att mineralinformationskontoret i Malå får ett förstärkt anslag på 12 miljoner kronor per år, och
- att SGU:s anslag ökas med 40 miljoner kronor per år mellan 2023 och 2028 för en systematisk kartläggning av potentialen för innovationskritiska metaller (primära och sekundära) i Sverige.

Översyn minerallagen (kapitel 15)

I vårt arbete har vi konstaterat att minerallagen och mineralförordningen har ålderdomliga inslag och det har gjorts flera tillägg och ändringar under åren vilket gör att systematiken delvis brister. Detta skapar en otydlighet som påverkar funktionaliteten i prövningen vilket kan medföra en rättsosäker tillämpning. Vi föreslår därför en fullständig översyn av regelverket för primär och sekundär utvinning av metaller och mineral i syfte att anpassa detta till moderna krav och behov.

Konsekvenser av våra förslag (kapitel 17)

Det finns en betydande potentiell samhällsekonomisk vinst med att skapa en bättre fungerande prövning för metall och mineralnäringen. Förutom intäkter genom direkt ökad omsättning handlar det bland annat om minskade växthusgasutsläpp och stärkt försörjningsberedskap. Vi har bedömt att gruvnäringens nettoomsättning skulle kunna fördubblas till 2035, om de åtgärder och fortsatta insatser som vi föreslår i betänkandet genomförs. Även om bedömningen av gruvnäringens möjliga utvecklingsbanor är förknippad med osäkerhet så ger den en indikation om storleksordning på potentialen respektive alternativkostnaden, det vill säga vad vi riskerar att gå miste om.

Positivt för investeringsviljan

Sammantaget bedöms utredningens förslag leda till en ökad investeringsvilja i metall- och mineralnäringssektorn i Sverige. Prövningen blir mer funktionell, kunskapen kring kritiska metaller ökar och kompetensförsörjningen stärks.

Vi bedömer att investeringsviljan framför allt skulle stärkas om det fanns en tydligare riktning. Flera av våra förslag syftar därför till att skapa en tydligare inriktning både mot ett ökat uttag av primära resurser och mot en ökad metallåtervinning med sikte på att metallflöden på sikt enbart ska vara cirkulära. Ett viktigt förslag för att skapa denna tydligare inriktning är framtagandet av den parlamentariskt förankrade strategin för hållbar försörjning av metaller och mineral. En sådan strategi skulle ge en politisk viljeyttring och inriktning som, om den är långsiktig, kan förväntas skapa ett tryggare investeringsklimat. För klimatomställningen och beredskapsförmågan är det viktigt att innovationskritiska metaller och mineral pekas ut som särdeles viktiga i strategin. Investeringsviljan skulle även stärkas av om det i strategin fanns tydligare avvägningar mellan åtgärder som rör primära respektive sekundära metaller. Detta gäller särskilt för investeringar som rör sekundära metaller och de uppdrag vi föreslår för att stärka denna utveckling.

Investeringsviljan påverkas även positivt om prövningen blir mer funktionell. Synen på Sverige som ett attraktivt gruvland har påverkats negativt de senaste åren och den kanske viktigaste orsaken till detta är att prövningen upplevs som osäker. I en situation där prövningen inte är funktionell kan utfallet av prövningen i värsta fall upplevas som godtyckligt vilket är väldigt negativt för investeringsviljan. Flera av våra förslag syftar till att skapa en funktionell prövning och därmed en ökad investeringsvilja.

Även kunskapshöjande aktiviteter är viktiga för investeringsviljan. Vi föreslår därför flera forsknings- och kunskapssatsningar som syftar till att fylla identifierade kunskapsluckor för att dessa inte ska försvåra för utvinning och återvinning av kritiska metaller och mineral.

Förslagen påskyndar den gröna omställningen

De viktigaste konsekvenserna för klimat och miljö som följer av utredningens förslag är en möjlig positiv påverkan på klimatet genom att den gröna omställningen påskyndas. Investeringar i ny teknik som behövs för klimatomställningen har en mycket stor potentiell klimatnytta men metallerna som behövs i dessa innovationer är många gånger innovationskritiska. Denna omställning förutsätter således en hållbar försörjning av dessa metaller.

Vi bedömer att alla våra förslag har en positiv klimatnytta men att några av dem är extra viktiga. Det gäller inte minst våra förslag kring andra insatser och en tydligare långsiktig politisk inriktning. Eftersom detta är beroende av tillverkningsindustrins förmåga att skapa en hållbar försörjning av råvaror är vårt förslag om att inrätta ett nationellt centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral ett av de förslag vi bedömer har störst betydelse för klimatnyttan.

Vårt förslag kring vad som bör ingå i en koncessionsprövning är viktigt för investeringsviljan och därmed klimatomställningen. En prövning som innebär svårigheter ur ett EU-rättsligt perspektiv skapar stora osäkerheter för investerare riskerar leda till en långsammare grön omställning. Undantag i EU:s miljöskyddsdirektiv för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral skulle få en stor positiv påverkan på investeringsviljan och därmed möjligheten till en snabbare klimatomställning. Samtidigt skulle sådana undantag innebära sänkta miljökrav och därmed en ökad risk för betydande lokal miljöpåverkan med konsekvenser för bland annat renkötsel och samiska traditioner. Denna avvägning är därför svår.

Bättre hänsyn till lokal miljöpåverkan

Våra förslag är utformade i syfte att leda till att bättre hänsyn kan tas till ett projekts lokala miljöpåverkan. En funktionell prövning har konstaterats bidra till att miljö kvalitetsmålen nås. Denna övergripande slutsats innebär att en mer effektiv och välfungerande prövning generellt skapar bättre förutsättningar för att pröva de materiella frågorna kring till verksamhetens miljöpåverkan. Detta gäller inte minst vårt förslag om att prövningen gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas från koncessionsprövningen till miljöprövningen. Syftet

med denna flytt är att förenkla och förtydliga att markanvändningsfrågorna prövas och avgörs sammantaget och slutligt. Detta skapar bättre förutsättningar för ändamålsenliga villkor till skydd för miljön. Även våra förslag som syftar till att skapa en snabbare övergång till en cirkulär ekonomi kan förmodas medföra en positiv inverkan på miljön.

Summary

Our objective – a resilient provision of metals and minerals that are critical to innovation

The inquiry is assigned to review permit processes and regulations to create preconditions for a resilient provision of innovation-critical metals and minerals from primary and secondary sources. Society's response to climate change, the so-called climate transition, creates a rapidly increasing demand for certain metals and minerals that were not widely used before. Many of the innovations needed for the climate transition are critical to Sweden's defence capabilities as well. The provision of these metals is associated with high market concentration, primarily Chinese, and often with considerable social and ecological challenges.

The inquiry's terms of reference highlight three points. All of them concern the extraction of minerals. Consequently, this area has dominated our analysis. We have been expected to:

- analyse and propose changes to permit processes and regulations so that a better consideration can be taken to a project's local environmental impact and to its benefit to society, such as reducing climate impact on a global scale,
- analyse and propose changes to permit processes and regulations so that a larger share of the value that the mining and minerals sector generates can benefit the whole country, and
- analyse how provision of the innovation-critical metals and minerals that are necessary for the climate transition can be given a special status in relation to other metals and minerals in the Environmental Code's regulations on land and water management.

Achieving a resilient provision of innovation-critical metals and minerals requires a combination of measures to attract more investment, to strengthen capabilities for managing supply chain risks and to change demand patterns or reduce demand. Our assessment is that measures in several areas are needed. A resilient provision cannot be achieved through changes in permit processes and regulations alone.

In this report, we present measures to handle the main challenges for exploration and extraction of innovation-critical metals and minerals in Sweden that we have identified. Our assignment has not, however, included a complete review of the Minerals Act and the Environmental Code from a mining perspective.

Main challenges for opening mines in Sweden

Our estimation is that the metals and minerals sector can double until 2035. At the same time, it is highly likely that the mining industry will decrease, at most to half of today's production, unless current deficiencies in the permit process are remedied.

We identify five main challenges for establishing extraction of innovation-critical minerals in Sweden:

1. The social license to operate from local communities – better structures for sharing information and benefits are needed.
2. Exploration demands increasingly more time and administration – regulatory simplification and better guidance is needed.
3. The national planning structures do not enforce society's priorities as intended – better coordination and increased resources to improve local implementation are needed.
4. Investors hesitate to fund projects due to inconsistencies in the permit process – the concession's status needs to be clarified.
5. EU's environmental protection is not set to prioritise new mining in Sweden – a long-term effort to balance interests is needed.

We conclude that it is imperative to overcome these five challenges to enable growth in the metals and minerals sector in Sweden. This report presents several proposals for handling the first four points with respect to innovation-critical metals and minerals. Several of

our proposed regulatory changes do not affect this subgroup alone but will facilitate for extraction of minerals subject to concession under the Minerals Act in general.

The need for a social license to operate (chapter 8 and 14)

One challenge that we have identified concerns a lack of local acceptance for exploration and mining, in contrast to the prevailing general acceptance for mines in Sweden. This lack of local acceptance stems partly from how the permit process proceed and partly from communities wanting to reap more benefits from mining projects in their area. Transparency and unambiguity in the permit process are positive for all parties involved. Clear communication from mining companies and authorities to local stakeholders improves the prospects for mutual understanding and constructive dialogue, not disregarding possible limitations under certain circumstances. Appeals that prolong the permit process is one possible consequence of lacking local acceptance. This aspect could be particularly challenging for exploration and extraction of innovation-critical minerals since they are often found in areas where no mining has taken place recently and the exploration companies often lack substantial experience of working in Sweden. Many of the companies that show an interest in exploring for innovation-critical minerals are foreign and have other points of reference for how to create a constructive dialogue with local communities than the established Swedish mining companies.

Information and dialogue at an early stage

We present several proposals aimed towards improved dialogue in the early stages of the permit process.

We propose an addition to the Minerals Act that regulates a public information and dialogue meeting. The meeting is to take place primarily after an exploration permit has been granted but before the plan of operation is served. We have identified benefits to having the permit authority explain how landowners and other stakeholders might be affected by exploration and possible future mining, and how the permit process works from their point of view. The permit author-

ities increased costs are covered by adjusting the application fee for exploration permits.

We propose that permit holders are to compensate concerned Sami reindeer-herding and economic districts (*sameby*) for participating in the proposed information and dialogue meeting and in the process for determining the plan of operation.

We propose that the Swedish Armed Forces are to be informed about exploration permit applications and have the opportunity to give a statement. This chance to gain knowledge early on about obstacles to exploration and mining associated with defence interests should facilitate investors' and mining companies' risk assessments, which is positive for the investment climate.

We have identified a need to thoroughly evaluate how the plan of operation serves its purpose to foster an early, open and functioning dialogue between exploration companies and stakeholders. We recommend that the Geological Survey of Sweden is assigned to analyse this, to analyse how the serving of documents can be made more efficient, and to analyse the aptitude of introducing a reservation before the exploration permit application or to have the exploration permit decision take effect no sooner than when there is a valid plan of operation.

Benefit sharing

The social license for mining can be strengthened by increased sharing of benefits from the metals and minerals sector. Mining generates more than 5 billion SEK tax revenue per year.

We identify primarily a need for reviewing taxation and local public sector funding. Such a review should address vulnerabilities of the current delimitation of local tax base (earned income of permanent residents), not least with respect to prevalence of fly-in-fly-out staff. Our terms of reference have not favoured a full-scale analysis. The review should be cross-sectoral, not for mining only.

To increase benefit sharing in the short term, we propose a system for transferring central government funds to local governments in mining areas. The aim is to strengthen local community development and capacity building broadly.

We have considered modelling a system on the existing benefit sharing from hydro power enterprises (*bygdemedel*). Evidence shows that communities do not perceive the link between hydro power and funds received clearly, thus the effect on social license is likely small. The system also carries high administrative costs, which is our main argument for an alternative solution.

Improved conditions for exploration (chapter 9 and 10)

Exploration requires decisions from several authorities based on several laws. The fragmented permit process means that time is not used efficiently. Too much of the time granted for exploration is spent on administration. Terms are not coordinated between decisions, which limits the part of the year when exploration work is possible. These challenges are expected to increase with increased interest in exploring for innovation-critical minerals, since the exploration companies in question often have little or no experience of the Swedish permit processes. In addition, these minerals are located in parts of Sweden where mining is uncommon today.

The local environmental impact of exploration is often small or negligible. We see the possibility of a simplified process with continued regard for environmental protection. Better coordination also contributes to a more functional process.

Permits, exemptions and consultations

We propose as an addition to the Environmental Permit Decree (*miljöprövningsförfordningen*) that deep drilling requiring an exploration permit should not be subject to the duty to report, in line with a previous proposal from the Environmental Protection Agency. We add that notification of consultation according to the Environmental Code should be made compulsory. We estimate the consequences for permit holders and for the County Administrative Board to be small, since notification of consultation is already common in this context. We propose as an addition to the Environmental Supervision Decree (*miljö tillsynsförfordningen*) to shift the responsibility for extraction waste from the municipality to the County Administrative Board for the sake of efficiency.

We propose an exemption from the prohibition of off-road driving for activities covered by an exploration permit. Notification of consultation should be made compulsory, but it is already common in this context as well.

Our proposals aim to make exploration more efficient, but it is not possible to disregard that an exploration project could need more than the present maximum limit of 15 years. It takes increasingly more time to identify mineral reserves. The maximum should therefore be increased to 17 years, in combination with stringent requirements for prolongation. We propose that exploration results should be reported annually. Correct reporting of results should be a condition for prolongation. Reporting each year instead of after exploration is finished is expected to increase the share of reported results. This knowledge is a public good. Society as a whole benefits from exploration results being reported.

Cooperation, guidance and organisational issues

We propose that the Geological Survey of Sweden is assigned to be a one stop shop and offer guidance to exploration companies about the permit process.

We propose further efforts to improve digital information about permits and exemptions needed for exploration. The Swedish Agency for Economic and Regional Growth should be assigned to develop the section about exploration at *verksambet.se*. All authorities concerned should review their digital application systems concerning permits and exemptions for exploration companies.

We propose that the Government assigns the County Administrative Boards to improve coordination and cooperation concerning the permit process for exploration and mining.

The Government should review the organisational structure of the Mining Inspectorate of Sweden and the role of the Chief Mining Inspector in decision making. How this should be done is contingent on whether other proposals in this report are implemented.

Improved national planning (chapter 11)

The regulations on land and water management in the Environmental Code offer a tool that the state can use to plan how water and land areas in Sweden are to be used. In accordance with our terms of reference, we have reviewed the possibilities for giving higher priority within the land and water management system to the innovation-critical metals and minerals that are necessary for the climate transition.

The land and water management regulations are designed to enable making different priorities in different times, based on shifting needs and challenges in society. This implies that extraction of innovation-critical minerals can be prioritised within current legislation. Changes in application would be required.

We present four main proposals:

1. The Geological Survey of Sweden is assigned to define the concept of innovation-critical metals and minerals that are necessary for the climate transition. The authority should intensify its delimiting of areas with deposits of such metals and minerals. This work includes revisiting the criteria for delimiting areas with materials of national interest.
2. Clarifying in the Environmental Code that extraction of materials is what the national interest concerns. This implies that not only the deposit, but areas for industrial facilities as well, should be included in the delimited area.
3. The innovation-critical metals and minerals that are necessary for the climate transition can be extracted from certain geographical areas that are protected according to the 4th Chapter of the Environmental Code, except from the Royal National City Park Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården and Natura 2000 sites.
4. The Government assigns authorities to gather information about national planning and produce a guide on coordinated land use in areas of interest for extraction of these materials. The guide is meant to facilitate decisions by coordinating national goals and clarify conflicting interests and synergies between mineral extraction and other interests. The guide is meant to support municipalities in their planning processes.

There are challenges to specify in regulation metals and minerals that are important to society during a particular time period (point 3). The regulatory changes we propose are not necessary to produce the desired effect, but they contributed by signalling. In the report we discuss alternative terms (other than the innovation-critical metals and minerals that are necessary for the climate transition) that could be apt for regulation.

Clarify the concession's status (chapter 12)

The concession process is the most obvious reason Sweden's ranking has dropped concerning attractiveness to investors in mining. The concession process is not perceived as functional and predictable. Long-term stability is perceived to be lacking as a consequence of regulation on Natura 2000 permits and environmental assessments. This follows primarily from the Supreme Administrative Court's position in the case of Norra Kärr. Our assessment is that the current order creates unclarity and uncertainty for authorities and mining companies, which aggravates prospects for increased extraction of innovation-critical minerals in Sweden. The current regulation departs from how permit processes are otherwise organised according to the Environmental Code and creates problems with EU law. It is clear that the point of departure of EU regulations on Natura 2000 and Environmental Impact Assessment is that a project should be tried as a whole before any definitive terms are specified and permits granted. To achieve a functional permit process that facilitates for authorities and mining companies, Swedish system need to be better aligned with EU law.

We propose that the land and water management issue is removed from the concession process and added to the environmental permit process. This reduces the concession process to proof of economic viability and exclusivity to the deposit. We judge that this change is needed to clarify the process and to ensure that a concession decision can be given early, as originally intended. At present, the concession process often needs to be conducted in parallel with the environmental permit process. Our assessment, which differs from that of the industry's association Svemin, is that this change can be made without aggravating the investment climate.

We recommend that the Government in its continued processing of our proposal conducts a complete impact assessment that includes the specific question of the Natura 2000 permit process, which is currently analysed separately within the Government Offices. We see considerable advantages to making this impact assessment jointly, particularly when it comes to assessing how the will to invest is affected.

We propose that term *bearbetningskoncession* is replaced with *mineralkoncession*. The current term might be perceived as concerning a concession to work the bedrock, which is not the case.

Environmental protection in the EU (chapter 13 and 15)

The fifth main challenge that we identify concerns difficulties to being granted permission for new or expanded mining activities under the current environmental protection. One way to address this challenge is to work within the EU for adjustments in EU law. Strong environmental protection could be balanced in more fine-tuned ways with the need for securing provision of innovation-critical metals and minerals. We propose that the Government assigns three authorities to jointly analyse what possibilities there are to expand mining in Sweden within current environmental protection. One ground for exemptions offered in EU law concerns the geographical uniqueness of deposits in combination with provision of minerals being particularly important to society.

Concerning environmental protection based on the EU Water Framework Directive in particular, we see little opportunity for regulatory changes in Sweden that could facilitate for mining enterprises. Consequently, we do not propose regulatory changes in that area. We deem that mining could benefit from implementing the planning tools proposed by *Vattenförvaltningsutredningen*. More apt planning on national and subnational levels could clarify what measures would be needed to allow higher levels of pollution. It is of particular importance to analyse possibilities to create exemptions in the directive's no deterioration requirement, aimed particularly at facilitating for extraction of innovation-critical minerals.

A clearer direction and other measures for a resilient provision (chapter 16)

Creating a resilient provision of metals and minerals is not only about setting regulatory conditions that produce functional permit processes for exploration and extraction in Sweden. Other measures are needed as well.

A national strategy

We propose a new minerals strategy aimed at setting a direction for a more resilient provision of metals and minerals in critical value chains. That strategy should create incentives for extraction and circular material flows, and for diversification. It should also encourage continued strong environmental protection and respect for indigenous rights. To focus narrowly on either extraction or circularity risks slowing the climate transition, reduce defence and crisis management capabilities, and make protection of biological diversity more difficult. An important part of the strategical work is to set clear goals and ambitions for critical value chains and supply chains that can form the basis for priorities between conflicting land use interests in permit processes and political processes. We propose that at least the following two goals are included in the strategy:

- Sweden should contribute to securing EUs supply chains for batteries and permanent magnets.
- Metals and minerals that are critical to these supply chains should be extracted, if there are mineral reserves, and recycled in Sweden with the aim of completely circular metal flows.

One important purpose of a national strategy is to create faith among financial markets and individual companies that Sweden has a long-term commitment to attracting investment in mining, recycling, processing and production of components. Several initiatives in the EU create preconditions for extraction and circular flows. The strategy needs to reflect this agenda. A strategy for resilient provision of metals and minerals needs to relate to other strategies as well, not least the strategy for circular economy.

A national centre for critical metals and minerals

No authority has a clear responsibility to support the manufacturing industry, including defence, in its work to create resilient supply chains for critical components, metals and minerals. This works against a secure provision and could in the long term blunt the competitive edge of Swedish manufacturing. We propose that a national centre for resilient provision of critical metals and minerals is established within the Geological Survey of Sweden with responsibility for this area. The centre will build a knowledge base about risks and possible measures concerning particular value chains. Based on this material, the authority is to cooperate with the manufacturing industry, particularly the defence industry including subcontractors. The obstacles identified and options for handling these obstacles are reported separately to the Government. The centre coordinates the state's efforts concerning development of value chains for batteries and permanent magnets in the EU and promote extraction and recycling for these value chains in Sweden. The centre should evaluate the strategy every fourth year and assess whether further critical value chains are to be included. The centre should be assigned to work out a plan, together with concerned authorities, for how Sweden can contribute to developing a European value chain for permanent magnets, including possibilities for funding such investments.

There is not a clear responsibility to promote metal recycling among the authorities. Our assessment is that the Geological Survey of Sweden is suitable for this task. Since several authorities are concerned with this issue, it is important that the authority with the main responsibility cooperates with the others.

Increase profitability in recycling

It is profitable to recycle bulk metals (steel, aluminium and copper) and precious metals such as gold and platinum. Achieving circular metal flows for critical metals would require, at least temporarily, public measures to create profitability for companies. There is not sufficient information today to make assessments of how profitability would be affected by policy measures towards primary and secondary sources. We propose an assignment about analysing how new and existing policy measures affect profitability in metal recycling.

We also propose three more delimited assignments for strengthening profitability. They concern waste from mining and extraction from used components. The first assignment concerns the adequacy of allowing the storage of waste streams with significant concentrations of innovation-critical metals for longer than three years. The second relates to extraction from mining waste and metal processing operations. The third assignment concerns how the demand for recycled rare earth elements from components can be created through policy measures, whether this can be justified socio-economically or geopolitically, and how Sweden can work for this within the EU.

A concentrated effort for skills and innovation

Considerable measures in favour of research and innovation will be needed to develop the skills for extracting and processing innovation-critical metals and minerals needed in the industry, and in society at large. We propose:

- constructing a Swedish research centre for critical metals and minerals focused on extraction and processing from primary and secondary sources,
- strengthening SGU's research funding in the area of critical metals and minerals with a considerable share directed towards a PhD programme to contribute to building skills needed in the future,
- strengthening SGU with 3 million SEK annually to cover administrative costs for new tasks and for developing pedagogical material for teacher students about origin, extraction, recycling and use of minerals,
- strengthening the minerals information office in Malå with 12 million SEK annually, and
- increasing funding to SGU by 40 million SEK annually between 2023 and 2028 for a systematic evaluation of the potential for innovation-critical metals and minerals (primary and secondary) in Sweden.

Review the Minerals Act (chapter 15)

We note that the Minerals Act and the Minerals Ordinance has some outdated content. Amendments and changes have been made several times, with negative consequences for the structure. This creates unclarities that affect the functionality. We propose that an inquiry is assigned to review regulations for resource-efficient primary and secondary extraction with the aim of adapting these regulations to contemporary demands and needs.

Consequences of our proposals (chapter 17)

There is a considerable potential social benefit to creating a functional permit process for the metals and minerals sector. Besides increased direct revenue from production, benefits include reduced greenhouse gas emissions and better resilience to crises. We assess that the mining industry could double its sales to 2035, if all our proposals, including recommended continued work, are carried out. Our estimations of the future of the mining industry are associated with uncertainty but indicate the order of magnitude of the potential and the opportunity cost, that is what we might miss by choosing to abstain.

Positive for investment

Our assessment is that the proposals combined can be expected to lead to an increased will to invest the metals and minerals sector in Sweden. The permit process becomes more functional, knowledge about critical metals increases and the provision of skills and a qualified workforce is strengthened.

The will to invest would primarily be raised by a clearer direction from the state broadly. Several of our proposals aim to create a clearer direction towards increased extraction of primary resources and toward metal recycling, with the long-term goal of circularity. One important step for setting a direction is establishing a national strategy, with broad parliamentary support, for resilient provision of metals and minerals. Such a strategy would be a political show of will which, if part of a long-term process, can be expected to contribute to a

safer investment climate. For the climate transition and for national security, it is important that innovation-critical metals and minerals are pointed out as central to the strategy. The will to invest would also be strengthened by whether the strategy contains clear distinctions between measures concerning primary and secondary metal resources respectively.

The investment climate is further improved by a more functional permit process. The view of Sweden as attractive for mining investment has been negatively affected recently, and a main reason is that the permit process is perceived as uncertain. Decisions and outcomes of processes being perceived as arbitrary has a very negative impact on the will to invest. Several of our proposals aim to create a more functional permit process and thus improve the investment climate.

Knowledge formation is also important for investment. We propose several measures towards research and knowledge. One aim is to fill knowledge gaps, to avoid that lack of skills and knowledge stands in the way of extraction and recycling of critical metals and minerals.

Speed up the climate transition

The most important environmental consequence is a possible positive impact on the climate by speeding up the green energy transition. Investment in new technology needed for society's climate transition has a very large potential climate benefit. This technology is often dependent on innovation-critical metals. This transition consequently requires a resilient provision of these metals.

We see all our proposals as having climate benefits, but some are particularly important, such as the proposals on knowledge formation and a clear long-term political direction. The industry's ability to create a resilient provision of critical raw materials is key. Consequently, we consider the proposed national centre for resilient provision of critical metals and minerals as having the largest climate benefit by functioning as an intermediary in this joint process between the private and the public sector.

Our proposal on the scope of the concession is important for investment and thus for the climate transition. A concession process

that leads to problems with EU law creates great uncertainty for investors and risks slowing the climate transition. Exemptions in EUs environmental protection directives would have a large positive impact on the will to invest and lead to a quicker climate transition. Such exemptions would on the other hand mean lower demands for protection and increased risk for negative local environmental impact with consequences for among other thing reindeer husbandry and Sami traditions. This balancing of interests is thus difficult.

Better consideration of local environmental impact

Our proposals are constructed to enable a better consideration of a project's local environmental impact. A functional permit process implies that standards concerning local environmental impact are met satisfactorily. A more efficient and functioning process creates better conditions for considering the material aspects of the case at hand. This is particularly true for our proposal on moving the land and water management questions form the concession process. The purpose is to simply and clarify that the question of land and water use is settled once and for all at one stage in the combined permit process for opening a mine. This creates better preconditions for setting apt terms for protection of the local environment. Our proposals aiming to speed up the transition to circularity can also be expected to have a positive impact on the environment locally.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (0000:0) om värddelning med kommuner som berörs av utvinningsverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om fördelning av statliga medel till kommuner på lokal nivå i syfte att ekonomiskt stödja kommunal verksamhet som behövs utifrån att det i kommunen finns tillståndsgiven gruvdrift eller gruvanläggning enligt miljöbalken. Detta stöd är en del av statens insatser för regional utveckling.

2 § Medel till kommuner som berörs av en utvinningsverksamhet fördelas utifrån utvinningsverksamhetens produktion och kommunernas behov.

Medel kan betalas ut från och med kalenderåret närmast efter det år då tillstånd till gruvdrift beviljats och till och med det år då utvinningsverksamheten läggs ned.

3 § Regeringen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för genomförandet av denna lag.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken 1998:808 att 3 kap. 7, 4 kap. 1 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material *skall* så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse *skall* skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material *ska* så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse *ska* skyddas mot åtgärder som *kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa*.

4 kap.

1 §

De områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om

1. det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och

2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet *eller* för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av

Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet. *De utgör inte heller hinder* för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret *eller för utvinning av fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställ-*

ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket.

ningen. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket.

1.3 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)

dels att 8 kap. 6 a § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2, 2 kap. 5, 6, 7, 3 kap. 5, 6 d, 4 kap. 2, 8 kap. 1, 2, 9 kap. 1, 14 kap. 3, §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer 7 kap. 8 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnetit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, *tungspat och* wollastonit, och

3. diamant.

1. *aluminium*, antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, *fosfor*, *gallium*, *germanium*, guld, *hafnium*, *indium*, iridium, järn som förekommer i berggrunden, *kadmium*, *kisel*, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, *magnesium*, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, *rhenium*, rodium, rubidium, rutenium, *selen*, silver, skandium, strontium, tantal, *tellur*, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, *baryt*, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnetit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, wollastonit och

¹ (2018:642).

2 kap.

5 §

Undersökningstillstånd gäller i *tre* år från dagen för beslut.

Undersökningstillstånd gäller i *fyra* år från dagen för beslut.

6 §

Undersökningstillståndets giltighetstid *skall* på ansökan av tillståndshavaren förlängas med sammanlagt högst *tre* år, om ändamålsenlig undersökning har utförts inom området.

Detsamma gäller om tillståndshavaren har godtagbara skäl till att undersökning inte har skett och dessutom gör sannolikt att området kommer att undersökas under den tid som ansökningen avser.

Undersökningstillståndets giltighetstid *ska* på ansökan av tillståndshavaren förlängas med sammanlagt högst *fyra* år, om ändamålsenlig undersökning har utförts inom området *och tillståndshavaren redovisat undersökningsresultat i enlighet med 14 kap. 3 §.*

Tillståndet ska också förlängas om tillståndshavaren har godtagbara skäl till att undersökning inte har skett och dessutom gör sannolikt att området kommer att undersökas under den tid som ansökningen avser.

7 §

Har giltighetstiden förlängts enligt 6 §, *skall* den på ansökan av tillståndshavaren förlängas med ytterligare sammanlagt högst 4 år, om det finns särskilda skäl.

Giltighetstiden kan därefter förlängas med ytterligare sammanlagt högst fem år, om det finns synnerliga skäl såsom att tillståndshavaren visar, att betydande arbete har lagts ned inom området och att vidare undersökningar sanno-

Har giltighetstiden förlängts enligt 6 §, *ska* den på ansökan av tillståndshavaren förlängas med ytterligare sammanlagt högst 4 år, om det finns särskilda skäl. *Tillståndshavaren ska även ha redovisat undersökningsresultat i enlighet med 14 kap. 3 §.*

Giltighetstiden kan därefter förlängas med ytterligare sammanlagt högst fem år, om det finns synnerliga skäl såsom att tillståndshavaren visar, att betydande arbete har lagts ned inom området och att vidare undersökningar sanno-

likt kommer att leda till att *be-
arbetsningskoncession kan meddelas.*

likt kommer att leda till att *en
brytvärd fjndighet kan konstateras.*

3 kap.

5 §

Prövningsmyndigheten ska kalla tillståndshavaren, berörda fastighetsägare och andra kända saksägare till ett dialogmöte. Mötet ska vara öppet för allmänheten. Dialogmötet ska i möjligaste mån genomföras innan arbetsplanen delgivits och senast en viss tid efter undersökningstillståndets ikraftträdande som prövningsmyndigheten bestämmer. Berörda länsstyrelser och kommuner ska erbjudas möjlighet att delta i mötet. Om prövningsmyndigheten bedömer det som obehövt ska inte ett dialogmöte arrangeras.

6 d §

Om invändningar enligt 5 a § andra stycket har framställts, får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av *bergmästaren*.

Arbetsplanen ska fastställas av *bergmästaren* och bli gällande om

1. den uppfyller kraven på innehåll i 5 §,

2. de åtgärder som anges är nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning och inte medför så stora olägenheter för fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt att olägenheterna överväger tillståndshavarens intresse av att få utföra arbetena, och

3. tillståndshavaren har iakttagit sina skyldigheter enligt 5 a och 5 b §§.

Om invändningar enligt 6 a § andra stycket har framställts, får tillståndshavaren också begära att arbetsplanen prövas av *prövningsmyndigheten*.

Arbetsplanen ska fastställas av *prövningsmyndigheten* och bli gällande om

1. den uppfyller kraven på innehåll i 6 §,

3. tillståndshavaren har iakttagit sina skyldigheter enligt 6 a och 6 b §§, *och*

4 i de fall undersökningen sker inom ett renskötselområde, tillståndshavaren har erlagt ersättning i enlighet med 7 kap. 8 § till den sameby som företräder innehavare av renskötselrätt i området.

Bergmästaren ska, i beslut om fastställande, meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Bergmästaren får också besluta att arbetsplanen ska gälla omedelbart.

Prövningsmyndigheten ska, i beslut om fastställande, meddela villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och enskild rätt och för att förebygga eller begränsa olägenheter. Prövningsmyndigheten får också besluta att arbetsplanen ska gälla omedelbart.

4 kap.

2 §

Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information läm-

nas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

7 kap.

8 §

Innehavare av undersöknings-tillstånd inom ett renskötselområde ska ersätta berörd sameby för deltagande i dialogmöte enligt 3 kap. 5 § och utvecklingen av en arbetsplan enligt 3 kap. 6 d §.

Regeringen eller den myndighet regeringen förskriver får meddela närmare föreskrifter för hur ersättningen ska beräknas.

8 kap.

1 §

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller *be-
arbetningskoncession* prövas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

Ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller *mine-
ralkoncession* prövas av bergmästaren, om inte annat följer av 2 §.

Bergmästaren får avgöra ärenden om beviljande av undersöknings-tillstånd utan att någon annan sakägare än sökanden haft tillfälle att yttra sig.

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren, när det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken, samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger. Länsstyrelsen får i dessa fall besluta om arkeologisk

utredning enligt 2 kap. 11 § kulturmiljölagen (1988:950). Lag (2013:668).

2 §

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession skall hänskjutas till regeringens prövning, om

1. bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller

2. bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

9 kap.

1 §

Markanvisningsförrättning hålls på begäran av koncessionshavaren.

Markanvisningsförrättning hålls på begäran av koncessionshavaren, när tillstånd till verksamheten lämnats av tillståndsmyndigheten och vunnit laga kraft.

Vid förrättningen bestäms den mark inom koncessionsområdet som koncessionshavaren får ta i anspråk för bearbetning av mineralfyndighet. Vidare bestäms den mark eller det utrymme som koncessionshavaren, inom eller utom koncessionsområdet, får ta i anspråk för verksamhet som hänger samman med bearbetningen.

Härvid *skall* verksamhetens art anges.

Härvid *ska* verksamhetens art anges

14 kap.

3 §

Innehavare av ett undersökningstillstånd som bedriver yrkesmässigt undersökningsarbete ska till prövningsmyndigheten lämna en redogörelse för årligen utförda undersökningsarbeten och resultaten av dem.

När ett undersökningstillstånd upphör utan att bearbetningskoncession meddelas inom undersökningsområdet, *skall* tillståndshavaren, *om han* yrkesmässigt bedriver undersökningsarbete, senast inom tre månader till *bergmästaren* inge en redovisning över utförda undersökningsarbeten.

Till *redovisningen skall* fogas en karta över det undersökta området. Av redovisningen *skall* framgå

1. vem som utfört undersökningen,
2. vilken typ av undersökningsarbeten som har utförts,
3. hur omfattanden undersökningen har varit samt
4. resultaten av undersökningen i form av rådata.

Regeringen eller den myndigheten regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om redovisningens innehåll och utformning.

När ett undersökningstillstånd upphör utan att bearbetningskoncession meddelas inom undersökningsområdet *ska en* tillståndshavare, *som* yrkesmässigt bedriver undersökningsarbete, senast inom tre månader till *prövningsmyndigheten* inge en redovisning över utförda undersökningsarbeten.

Till *redovisningarna ska* fogas en karta över det undersökta området. Av redogörelsen *ska* framgå

1.4 Förslag till förordning om ändring av terrängkörningsförordningen (1978:594)

Häri genom föreskrivs i fråga om terrängkörningsförordningen (1978:594)

att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

När ärenden eller åtgärder in kan utföras på något annat lämpligt sätt får trots 1 § första stycket terrängkörningslagen (1975:1313) motordrivna fordon användas

1. av statliga eller kommunala tjänstemän i tjänsteärenden,
2. av läkare, distriktsjuksköterskor, barnmorskor eller veterinärer i yrkesutövning och

3. av fjällräddningen samt vid räddningstjänst av statliga brandkårer eller kommunal organisation för räddningstjänst.

Fordonen får användas av alla dem som utför

1. projektering, byggande, underhåll och skötsel av kraft-, gas-, vatten- eller avloppsledning samt radio- eller teleanläggningar,

2. projektering, byggande, underhåll och skötsel av vägar,

3. transport av sjuka personer till läkare eller sjukvårdsanstalt eller i andra jämförbara trängande fall,

4. underhåll av renskötselansläggning och för arbete med renskötsel vid bevakning av renar och vid drivning och samling av renar inför omedelbart förestående märkning, slakt eller flyttning samt för renskötarens försörjning med livsmedel och andra dagligvaror i direkt samband med renskötseln,

5. hämtning av fälld björn, älg, hjort eller vildsvin till lämpligast belägna bilväg samt vid arbete inom vilthägn i direkt samband med uppfödning av djurart för vilket hägnet är avsett *och*

6. skötsel- och anläggningsarbete inom park-, idrotts- eller friluftsområden.

5. hämtning av fälld björn, älg, hjort eller vildsvin till lämpligast belägna bilväg samt vid arbete inom vilthägn i direkt samband med uppfödning av djurart för vilket hägnet är avsett,

6. skötsel- och anläggningsarbete inom park-, idrotts- eller friluftsområden *och*

7. undersökningsarbete som sker med stöd av undersökningstillstånd och arbetsplan enligt mine-rallagen (1991:45) och användningen inte strider mot beslut som fattats av tillsynsmyndigheten med anledning av att verksamheten anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Fordonen får därutöver användas

1. på enskilda utfartsleder eller andra sådana enskilda färdleder i terrängen som är avsedda för motorfordonstrafik och
2. inom tomter, järnvägs- eller fabriksområden eller andra arbetsplatser, särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden.

1.5 Förslag till förordning om ändring i mineralförordningen (1992:285)

Härigenom föreskrivs i fråga om mineralförordningen (1992:285)

dels att 3, 5, 6, 7, 8, 10 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer 8 d, 10, 11 a, 11 b, 11 c, 14, 15 §§ och närmast före 8 b § ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om en ansökan som avser diamant inte avvisas ska bergmästaren kungöra ansökan i Post- och Inrikes Tidningar och i en ortstidning.

Om ansökan avser något annat mineral ska bergmästaren sända en underrättelse om ansökan till berörda fastighetsägare, övriga kända sakägare och innehavare av företrädesrätt enligt 2 kap. 4 § minerallagen (1991:45).

Länsstyrelsen *och* kommunen ska ges tillfälle att yttra sig över ansökningarna enligt första och andra styckena inom en viss tid.

Länsstyrelsen, kommunen *och Försvarsmakten* ska ges tillfälle att yttra sig över ansökningarna enligt första och andra styckena inom en viss tid.

Om ansökan avser ett område som används för renskötsel, ska även Sametinget ges tillfälle att yttra sig över ansökningarna enligt första och andra styckena inom en viss tid

5 §

Till ett meddelat undersökningstillstånd ska det följa med en karta över det område som omfattas av tillståndet.

Om tillståndet avser ett område där en rätt till översättning av en arbetsplan enligt 3 kap. 5 b § minerallagen (1991:45) kan uppkomma, ska en upplysning om rätten till översättning lämnas tillsammans med tillståndet.

Om tillståndet avser ett område där en rätt till översättning av en arbetsplan enligt 3 kap. 6 b § minerallagen (1991:45) kan uppkomma, ska en upplysning om rätten till översättning lämnas tillsammans med tillståndet.

Om tillståndet avser ett område där rätt till ersättning enligt 7 kap. 8 § minerallagen (1991:45)

kan uppkomma, ska en upplysning om rätten till ersättning lämnas tillsammans med tillståndet.

Sveriges geologiska undersökning får meddela föreskrifter om vad tillståndet ska innehålla och om hur kartan ska vara utformad.

6 §

Bergmästaren ska sända kopior av meddelade undersökningstillstånd tillsammans med en karta till länsstyrelsen *och* kommunen och till Sametinget i de fall undersökningstillstånden avser områden som används för renskötsel.

Bergmästaren ska sända kopior av meddelade undersökningstillstånd tillsammans med en karta till länsstyrelsen, kommunen, *Försvarsmakten* och till Sametinget i de fall undersökningstillstånden avser områden som används för renskötsel.

Om tillståndet avser diamant ska dessutom bergmästaren inom två månader från det att tillståndet meddelades kungöra tillståndets innehåll i Post- och Inrikes Tidningar och i en ortstidning.

Om tillståndet avser ett område där en rätt till översättning av en arbetsplan enligt 3 kap. 5 b § minerallagen (1991:45) kan uppkomma, ska en upplysning om rätten till översättning framgå av kungörelsen enligt andra stycket.

Om tillståndet avser något annat mineral än diamant, ska berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare delges en kopia av tillståndet och kartan.

7 §

En ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd *skall* vara åtföljd av en redogörelse för utförda undersökningsarbeten samt, om *bergmästaren* begär det, en plan för hur undersökningsarbetet *skall* bedrivas under den begärda förlängningstiden samt en utredning om sökandens möjligheter att fullfölja planen.

En ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd *ska* vara åtföljd av en redogörelse för utförda undersökningsarbeten samt, om *prövningsmyndigheten* begär det, en plan för hur undersökningsarbetet *ska* bedrivas under den begärda förlängningstiden samt en utredning om sökandens möjligheter att fullfölja planen.

Om ändamålsenligt arbete inte har utförts under tillståndstiden *skall* sökanden redogöra för orsakerna till detta.

Om en ansökan om förlängning av giltighetstiden endast avser en del av det ursprungliga undersökningsområdet *skall* beskrivning och karta över det sökta området fogas till ansökan.

I fråga om ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett undersökningstillstånd tillämpas i övrigt 1 och 2 §§, 3 § första och andra styckena och 4 §.

Bergmästaren får i det enskilda fallet medge undantag från bestämmelserna om vad en ansökan *skall* innehålla och vad som *skall* fogas till ansökningen.

Om ändamålsenligt arbete inte har utförts under tillståndstiden *ska* sökanden redogöra för orsakerna till detta.

Om en ansökan om förlängning av giltighetstiden endast avser en del av det ursprungliga undersökningsområdet *ska* beskrivning och karta över det sökta området fogas till ansökan.

Prövningsmyndigheten får i det enskilda fallet medge undantag från bestämmelserna om vad en ansökan *ska* innehålla och vad som *ska* fogas till ansökningen.

8 §

Om ett beslut om förlängning av giltighetstiden endast gäller en del av det ursprungliga undersökningsområdet, ska en karta över det område som omfattas av förlängningen lämnas tillsammans med beslutet. Dessutom ska det i beslutet anges att undersökningsområdet har ändrats.

Beslut om förlängning ska sändas till länsstyrelsen *och* kommunen och till Sametinget i de fall beslutet avser områden som används för renskötsel.

Beslut om förlängning ska sändas till länsstyrelsen, kommunen, *Försvarsmakten* och till Sametinget i de fall beslutet avser områden som används för renskötsel.

Om beslutet avser något annat mineral än diamant, ska bergmästaren sända en kopia av beslutet och, i förekommande fall, av kartan till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare.

Om beslutet avser diamant, ska bergmästaren kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar och i en ortstidning.

Genomförande av dialogmöte

8 d §

Vid dialogmötet ska prövningsmyndigheten förklara reglerna för prospektering och prövningsprocessen. Innehavaren av undersökningstillstånd ska presentera information om det aktuella projektet. Deltagare vid dialogmötet ska ges möjlighet att lämna synpunkter och ställa frågor. Mötet ska dokumenteras skriftligt av prövningsmyndigheten genom protokoll.

Prövning och fastställande av arbetsplan

9 a §

En tillståndshavares begäran enligt 3 kap. 5 d § första stycket minerallagen (1991:45) om prövning av en arbetsplan ska vara skriftlig och ges in till *bergmästar*en. Begäran ska innehålla

En tillståndshavares begäran enligt 3 kap. 6 d § första stycket minerallagen (1991:45) om prövning av en arbetsplan ska vara skriftlig och ges in till *prövnings*myndigheten. Begäran ska innehålla

1. uppgift om sökandens namn och adress samt, om sökanden är juridisk person, kontaktperson,
2. den arbetsplan som begäran avser,
3. bevis om att arbetsplanen har delgetts berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt minst tre veckor före sökandens begäran,
4. kopia på de invändningar som har framställts mot arbetsplanen, och
5. de omständigheter som enligt sökanden gör de avsedda arbetena nödvändiga för en ändamålsenlig undersökning.

6. i de fall undersökningen sker inom ett renskötselområde, kunna

Om skyldighet uppkommit för tillståndshavaren att tillhandahålla en översättning av arbetsplanen enligt 3 kap. 5 b § mineralagen ska begäran enligt första stycket även innehålla en kopia av översättningen av arbetsplanen och *bevis om* att översättningen har delgetts berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt tillsammans med arbetsplanen.

styrka att den sameby som företräder innehavare av renskötselrätt erbjudits ersättning.

Om skyldighet uppkommit för tillståndshavaren att tillhandahålla en översättning av arbetsplanen enligt 3 kap. 6 b § mineralagen ska begäran enligt första stycket även innehålla en kopia av översättningen av arbetsplanen och *kunna styrka* att översättningen har delgetts berörda fastighetsägare och innehavare av särskild rätt tillsammans med arbetsplanen.

Avgift för undersökningstillstånd

10 §

Vid beslut om beviljande av nytt undersökningstillstånd ska en avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar av undersökningsområdet:

1. om tillståndet avser diamant, 2 kronor, varav 40 öre avser det första året, 60 öre det andra året och 1 krona det tredje året,

2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 20 kronor, varav 4 kronor avser det första året, 6 kronor det andra året och 10 kronor det tredje året.

1. om tillståndet avser diamant, 2 kronor, varav 40 öre avser det första året, 60 öre det andra året, 1 krona det tredje året och 1 krona det fjärde året,

2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 55 kronor, varav 9 kronor avser det första året, 11 kronor det andra året, 15 kronor det tredje året och 20 kronor det fjärde året.

Avgiften ska dock alltid vara lägst 100 kronor.

10 a §

Vid beslut om förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 6 § minerallagen (1991:45) ska en avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år:

11 a §

1. om tillståndet avser diamant, 2 kronor,
2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 21 kronor.
2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 26 kronor.

Avgiften ska dock alltid vara lägst 200 kronor.

10 b §

11 b §

Vid beslut om ytterligare förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 7 § första stycket minerallagen (1991:45) ska en avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år:

1. om tillståndet avser diamant, 5 kronor,
2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 50 kronor.
2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 55 kronor.

Avgiften ska dock alltid vara lägst 400 kronor.

10 c §

11 c §

Vid beslut om ytterligare förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 7 § andra stycket minerallagen (1991:45) ska en avgift betalas med följande belopp per påbörjat hektar och år:

1. om tillståndet avser diamant, 10 kronor,
2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 100 kronor.
2. om tillståndet avser något annat koncessionsmineral, 105 kronor.

Avgiften ska dock alltid vara lägst 800 kronor.

1.6 Förslag till förordning om ändring av förordning om anmälan för samråd (1998:904)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning om anmälan för samråd (1998:904)

att 7 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 b §

Innan undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45) bedrivs inom ett område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, *skall* anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

Innan undersökningsarbete enligt minerallagen (1991:45) bedrivs inom ett område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. *Anmälan för samråd ska även göras innan undersökningsarbeten som omfattar djupborrning och terrängkörning påbörjas.*

1.7 Förslag till förordning om ändring offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets och sekretessförordningen (2009:641)

att bilaga p. 52 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga

P. 52

tillståndsgivning och tillsyn enligt minerallagen (1991:45) och lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt motsvarande äldre bestämmelser

Sekretess för ingivna undersökningsresultat enligt 14 kap. 3 § minerallagen gäller i högst *fyra* år

Sekretess för ingivna undersökningsresultat enligt 14 kap. 3 § minerallagen gäller i högst *två* år *efter avslutade undersökningsarbeten*

1.8 Förslag till förordning om ändring av miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13) att 29 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) och bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, utom den tillsyn som omfattas av

a) Strålsäkerhetsmyndighetens ansvar enligt 26 §, eller

b) Sveriges geologiska undersöknings ansvar enligt 26 a §,

2. vattenverksamheter, utom sådana vattentäkter som omfattas av tillståndsplikt som kommunen har föreskrivit enligt 9 kap. 10 § miljöbalken,

3. föroreningsskador enligt 10 kap. 1 § första stycket miljöbalken orsakade av en verksamhet som i miljöprövningsförordningen (2013:251) är beskriven som en tillståndspliktig verksamhet och

a) är i drift, eller

b) har upphört efter den 30 juni 1969, om tillsynen vid tidpunkten för verksamhetens upphörande inte hade överlåtits till kommunen, och

4. andra miljöskador enligt 10 kap. 1 § miljöbalken orsakade av en verksamhet eller åtgärd som länsstyrelsen har tillsynsansvar för.

5. utvinningsavfall enligt förordning (2013:31) om utvinningsavfall, för verksamhet som omfattas av krav på undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45).

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket, *punkt 1 till 4*, åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

Länsstyrelsens ansvar för sådan tillsyn som avses i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor regleras särskilt i den lagen.

1.9 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöprövningsförordningen (2013:896)

att 4 kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 17 §

Anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 13.70 gäller för djupborrning som inte är tillståndsskyldig enligt 8 eller 9 §.

Anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 13.70 gäller för djupborrning *i utvinnings*s syfte som inte är tillståndsskyldig enligt 8 eller 9 §.

Anmälningsskyldigheten gäller inte sådan djupborrning som omfattas av krav på undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45).

1.10 Förslag till förordning om ändring av förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning

Härigenom föreskrivs i fråga om instruktion för Sveriges geologiska undersökning

dels att 2 a, 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Sveriges geologiska undersökning ska vara värd för ett nationellt centrum för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Detta centrum ska:

– verka för resilienta leverantörs- och värdekedjor av kritiska komponenter, metaller och mineral i svenskt näringsliv,

– ansvara för att sammanställa vilka innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, samt

– samordna statliga insatser som rör utvecklingen av resilienta värdekedjor för batterier och permanentmagnet, samt

– vart fjärde år utvärdera Sveriges strategi för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral samt föreslå om ytterligare kritiska värdekedjor bör inkluderas i strategin.

3 §

Sveriges geologiska undersökning ska verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn.

I uppgiften ingår bland annat att marknadsföra Sverige som prospekteringsland och tillhandahålla vägledning och prospekteringsinformation till företag som planerar att prospektera i Sverige.

Myndigheten ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Sveriges geologiska undersökning ska verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn, *inklusive återvinning av metaller.*

I uppgiften ingår bland annat att marknadsföra Sverige som prospekteringsland och tillhandahålla vägledning och prospekteringsinformation till företag som planerar att prospektera i Sverige. *I uppgiften ingår också att förlöpande utvärdera minerallagstiftningen.*

2 Utredningens uppdrag och betänkandets disposition

2.1 Vårt uppdrag

Regeringen har gett utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral i uppdrag att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att stärka en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. Utredningens direktiv finns i sin helhet i bilaga 1. Här följer en sammanställning av de punkter som särskilt pekas ut. Utredningen ska analysera och föreslå:

- förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan,
- förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

Den 7 juni 2022 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen. Enligt detta ska utredningen:

- utreda hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten och lämna nödvändiga författningsförslag.

Det finns i dag en flora av styrmedel som helt eller delvis syftar till att skapa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Prövningsprocesser och regelverk för primära och sekundära

källor är ett av flera verktyg för att skapa en hållbar försörjning. Med prövningsprocess avser vi både regelverket och dess tillämpning. Vi har valt att även redovisa principiella för- och nackdelar med olika typer av styrmedel men det har inte varit utredningens uppdrag att analysera eller föreslå hur styrmedel vid sidan prövningsprocesser och regelverk ska förändras för att skapa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral och vilka konsekvenserna av sådana förändringar skulle bli. Vi har utifrån syftet med uppdraget koncentrerat utredningsarbetet till de åtgärder som vi bedömer har störst effekt.

2.1.1 Utredningens avgränsningar

Regeringen har även satt upp begränsningar för utredningen. De förändringar som föreslås ska inte innebära att det totala skattetrycket på gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet försämras. Utredningen ska inte heller föreslå ändringar av domstolarnas organisation eller av domstolarnas handläggning av mål eller ärenden.

I tilläggsdirektivet tillkom även att utredningen inte ska utreda när i prövningsstegen en prövning av Natura 2000-tillstånd ska göras.

2.1.2 Utredningens arbetsformer

Det faktiska utredningsarbetet har pågått under tiden april 2021 till oktober 2022. Utredningsarbetet har bedrivits i nära samarbete med förordnade experter.

I utredningen ingår 22 experter med erfarenhet från den akademiska forskningen, myndigheter, domstol, bransch och intresseorganisationer samt departement. Utredningen har hållit 6 gemensamma expertgruppsmöten, 6 tematiska expertgruppsmöten där en stor del av experterna deltagit, 2 seminarier samt ett stort antal arbetsmöten med olika experter, enskilt eller i mindre grupper. Samtliga experter har lämnat viktiga bidrag till utredningsarbetet. Betänkandet har utformats i dialog med experterna, även om alla inlämnade synpunkter och förslag inte beaktats fullt ut. Sammantaget har experterna bidragit till att utredningens uppdrag kunnat belysas ur såväl forskning- och myndighetsperspektiv som miljö- och näringslivs-

perspektiv. Deras bidrag har varit helt avgörande för utredningsarbetet och det slutliga resultatet i form av detta betänkande.

Utredaren och kansliet har i utredningsarbetet även haft kontakt med bergmästaren, länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland, Dalarna, Gävleborg, Örebro, Jönköping, Västra Götaland och Skåne, Storumans kommun, samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten, Bergsstaten, Tillväxtverket, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtanalys och Sametinget. Samtal har även förts med Miljöprövningsutredningen (dir. 2020:86), Klimaträttsutredningen (dir. 2019:101), Direktinvesteringsutredningen (dir. 2019:50), Miljömålsutredningen (dir. 2020:110) och bokstavsutredaren för uppdraget om Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Vi har även haft ett möte med företrädare för samebyarna Gabna, Talma, Girjas och Sirges samt Svenska Samernas Riksförbund. Samtal har även förts med flera företrädare för bolag som bedriver prospekteringsverksamhet, återvinningsindustrin samt med forskare, intresseorganisationer och sakkunniga inom området.

Vi har även haft avstämningar med SGU och Naturvårdsverket kring deras regeringsuppdrag om att öka möjligheterna till hållbar utvinning och återvinning av mineral och metaller från sekundära resurser.¹ Uppdraget ska bidra till omställningen till en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi, i enlighet med regeringens strategi för smart industri och cirkulär ekonomi, och ska fokusera på kritiska mineral och metaller. Uppdraget presenterades efter utredningens kommittédirektiv och det finns delar som tydligt överlappar med vårt uppdrag. Förslag från slutrapportering av Naturvårdsverket och SGU:s regeringsuppdrag kommer att vara viktiga komplement till de förslag som presenteras i detta betänkande.

2.2 Regeringens motiv för utredningen

Regeringen har angett flera motiv till varför utredningen behöver genomföras. I takt med att smart och grön teknik blir allt vanligare ökar behovet av många innovationskritiska metaller och mineral. Det handlar om metaller och mineral som oftast används i relativt små

¹ N2021/01038.

mängder men är nödvändiga för teknik som behövs i ett fossilfritt samhälle. Sverige och EU har ett stort importberoende av dessa metaller och mineral. Regeringen anser att det kan finnas skäl att beakta de risker som kan finnas med ett stort importberoende av viktiga innovationskritiska metaller och mineral, exempelvis de som krävs för att klara klimatomställningen eller de som är viktiga för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Ur ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv är det också viktigt att Sverige säkrar försörjningen av vissa kritiska metaller och mineral.

Regeringen konstaterar även att en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral också är en del av utvecklingen av hållbara värdekedjor, vilket är av strategisk vikt för den svenska industrin.

2.3 Centrala begrepp i utredningen

Utredningens direktiv inkluderar tre begrepp som kan förstås på olika sätt. Vi redogör i detta avsnitt för hur vi valt att tolka begreppen och hur vi använder dem i betänkandet. Det rör innovationskritiska metaller och mineral, hållbar försörjning och samhällsnytta.

2.3.1 Innovationskritiska metaller och mineral – vad är det?

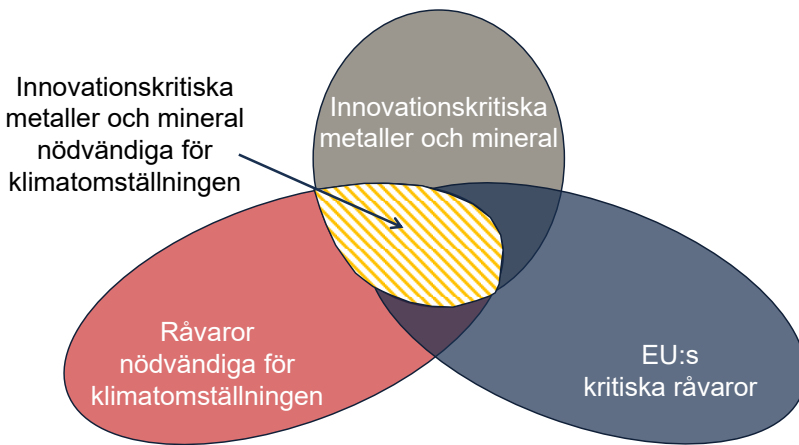
Innovationskritiska metaller och mineral är inte ett i författning eller på annat sätt definierat begrepp. Det har dock använts i flera år för att beskriva metaller och mineral som behövs i digitaliseringen och den gröna omställningen. Begreppet har använts för att signalera att samhället är särskilt intresserat av investeringar i verksamhet som leder till innovationer med värde för samhället. Genom direktiven till utredningen signalerar regeringen också att behovet av innovationskritiska metaller och mineral kan motivera generella förändringar av regelverk och prövningsprocesser.

I EU används ett närbesläktat begrepp, nämligen kritiska råvaror. Det finns bland annat en lista med i dag 30 kritiska råvaror som bedöms av avgörande betydelse för EU. Denna bedömning avgörs framför allt av råvarornas ekonomiska betydelse för EU och av försörjningsrisk kopplat till råvarorna. I Europa konsumerar vi ungefär

en fjärdedel av världens råvaror, med producerar endast 3 procent. Det innebär att vi är till stor del beroende av import.² För att kunna bedöma försörjningsrisken analyseras råvarors marknadskoncentration, EU:s importberoende av primära råvaror, leverantörsländernas förvaltning, bidraget från återvinning samt handelsrestriktioner.

Vi anser att kommissionens definition av vilka råvaror som betecknas som kritiska råvaror inte direkt kan likställas med innovationskritiska metaller och mineral. Det främsta skälet är att EU:s lista är definierad utifrån råvarornas ekonomiska betydelse och inte innovation (se figur 2.1). Vi delar således inte den tolkning som görs i riksdagens rapport *Innovationskritiska metaller och mineral – en forskningsöversikt* från 2022 där man likställer innovationskritiska metaller och mineral med EU:s lista över kritiska råvaror.³

Figur 2.1 Överlappande kategorisering av råvaror



En innovation är en ny lösning som visar sig lovande eller fungerar. Mycket av den teknik som används i den gröna omställningen är dock inte särskilt ny utan har funnit på marknaden under decennier. Däremot har utvecklingen gjort tekniken alltmer lönsam. Den kallas därför ibland för omställningsteknologi. Detta illustrerar hur svårt det är att avgöra när en innovation övergår till att bli en etablerad lösning. I och med att innovation handlar om förändring är det i dag inte möjligt att veta vilka metaller och mineral som kommer att be-

² SGU Kritiska råvaror.

³ Riksdagen (2022).

hövas i innovationer i framtiden. Nya metaller och mineral kan tillkomma och andra kan falla bort. Detta påverkas av att innovationsförändring kan gå betydligt snabbare än etableringen av nya gruvor, eller av ny lagstiftning för den delen. Efterfrågan på de metaller och mineral som man i dag prospekterar kommer att bestämmas av morgondagens innovationer.

Det går inte heller att likställa innovationskritiska metaller och mineral med metaller och mineral som behövs för klimatomställningen (se figur 2.1). I rapporten *The Nordic supply potential of critical metals and minerals for a green energy transition* från Nordiska ministerrådet (Nordic Innovation) har SGU tillsammans med sina systemmyndigheter i övriga nordiska länder undersökt potentialen för utvinning i Norden.⁴ De gör analysen utifrån vilka metaller som av EU definieras som kritiska och vilka mineral som behövs i klimatomställningen.⁵ En illustration av betydelsen av metaller som inte är kritiska är att en elbil kräver mer än dubbelt så mycket koppar som en fossildriven bil.⁶ Försörjningen av koppar är god i dag, men behovet är ökande. Koppar är inte kritiskt för innovationer inom klimatomställningens teknik, men det behövs i stora mängder till klimatomställningens teknik.

Utifrån att det i dag inte går att bedöma vilka metaller och mineral som kommer att vara innovationskritiska i framtiden har vi valt att inte lista vilka metaller och mineral som för närvarande kan omfattas av begreppet. Vi har i stället valt att använda begreppet som en möjlighet för staten att signalera ett särskilt intresse av investeringar som möjliggör innovationer som skapar samhällsnytta.

I utredningsdirektivet särskiljs dock *viktiga* innovationskritiska metaller och mineral, vilka enligt regeringen till exempel är sådana metaller och mineral som krävs för att klara klimatomställningen eller de som är viktiga för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet. I tilläggsdirektivet blir detta ännu tydligare då vi ges i uppdrag att lämna förslag kring hur *de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten*. Vi tolkar detta som att vi förväntas lämna förslag kring hur en delmängd av de metaller och mine-

⁴ Nordic Innovation (2021).

⁵ Rapporten använder begreppet *the green energy transition*, den gröna energiomställningen. Vi bedömer att det i allt väsentligt motsvarar utredningsdirektivets begrepp klimatomställningen.

⁶ Nordic Innovation (2021), s. 12.

ral som kan anses vara innovationskritiska ska få en särställning i miljöbalken, men att vi också kan lämna förslag kring hur en hållbar försörjning kan skapas för alla innovationskritiska metaller och mineral på andra sätt. Detta innebär att i sig att dessa metaller och mineral behöver definieras i en författning, vilket vi gör i kapitel 11.

2.3.2 Hållbar försörjning – vad är det?

Vår utredning handlar om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Men vad menar vi då med hållbar försörjning?

OECD drar slutsatsen att den ökade råvaruanvändningen globalt, i kombination med de miljömässiga konsekvenserna av utvinning, bearbetning och avyttring av råvaror, sannolikt kommer att öka pressen på jordens ekonomiers resursbaser och äventyra samhällsvinsterna.⁷ FN:s internationella resurspanel poängterar vikten av att i omställningen också uppmärksamma den koldioxidsnåla teknikens resursberoende, eftersom det annars finns en risk att överföra bördan att minska växthusgasutsläpp till andra delar av kedjan och då i stället bara få nya miljö- och sociala problem, såsom förstörda livsmiljöer eller utarmning av resurser.⁸ Europeiska miljöbyrån konstaterar att senaste decenniernas globala befolkningsökning och konsumtionsökningar orsakat en stort tryck på naturen genom klimatförändringar, minskad biologisk mångfald och förändringar i bland annat atmosfären, havens och jordens kemiska sammansättning.⁹ Världsekonometiskt forum (WEF) bedömde 2021 att olika miljörelaterade risker stod för fyra av de sex mest sannolika riskerna att inträffa de kommande tio åren och att tre av de sex riskerna med störst påverkan på världsekonomin var miljörelaterade.¹⁰

Rysslands invasion av Ukraina, coronapandemin och kriser orsakade av extremväder har visat hur sårbara leverantörskedjor är för lokala störningar. I synnerhet gäller detta när delar av leverantörskedjorna är mycket koncentrerade vilket är fallet för många metaller och mineral.

⁷ OECD (2019).

⁸ IRP (2019).

⁹ EEA (2019).

¹⁰ WEF (2021).

En hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral behöver således utgå från aktuella hållbarhetsrisker i globala värdekedjor och åtgärder för att hantera dessa risker. En mer hållbar försörjning kan uppnås genom att diversifiera försörjningen till både primära och sekundära källor, minska beroendet och förbättra resurseffektiviteten.

Eftersom syftet med vårt utredningsarbete är att skapa förutsättningar för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral har vi valt att studera området med en bred ansats. De förslag vi tagit fram och presenterar i detta betänkande rör huvudsakligen regelverk och prövningsprocesser för utvinning ur primära källor. Därutöver beskriver vi, på en övergripande nivå, vilka behov av vidare insatser som vi ser samt lämnar förslag på en struktur för hur detta kan göras. Utgångspunkten är att en hållbar försörjning behöver beakta såväl miljökonsekvenser som sociala aspekter, ekonomiska effekter och konsekvenser för Sveriges och Europas försörjningsberedskap.

2.3.3 Samhällsnytta – vad är det?

Ett annat centralt begrepp för utredningsarbetet är samhällsnytta. En del av vårt uppdrag handlar om att vi ska föreslå förändringar så att bättre hänsyn kan tas till ett projekts samhällsnytta.

Vi har som utgångspunkt för vårt arbete valt att hålla oss till en bred syn på samhällsnytta. Vi utgår från att ett projekt för utvinning och förädling av metaller och mineral ur primära och sekundära källor kan ha både direkta och indirekta nyttor och att detta framför allt gäller ekonomi, social hållbarhet, miljö, klimat och försörjningstrygghet. Mer specifikt kan det röra sig om:

- Direkt och indirekt ekonomisk nytta i form av till exempel skatteintäkter, sysselsättning, export och utvecklingen av industriella kluster.
- Direkta och indirekta sociala nyttor i form av till exempel stärkt lokal kompetens, förbättrad lokal service, förbättrad infrastruktur i glesbygd, sekundära arbetstillfällen och skatteintäkter.

- Stärkt försörjningstrygghet ur ett kris- och totalförsvarsperspektiv samt stärkt försörjningstrygghet i svenska företags leverantörskedjor,¹¹ vilket är en förutsättning för företagens långsiktiga konkurrenskraft.
- Minskade växthusgasutsläpp, dels direkt och dels indirekt genom att utvinna metaller och mineraler används i produkter som ersätter produkter med fossilt ursprung eller drivs av fossila energikällor, samt minskad lokal miljöpåverkan i tredje land.

Den sista punkten innebär att den direkta negativa miljöpåverkan och utsläpp av växthusgaser från ett projekt i Sverige kan behöva ställas i relation till utsläpp av växthusgaser och miljöpåverkan i tredje land samt till behovet av klimatomställningen. I praktiken är det utmanande att göra denna jämförelse.

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med kapitel 1 som presenterar utredningens författningsförslag. Därefter följer detta kapitel som beskriver utredningens uppdrag och förutsättningar.

Kapitel 3 till 6 är bakgrundskapitel. Vi inleder med att utifrån existerande litteratur beskriva hållbarhetsrisker kopplade till användning av metaller och mineral i kapitel 3. Kapitlet beskriver även övergripande åtgärder som staten kan vidta för att minska dessa risker. Staten bör dock bara införa åtgärder om det föreligger marknads- eller policymisslyckanden. I kapitel 4 redogör vi för metallmarknadernas funktionalitet. Vi redogör även för större barriärer på marknaden och väsentliga policymisslyckanden. Ett policymisslyckande identifierat i litteraturen är att statliga insatser mot utvinning och förädling av primära metaller och mineral nästan alltid motiveras av attraktivitet, det vill säga att investeringsklimatet ska förbättras eller åtminstone inte försämrats. Detta är också ett ramvillkor för denna utredning. I kapitel 5 redogör vi för Sveriges attraktivitet som gruvland samt beskriver metall- och mineralnäringens betydelse för Sverige. Slutligen, i kapitel 6 beskriver vi dagens regelverk för pro-

¹¹ Med leverantörskedjor menas företagens direkta leverantörer och alla underleverantörer. Ofta är detta en komplex kedja av företag som börjar med företag som utvinna naturresurser i Sverige eller globalt.

spektering och utvinning. I dessa fyra kapitel är en grund för senare analyskapitel.

Bakrundskapiteln följs av analys- och förslagskapitel för hur prövningen kan utvecklas. I det första, kapitel 7, beskrivs en funktionell prövning för utvinning av mineral, vilka stora utmaningar som finns samt vilka konsekvenserna blir om investeringar i utvinning av mineral uteblir. Vi presenterar således en bedömning av vilka investeringar som planeras och jämför detta med en bedömning av hur hindren i prövningen kan påverka detta.

I kapitel 8 undersöker vi hur lokal delaktighet kan utvecklas med ett särskilt beaktande av att innovationskritiska metaller och mineral finns i områden där det finns ingen eller liten erfarenhet av prospektering och gruvdrift. Detta skapar ett större behov av information och en väl fungerande dialog. En väl fungerande lokal delaktighet är också en förutsättning för att projekts samhällsnytta ska kunna realiseras och att bättre hänsyn ska kunna tas till projektets lokala miljöpåverkan.

I kapitel 9 belyser vi hur regelverken för undersökningstillstånd och undersökningsarbete kan utvecklas. För att kunna bedriva undersökningsarbete behövs flera tillstånd och dispenser från olika myndigheter och kommuner. Detta innebär att det är tidskrävande och svårt för prospekteringsbolag med liten eller ingen erfarenhet av den svenska prövningen. Dessa bolag förväntas ha störst intresse av att leta efter innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. I kapitel 10 belyser vi samma problematik men inriktar oss i stället på hur prövningen kan utvecklas genom bättre samordning. En del av denna analys är också ansvarsfördelningen mellan bergmästaren, Bergsstaten och Sveriges geologiska undersökning.

Kapitel 11 handlar om nationell planering för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Det är i detta kapitel vi analyserar och presenterar förslag kring tilläggsdirektivets fråga.

Kapitel 12 rör ansökan om bearbetningskoncession. Inledningsvis diskuterar vi själva begreppet eftersom det kan föra tanken till att det ger en rätt att bearbeta mineral vilket inte är fallet. Där efter belyser vi vad som kan ingå i bedömningen av en koncession utifrån ett primärt EU rättsligt perspektiv.

I kapitel 14 beskriver vi och analyserar hur implementeringen av ramdirektivet för vatten (2000/60/EG) kan utvecklas och särskilt för utvinning av mineral.

Kapitel 14 rör det ursprungliga utredningsdirektivets andra fråga, det vill säga hur en större del av det värde som metall- och mineralnärings skapar kan komma hela Sverige till del.

Under utredningens gång har vi identifierat ett antal hinder för en funktionell prövning som bedömts ligga lite mer utanför vårt primära uppdrag. Vi redogör för detta i kapitel 15.

Eftersom en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral inte bara handlar om utvinning av mineral har vi i kapitel 16 lyft blicken och kommer med förslag som är bredare. En viktig del av detta är att närma sig hur EU arbetar med denna fråga. Detta kan förväntas kunna leda till att Sverige kan få större möjlighet att påverka utvecklingen och även kunna dra större nytta av de initiativ som finns och utvecklas inom EU.

Slutligen, i kapitel 17 finns det en konsekvensanalys och kapitel 18 innehåller författningskommentar.

3 Innovationskritiska metaller – hållbarhetsrisker och marknadsbarriärer som motiverar statliga åtgärder

Huvudsyftet med denna utredning är att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. För att kunna göra detta behöver vi förstå vad en *hållbar försörjning* innebär för metaller och mineral, och i synnerhet de som är innovationskritiska, samt vilka marknadsmisslyckanden som föreligger och motiverar statliga åtgärder. Utgångspunkten är att hållbarhet inkluderar påverkan på miljö, sociala aspekter, ekonomiska effekter och försörjningsberedskapsaspekter. Vi belyser i detta kapitel tre frågor:

- Hur fungerar marknader för metaller och mineral?
- Vilka hållbarhetsrisker är förknippade med beroendet av metaller och mineral?
- Vilka marknads- och policymisslyckanden kan motivera statliga åtgärder och insatser?

Premissen är att innovationskritiska metaller och mineral är kritiska för att en omställning till mycket låga utsläpp av växthusgaser ska kunna ske. Den teknik som behövs i klimatomställningen blir alltmer komplex och flera olika sorters metaller behövs i elektrifieringen och digitaliseringen av samhället. Utvecklingen av denna teknik förutsätter fungerande globala värdekedjor. Innovationskritiska metaller och mineral används dessutom alltmer i produktionen av försvarsmateriel.

3.1 Hur fungerar marknaden för innovationskritiska metaller och mineral

Marknaden för innovationskritiska metaller och mineral kan beskrivas i termer av efterfrågan och utbud där efterfrågan kommer av samhällets behov av byggnader, infrastruktur, fordon, elektronik och hushållsapparater medan utbudet kommer från metall och mineralnäringsindustrin. I realiteten är detta komplexa samband, inte minst eftersom marknaden utgörs av en stor mängd företag som var och en är specialiserat på olika delar i värdekedjan, såsom utvinning av metaller och mineral, förädling av metaller, komponenttillverkning, tillverkning av slutprodukter och återvinning. I detta avsnitt beskriver vi vad som driver efterfrågan samt dagens utbud av primära (det vill säga från nyproducerat) respektive sekundära (det vill säga från återvunna) metaller och mineral.

3.1.1 Vad driver efterfrågan?

Under industrialiseringen har efterfrågan på metaller vuxit med den ekonomiska utvecklingen. De senaste två decennierna har den globala efterfrågan på bulkmetaller (stål, aluminium och koppar) ökat i ungefär samma takt som BNP. Efterfrågan på stål har ökat med i genomsnitt 4,4 procent per år, aluminium 5,3 procent och koppar 2,3 procent.¹ Efterfrågan på flera andra metaller har ökat snabbare, till exempel har efterfrågan på kobolt och litium ökat med omkring 10 procent per år, dock från betydligt lägre nivåer.

Bulkmetaller används framför allt som konstruktionsmaterial i byggnader och infrastruktur. Detta gäller särskilt för stål och koppar där denna verksamhet står för omkring hälften av den globala efterfrågan.² Efterfrågan på många andra metaller drivs dock av andra sektorer och inte minst av framtagandet av den nya teknik som behövs i elektrifieringen och digitaliseringen av samhället. Det är vanligare än tidigare att metaller behövs inom många olika teknologiområden, till exempel för tillverkningen av batterier, katalysatorer, magneter och elmotorer. Till exempel kommer omkring halva den globala efterfrågan på kobolt och litium från batteritillverkning. Sällsynta jord-

¹ Enligt data från USGS National Minerals Information Center.

² Enligt data från Resources and Energy Quarterly December 2020, Australian Government, Department of Industry, Science, Energy and Resources.

artsmetaller används bland annat i magneter, elmotorer, legeringar och kretskort.³ Litiumjonbatterier och legeringar är viktiga användningsområden för grafit. Den snabba tekniska utvecklingen och elektrifieringen av fordon innebär att fördelningen mellan olika områden sannolikt kommer att förändras under det kommande decenniet.

Det finns stora osäkerheter i den framtida efterfrågan på metaller (se tabell 3.1). Orsaken till de stora osäkerheterna är dock ganska olika för bulk- respektive andra metaller. Efterfrågan på bulkmetaller drivs huvudsakligen i dessa scenarier av investeringar i byggnader, infrastruktur och fordon. Detta innebär att tillväxten drivs av antaganden om socioekonomiska variabler såsom BNP och urbanisering i världen.⁴

Metoderna för att bedöma det långsiktiga behovet av andra metaller är ofta annorlunda då efterfrågan på dessa metaller drivs av efterfrågan på informations- och kommunikationsteknologi samt den gröna omställningen, det vill säga elektrifieringen av energisystemet, industrin och transporter. Det är därför vanligt att scenarier för efterfrågan på andra metaller än bulkmetaller bygger på bedömningar från olika områden, inte minst studier kring efterfrågan på elfordon, solceller och vindkraft.⁵

Tabell 3.1 Efterfrågan på metaller i framtiden

Baserat på framtidsscenarier från internationella organisationer och forskare

	Årlig ökning 2019–2030		Årlig ökning 2019–2050	
	Min	Max	Min	Max
Stål	-1,1 %	3,8 %	0,1 %	3,4 %
Aluminium	1,9 %	6,0 %	1,0 %	4,0 %
Koppar	0,7 %	8,9 %	1,5 %	5,9 %
Grafit	4,7 %	7,4 %	0,4 %	10,0 %
Sällsynta jordartsmetaller	1,8 %	17,2 %	1,9 %	8,8 %
Kobolt	3,0 %	10,7 %	3,5 %	7,2 %
Litium	-3,2 %	21,0 %	2,8 %	10,0 %

Data: Bearbetning av Watari m.fl. (2020) och Watari m.fl. (2021) till artiklar publicerade efter 2014.

³ Re-Sourcing (2020).

⁴ Schipper m.fl. (2018).

⁵ Deetman m.fl. (2018), Valero m.fl. (2018), Schipper m.fl. (2018) och Watari m.fl. (2018).

I den vetenskapliga litteraturen är det tydligt att den framtida efterfrågan på metaller förväntas öka, enda undantaget är stål där det finns scenario som visar på att efterfrågan kan sjunka marginellt från dagens nivå. I de flesta bedömningarna förväntas efterfrågan på bulkmetaller öka med några procent per år ända fram till 2050. Behovet av koppar och aluminium förväntas öka något mer än behovet av stål. Efterfrågan på koppar kommer att öka när fordon och industrier elektrifieras. Efterfrågan på många andra metaller förväntas öka betydligt snabbare, särskilt kommande decennier.

Både Världsbanken och International Energy Agency (IEA) har undersökt hur en efterlevnad av Parisavtalet från december 2015 påverkar behovet av metaller och mineral.⁶ Enligt avtalet ska den globala uppvärmningen hållas långt under 2 grader Celsius och ansträngningar göras för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå.⁷ IEA konstaterar att ett energisystem som bygger på solceller, vindkraftverk och elektriska fordon generellt kräver betydligt mer icke bulkmetaller än deras fossila motsvarigheter. En typisk elektrisk bil kräver sex gånger mer icke bulkmetaller än en traditionell bil med förbränningsmotor medan ett landbaserat vindkraftverk behöver nio gånger mer icke bulkmetaller än ett gasdrivet kraftverk. Det är dock viktigt att notera att den stora massan utgörs av stål och aluminium som inte beaktas i IEA:s jämförelse och att till exempel elfordon innehåller mindre mängd av dessa metaller än ett traditionellt fordon. Världsbanken kommer till liknande slutsatser som IEA då de bedömer att efterfrågan på grafit, litium och kobolt kommer att öka med nästan 500 procent till år 2050.

Efterfrågan och beteendeförändringar

FN:s resurspanel har i en rapport från 2020 visat på betydelsen av en effektiv användning av byggnader och fordon för det framtida metallbehovet.⁸ Det framtida metallbehovet beror därför inte bara på ekonomisk utveckling och urbaniseringen i världen utan även människors konsumtions- och tjänsteval. En avgörande faktor för metallbehovet i byggnader är boendeytan per capita. I Japan har en person i genom-

⁶ IEA (2021) och Världsbanken (2020).

⁷ Prop. 2016/17:16 *Godkännande av klimatavtalet från Paris*, s. 6.

⁸ IRP (2020).

snitt 22,3 m² boendeyta vilket kan jämföras med 42 m² i Sverige, 36,9 m² i kinesiska städer och över 60 m² i USA.

Det finns förväntningar på att självkörande fordon i en delnings-ekonomi ska leda till ett minskat resursutnyttjande. Forskningen visar dock att detta är osäkert. Spieser m.fl. (2014) har kommit till slutsatsen att antalet fordon i Singapore kan minska med upp till 90 procent om privata resor med egna fordon ersätts med självkörande fordon som ägs kollektivt. Bischoff och Maciejewski (2016) och Martinez och Viegas (2017) kommer till liknande slutsatser för Berlin respektive Lissabon. I den senare studien inkluderas även samåkande vilket leder till att antalet fordon kan minska med 95 procent. En övergång till självkörande fordon och samåkning förväntas frigöra vägyta och förkorta restider. Flera studier visar att sträckan personer reser och frakt transporterats kan förväntas öka. Detta innebär att de fordon som används kommer att behöva ersättas mer frekvent såvida inte de tillverkas för längre hållbarhet. Segui-Gasco m.fl. (2019) har genom en individbaserad simulering uppskattat att antalet fordonskilometer ökar med 57 procent vid en övergång till en samägd fordonsflotta. Ambühl (2016) finner att självkörande fordon kan minska behovet av vägyta med 11 till 12 procent men att antalet resor kan tredubblas såvida inte väginfrastrukturen minskar. På grund av osäkerheterna i effekterna av en övergång till självkörande fordon kan utsläppen av växthusgaser i bästa fall enligt Bösch m.fl. (2018) halveras men i värsta fall dubblas.

En övergång mot samåkande i självkörande fordon skulle således kunna leda till ett betydande minskat behov av fordon och därmed metaller. Samtidigt kan denna effekt kraftigt begränsas av den inducerade och latenta efterfrågeökning som skapas av att yta och tid frigörs. Maheshwari och Axhausen (2021) har baserat på den vetenskapliga litteraturen identifierat fyra områden som påverkar utfallet:

1. Teknologi – takten som självkörande och elektriska fordon samt samåkande kan utvecklas och implementeras.
2. Policy – proaktiva styrmedel som stimulerar implementeringen av ny teknologi samt stimulering av samåkande och åtgärder för inducerad efterfrågeökning.
3. Drift – avvägningar mellan monetära resekostnader, tidens värde och kundacceptans samt ytterligare variabler som investering, underhållskostnad och flottans storlek.

4. Planering – förändringar i fysisk infrastruktur som påverkar inducerade efterfrågeökningar vid en hög andel självkörande fordon.

Staten kan ha en viktig roll att spela i alla dessa fyra delar.

En övergång från svag till stark hållbarhet skulle påverka efterfrågan

De gröna scenarier som finns i litteraturen och nämns ovan bygger på en tanke om en svag hållbarhet eller med andra ord grön tillväxt.⁹ Detta innebär att den gröna omställningen bygger på teknisk utveckling och mer välfungerande marknader. Alltmer forskning visar dock att det behövs en icke tillväxtdriven, stark hållbar omställning för att vi inte ska överkonsumera jordens resurser.¹⁰ Under de senaste decennierna har tillväxten i världens konsumtion överskuggat den tekniska utvecklingen vilket resulterat i att världens och många länders miljöfotavtryck ökat.¹¹ Några länder, bland annat Sverige, har lyckats med att minska utsläppen av växthusgaser samtidigt som ekonomin vuxit.¹² Men det är högst osannolikt att en liknande utveckling kan uppvisas för en del annan miljöpåverkan och då inte minst hotet mot den biologiska mångfalden.¹³ Detta följer av att en övergång till förnybar energi, elektrifiering, digitalisering och koldioxidavskiljning och lagring har betydande resursbehov och då inte minst i form av metaller och cement.¹⁴

En stark hållbar omställning kräver insatser som leder till begränsning av överkonsumtion och att vi börjar konsumera tillräckligt i stället.¹⁵ Detta betyder att vi inte ska konsumera vissa varor och tjänster, till exempel sträva efter mindre bostäder, reparera i stället för att köpa nytt, till exempel kök och badrum, inte välja onödigt stora fordon och begränsa vårt resande.¹⁶ Det handlar således om att konsumera mindre och bättre i form av varor med längre hållbarhet och inte onödigt stort.¹⁷

⁹ Fuchs och Lorek (2005).

¹⁰ Se till exempel Jackson (2009), O'Neil m.fl. (2018) och Sachs (2015).

¹¹ Lan m.fl. (2016), Xiao m.fl. (2019), Haberl m.fl. (2020) och Liu m.fl. (2019).

¹² Le Quéré m.fl. (2019).

¹³ Le Quéré m.fl. (2019) och Parrique m.fl. (2019).

¹⁴ Hertwich m.fl. (2015).

¹⁵ Lorek och Spangenberg (2014) och Callmer (2019).

¹⁶ Creutzig m.fl. (2018), Spangenberg (2014), Wiedmann m.fl. (2020) och Dubois m.fl. (2019).

¹⁷ O'Neill m.fl. (2018) och Spangenberg (2014).

Beräkningar visar att de 10 procent rikaste i världen står för 25 till 43 procent av miljöpåverkan medan de 10 procenten med lägst inkomst bara står för 3 till 5 procent.¹⁸ Således drivs människans miljöfotavtryck av rika människors val. Kvantitativ forskning har visa att rika människor inte bara är en drivkraft genom sin direkta konsumtion utan även genom den makt de har i samhället och att de skapar konsumtionsnormer.¹⁹ De fattigaste människorna behöver samtidigt öka sin konsumtion för att kunna täcka sina mänskliga behov.²⁰

En övergång till en världsordning där människans miljöfotavtryck kan bedömas vara inom de gränser som jorden klarar av skulle således innebära en lägre efterfrågan på metaller än de som visas i scenarierna i tabell 3.1.

3.1.2 Det globala utbudet på innovationskritiska metaller och mineral

Utbudet på innovationskritiska metaller och mineral kan vara både primärt (det vill säga från nyproducerat material) eller sekundärt (det vill säga från återvunna metaller). I dag är det dock få metaller som återvinns i någon märkbar omfattning (se tabell 3.2). I en rapport från Tillväxtanalys (2021e) konstateras det att metaller som återvinns generellt kan delas in i två grupper – dels metaller som finns i stora koncentrationer i produkter och betingar ett relativt högt värde, dels metaller som betingar ett mycket högt värde. I den första gruppen finns bulkmetaller medan ädelmetaller (guld, platina, diamanter) finns i den andra gruppen. Detta innebär att innovationskritiska metaller såsom kobolt, litium och sällsynta jordartsmetaller inte återvinns i någon större omfattning i dag.

¹⁸ Teixidó-Figueras m.fl. (2016).

¹⁹ Chancel och Piketty (2015) och Oswald m.fl. (2020).

²⁰ Parrique (2019), Hickel och Kallis (2019) och O'Neil (2018).

Tabell 3.2 Global produktion (miljoner ton år 2018) och hur stor andel av detta som är sekundärt

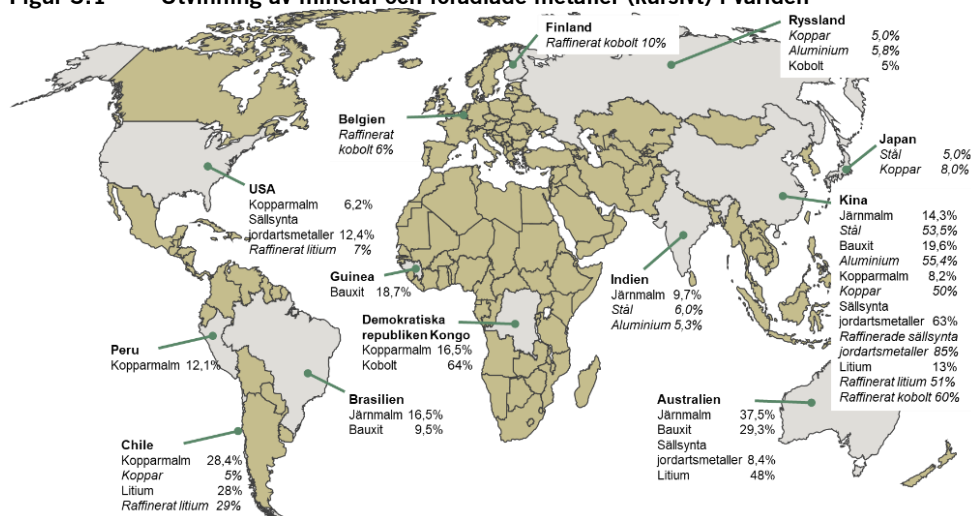
Metall	Produktion ¹	Sekundärt	Metall	Produktion ¹	Sekundärt
Stål	1860	26 % ²	Kobolt	0,144	<5 % ⁴
Aluminium	63,2	16 % ²	Litium	0,086	~0 %
Koppar	24,5	18 % ²	Sällsynta jordartsmetaller	0,220	3–8 % ⁴
Guld	0,004	26 % ³	Grafit	1,100	~0 %

Källor: ⁽¹⁾ USGS National Minerals Information Center; ⁽²⁾ data för 2013, OECD (2018); ⁽³⁾ Fritz m.fl. (2020); ⁽⁴⁾ SGU (2020).

3.1.3 Det globala utbudet av primära metaller

Metaller och mineral är en ändlig resurs som är geografiskt begränsad. Brytning av malm och mineral kan bara göras där brytvärda mineraliseringar finns i berggrunden. Lokaliseringen av en gruva bestäms därför uteslutande av mineraliseringens placering. Mineraliseringar och därmed gruvbrytning är koncentrerat till några få länder och regioner. Australien, Brasilien och Kina stod år 2019 tillsammans för över hälften av världens gruvbrytning (i termer av volym). Detta är länder med en berggrund rik på järnmalm. Andra regioner har större betydelse för andra mineral. Flera länder omkring Anderna har en betydande utvinning av koppar (se figur 3.1). I Afrika finns det en betydande utvinning av koppar och kobolt i Demokratiska republiken Kongo, av bauxit i Guinea och av Platinagruppens metaller i Sydafrika. Europa har en berggrund som i jämförelse med andra världsdelar inte är särskilt rikt på mineraliseringar som är brytvärda. Det finns dock några undantag, till exempel den Fennoskandiska urbergsskölden som går över Sverige, Norge och Finland. Sverige står för ungefär en procent av världens gruvbrytning.

Figur 3.1 Utvinning av mineral och förädlade metaller (kursivt) i världen

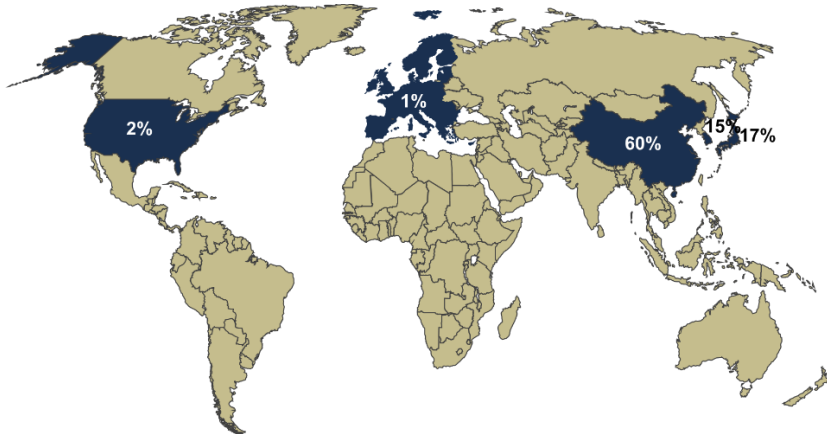


Källa: Figur bygger på data från Tillväxtanalys (2021).

Grubrbrytning domineras således av ett fåtal länder. Metallproduktionen är än mer koncentrerad då mycket av dagens bearbetning sker i Kina. Mer än hälften av världens produktion av förädlade metaller har i dag sitt ursprung i Kina.²¹ Detta är en viktig del i Kinas ekonomiska politik som bygger på att landet ska ta en större del av förädlingsvärdet i globala värdekedjor. Genom att dominera produktionen av förädlade metaller kan inhemsk tillverkningsindustri gynnas genom lägre metallpriser och därmed stärkt konkurrenskraft.²² Detta strategiska agerande har bidragit till att Kina till exempel hade 60 procent av produktionen av litiumjonbatterier år 2019. Trenden är att dominansen förstärks (se figur 3.2).

²¹ Tillväxtanalys (2021b).

²² Tillväxtanalys (2017), Wübbekke (2013) och Shen m.fl. (2020).

Figur 3.2 Produktionen av litiumjonbatterier år 2019

Källa: Data från Pillot (2019).

3.1.4 Skalfördelar och metallprisens volatilitet

Flera metaller säljs både på stora öppna marknadsplatser och direkt till industriella kunder genom långsiktiga kontrakt. Några av de viktigaste handelsplatserna är London metal exchange (LME), Shanghai metal exchange (SHMET) och COMEX på New Yorkbörsen.

En viktig orsak till valet av långsiktiga kontrakt är att de skapar förutsägbarhet, både när det gäller intäkter till processindustrin och kostnader för kunder. Många gånger finns kunderna i samma region som där metallerna förädlas vilket minskar transportkostnader.²³ Boliden säljer till exempel huvudsakligen sina metaller (koppars, zink, bly, nickel, ädelmetaller och platinagruppens metaller) till industriella kunder på års- eller flerårskontrakt. Bolidens samtliga metaller prissätts dock utifrån en metallbörs och merparten av dem kan även handlas över börsen om kunden så önskar. SSAB säljer ungefär två tredjedelar av stålet genom bilaterala avtal med slutkunder. Priserna i dessa avtal styrs av prisindex, till exempel från Metal Bulletin.

För de flesta icke bulkmetallerna och mineral saknas etablerade marknadsplatser, detta gäller till exempel sällsynta jordartsmetaller och grafit. Däremot handlas både litium och kobolt på London Metal Exchange. Avsaknaden av öppna handelsplatser innebär att återvinningsindustrier och smältverk behöver etablera relationer med nya

²³ Andersson m.fl. (2019).

industrikunder för att skapa en marknad. I EU finns det dock inte särskilt många kunder som efterfrågar dessa metaller.²⁴

Icke bulkmetaller produceras i betydligt mindre volymer och är ibland biprodukter vid utvinningen av bulkmineral. Till exempel är en stor del av de sällsynta jordartsmetallerna som produceras en biprodukt från järnmalmsutvinning medan kobolt ofta är en biprodukt i kopparmalms- och nickelgruvor.

Icke bulkmetaller uppvisar precis som bulkmetaller en positiv prisutvecklingstrend.²⁵ Investeringar i gruvor och smältverk är kapitalintensiva och karakteriseras av skalfördelar, det vill säga stora anläggningar har lägre produktionskostnader per enhet än små.²⁶ För utvinning av bulkmineral har skalfördelarna bidragit till att lägre metall- och mineralhalter kan utvinnas utan ökade produktionskostnader. Man har således kunnat bryta malm i betydligt lägre koncentrationer än tidigare utan att kostnaderna ökat.²⁷

Metallpriser är i jämförelse med priserna på många andra varor mer volatila, det vill säga priserna varierar ovanligt mycket i jämförelse med andra varor. Detta följer av att efterfrågan kan förändras betydligt snabbare än utbudet. En hög ekonomisk tillväxt i världen leder till en snabbt ökande efterfrågan på metaller. Men det kan ta över ett decennium att markant öka produktionskapaciteten för metaller. Detta leder till att utbudet periodvis kan bli knappt och priserna öka betydligt. När efterfrågan mattas av eller rent av minskar går metallpriserna ner. Detta påverkar investeringsförutsättningarna för utvinning, förädling och återvinning av metaller. När metallpriserna är höga ökar investeringsviljan i nyproduktion men denna produktion riskerar att tas i drift i en situation där metallpriserna är betydligt lägre.

3.1.5 Potentialen för sekundära metaller

Metall och mineral är en begränsad resurs men metaller går att återanvända och återvinna. Mängden metaller som kommer från återanvändning eller återvinning beror på hur metallerna används och metallpriset. Som redan nämnts återvinns i dag i stort sett bara metaller

²⁴ EU (2017a) och EU (2017b).

²⁵ Tillväxtanalys (2021b).

²⁶ Ousman och Ben Dhaou (2015), Crowson (2003), Crowson (2012) och Crompton & Lesourd (2008).

²⁷ Crowson (2012).

som finns i stora koncentrationer i produkter och betingar ett relativt högt värde samt metaller som betingar ett mycket högt värde. Utbudet av återvunna metaller påverkas även av att metallerna kan bli inlåsta i samhället under decennier. Bulkmetaller som används i konstruktionen av byggnader och infrastruktur kan vara låsta i över 100 år innan de kan bli aktuella för återvinning. Metaller i fordon, solceller och vindkraftverk är ofta fast i 10 till 25 år medan metaller som används i elektronik är fast i några år. De metaller som i dag återvinns kommer många gånger från utvinning som skedde på 1900-talet. Detta innebär att med dagens efterfrågan kommer det att ta tid innan behovet av primära metaller kan minska. Som exempel kan vi ta aluminium. De flesta länderna i världen återvinner mellan 40 och 70 procent men bara drygt en tredjedel av dagens produktion har återvinning som ursprung. Ett annat exempel är stål där omkring 85 procent återvinns i dag men där ungefär två tredjedelar av världsproduktionen kommer från primär utvinning av järnmalm.

Världsbanken har gjort beräkningar baserade på scenarier för hur återvinningen kommer att kunna utvecklas de kommande decennierna.²⁸ De uppskattar att 61 procent av aluminiumanvändningen år 2050 kan vara återvunnen om återvinningsgraden är 100 procent och efterfrågan anpassas till en värld som klarar ett klimatmål om 2 grader Celsius. I samma rapport finns motsvarande beräkning för koppar, nickel, kobolt och litium. Andelen återvunnen koppar bedöms kunna bli 59 procent år 2050, andelen återvunnen nickel bli 58 procent, andelen återvunnen kobolt bli 47 procent och andelen återvunnen litium bli 39 procent. Material Economics har gjort en liknande beräkning för stål och bedömer att ungefär hälften av världs efterfrågan år 2050 kan mötas av sekundärt stål.

Potential i uttjänta produkter

Andelen icke bulkmetaller som återvinns från konsumentprodukter är generellt låg, ofta under en procent. Tillväxtanalys konstaterar i en rapport från 2021 att detta beror på olönsamhet. Värdefulla metaller, till exempel platina och ädelmetaller, återvinns i dag från konsumentprodukter i stor utsträckning trots att de används i små volymer.

²⁸ Världsbanken (2020).

Flera EU direktiv ställer krav på ökad återvinning av material och rapportering av flöden. Det rör sig om det så kallade ELV-direktivet för uttjänta fordon (End-of-Life Vehicle, 2000/53/EG), elavfallsdirektivet WEEE (Waste Electronics and Electrical Equipment, 2012/19/EU) och avfallsdirektivet (2008/98/EC). Vid utvärderingar av efterlevnaden av dessa direktiv framkommer brister i dataunderlag. En betydande brist i statistiken som rör uttjänta fordon och elavfall är oklarheter i mängden av produkter som inte hanteras eller rapporteras enligt kraven i direktiven. Enligt den officiella statistiken hamnar ungefär 6 miljoner uttjänta fordon i EU hos 13 000 auktoriserade demonterare varje år. Baserat på fordons livslängd borde det totala antalet dock egentligen vara omkring 10 miljoner fordon. Upp emot vart tredje fordon hamnar därför utanför det legala systemet (och därmed utanför ELV-direktivet). Ett stort antal försvinner olagligt ut ur Europa medan andra fordon hamnar hos icke auktoriserade demonterare eller dumpas i naturen.²⁹ Genomsnittet elavfall i världen år 2016 har beräknats till 6,1 kg per person vilket kan jämföras med 5,8 kg per person bara två år tidigare.³⁰ Mängden elavfall i EU var 12,3 miljoner ton år 2016 vilket innebär 16,6 kg per person. Bara ungefär en tredjedel av detta bedöms behandlat i enlighet med befintliga europeiska bestämmelser.³¹ Detta innebär att många länder har svårt att nå målen för EU:s elavfallsdirektiv. Det är oklart var två tredjedelar av elavfallet verkligen hamnar. Baldé m.fl. (2017) gör bedömningen att det mesta blir illegalt dumpat eller att det transporteras för återvinning i utvecklingsländer med billigare arbetskraft och med svagare regleringar för miljö- och arbetsskydd.

Avfallet från byggnader och infrastruktur består ofta av material som är lätt att återvinna men har ett lågt ekonomiskt värde. Konventionell materialåtervinning som har ett högre ekonomiskt värde, till exempel återvinning av metaller, plast och papper, står endast för 1,8 procent av det totala avfallet.³² Samtidig konstaterar Naturvårdsverket att betydande flöden av bygg- och rivningsavfall saknas i statistiken. Detta har även uppmärksammats av EU vid en granskning av avfallsdirektiven år 2017.³³ Tillsammans med 9 andra medlemsländer fick Sverige betyget ”dåligt” när det gäller den officiella statistiken

²⁹ Mehlhart och Kosiriska (2017).

³⁰ Baldé m.fl. (2017).

³¹ SWD (2018) 245 final.

³² Naturvårdsverket (2020).

³³ Deloitte (2017).

för bygg- och rivningsavfall. 10 länder fick betyget ”måttligt” medan 9 länder fick betyget ”bra”, bland annat Danmark, Tyskland, Nederländerna och Polen.

3.2 Risker för en hållbar försörjning

Dagens ekonomiska system bygger på globala värdekedjor där råvaror, komponenter, produkter och tjänster kommer från flera länder. Metall- och mineralnäringen utgör ofta en del av dessa globala värdekedjor. Detta innebär att tillverkningen av en färdig produkt är sårbar för händelser runt om i världen, inte minst relaterat till beroendet av metaller. Hösten 2010 slutade Kina exportera sällsynta jordartsmetaller till Japan under en månad vilket innebar att japansk tillverkningsindustri inte kunde producera och att priserna på sällsynta jordartsmetaller ökade kraftigt. Men det finns flera exempel. Under den pågående Covid-19-pandemin har världen fått brist på halvledare vilket påverkat tillverkningen av elektronik och fordon. Översvämningar i Thailand 2011 slog ut en stor del av världens mikrochiptillverkning,³⁴ vilket fick återverkningar för en rad industrier och konsumenter globalt.

Företag som misslyckas med att etablera hållbara leverantörskedjor riskerar att stå utan kritiska insatsvaror, där flera metaller och mineral ingår, eller se dem kraftigt fördyras.³⁵ Vetskapen om detta har lett till att leverantörskedjan och dess hållbarhet blivit en alltmer central del av affärsmodellen för varumärkesföretag och för staters politik. Resurseffektivisering, ekologiska produkter och en trovärdigt hållbar produktion premieras av kunder, finansmarknaden och inte minst anställda. Framgångsrikt miljöarbete i leverantörskedjan ses som en viktig konkurrensfördel av många svenska företag.³⁶ Samtidigt finns det stora sårbarheter som inte minst beror på att leverantörskedjorna ofta är komplexa, globala och i vissa delar begränsade till specifika geografiska områden.

³⁴ Haraguchi och Lall (2015).

³⁵ SOU 2017:22.

³⁶ Tillväxtanalys (2019a).

3.2.1 Hållbarhetsrisker i globala värdekedjor

Världsekonomet forum (World Economic Forum) har under många år publicerat årliga rapporter om globala risker som hotar världsekonomin. Grunden för dessa rapporter är en årlig enkätstudie som besvaras av över 650 medlemmar av WEF. Enkäten och rapporten visar på risker i närtid (0–2 år), mellanlång (3–5 år) och lång tid (6–10 år). Riskerna delas in i fem grupper – ekonomiska risker, miljörisker, sociala risker, geopolitiska risker och tekniska risker. Tabell 3.3 visar på de mest betydande riskerna under respektive grupp. De mest sannolika riskerna att inträffa under kommande 10 åren är extremväder, att länder och företag misslyckas att minska utsläppen av växthusgaser och att genomföra anpassningsåtgärder, mänsklig miljöförstöring, infektions-sjukdomar, förluster i biodiversitet och att den digitala makten koncentreras. De största effekterna anses kunna uppstå av infektionssjukdomar, misslyckade åtgärder för minskade växthusgasutsläpp och anpassning, användning av kärnvapen, förluster i biodiversitet, naturresurskriser och mänsklig miljöförstöring. Detta innebär att miljö- och klimatrisker anses vara den grupp av risker som utgör det största hotet för världsekonomin.

Flera av de risker som WEF bedömt som störst har en stark koppling till utvinning och förädling av metaller. Förädling av mineral och metaller ger många gånger upphov till stora utsläpp av växthusgaser. Utvinning av metaller och mineral samt förädling av primära och sekundära metaller innebär dessutom ofta en betydande risk för läckage av farliga ämnen (se avsnitt 3.2.2). Utvinning av många mineral är begränsat geologiskt till några få områden i världen vilket gör dem sårbara för extremväder i dessa områden. Detta gäller även för förädlingen av metaller eftersom denna är koncentrerad till västasien, särskilt till Kina. Man är därmed beroende av att dessa länder genomför anpassningsåtgärder för ett förändrat klimat. Detta gäller även hamnar som är viktiga för logistiken som hanterar metaller och mineral. Tillväxtanalys har i en rapport visat att delar av det svenska näringslivet på grund av sitt metallberoende är sårbara för extremväder i andra länder.³⁷

³⁷ Tillväxtanalys (2020a).

Tabell 3.3 De största riskerna kommande 10 åren enligt Världsekonomiskt forum (WEF)

Riskgrupp	Största riskerna
Ekonomisk risk	Ekonomisk stagnation; Tillgångsblubb som spricker; Chocker i tillförsel eller efterfrågan; Skuldkriser
Miljörisk	Extrema väderhändelser; Misslyckande i att minska utsläpp av växthusgaser och i klimatanpassning; Minskad biodiversitet; Naturresurskriser
Samhällsrisk	Infektionssjukdomar; Sysselsättnings- och försörjningskriser; Kollaps av sociala säkerhetssystem
Geopolitisk risk	Terroristattacker; Avbrott i mellanstatliga relationer; Mellanstatliga konflikter; Geopolitisering av strategiska resurser; Kärnvapen; Statskollaps
Teknisk risk	Dålig cybersäkerhet; Digital ojämlikhet; Kollaps av IT-infrastruktur; Avsaknad av accepterat ramverk för kritisk teknologi; Negativa samhällskonsekvenser av teknologiska framsteg

Källa: Bearbetning av WEF (2021).

Samhällets beroende av metaller och mineral har inte bara en stark koppling till miljö- och klimatrelaterade hållbarhetsfrågor utan även till social hållbarhet (se avsnitt 3.2.3) och geopolitik (se avsnitt 3.2.4).

3.2.2 Utbudet och miljöpåverkan

Gruvverksamhet och förädling av metaller är alltid förenad med viss miljöpåverkan vilket innebär att växters, djurs och människors naturliga livsmiljö förändras. Produktionen av metaller står för 8 procent av världens energianvändning och orsakar nästan 30 procent av industrins utsläpp av växthusgaser.³⁸ Den lokala miljöpåverkan är alltid platsspecifik och det finns unika utmaningar kopplade såväl till varje mineral som till det land och den plats den utvinns från.

De svenska miljömålen koppling till metaller och mineral

Riksdagen har beslutat om ett generationsmål och sexton nationella miljö kvalitetsmål samt ett antal etappmål inom områdena avfall, biologisk mångfald, farliga ämnen, hållbar stadsutveckling, luftföro-

³⁸ Raabe m.fl. (2019).

reningar och klimat. Syftet med de svenska miljö kvalitetsmålen är att bidra till genomförandet av den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen. Arbetet med att nå miljö kvalitetsmålen och generationsmålet utgör grunden för den nationella miljöpolitiken. Miljö kvalitetsmålen med preciseringar ska ge en långsiktig målbild för miljöarbetet och fungerar som vägledning för hela samhällets miljöarbete, såväl hos myndigheter och kommuner som näringsliv, organisationer och andra aktörer.

De miljö kvalitetsmål som i första hand aktualiseras i denna utredning är Begränsad klimatpåverkan, Bara naturlig försurning, Ett rikt växt- och djurliv, Giftfri miljö, Frisk luft, Grundvatten av god kvalitet, Levande sjöar och vattendrag, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö och God bebyggd miljö (avfallshantering). Utöver miljö målssystemet finns flera andra mål att beakta, bland annat de svenska klimatmålen och de rättsligt bindande miljö kvalitetsnormerna.

Vid gruvdrift för råmaterialutvinning tas mark i anspråk vilket innebär att redan existerande biotoper trängs undan. Beroende på gruvans lokalisering kan undanträngningen av unika biotoper påverka möjligheten att nå de olika miljö kvalitetsmålen, till exempel Levande skogar och Storslagen fjällmiljö. All gruvverksamhet måste oundvikligen hantera en stor mängd vatten. När ett hål i marken grävs eller borrar, fylls det naturligt med vatten, om ingen åtgärd vidtas. Företagens vattenhantering inbegriper till exempel länshållning av gruvor, omledning av vattendrag, användning av kylvatten, rening, dämning, lagring och utsläpp av vatten. Gruvverksamhet ger också ofrånkomligen upphov till utsläpp av metaller och andra ämnen till vatten. Det här gör att den ekologiska statusen hos de vatten som påverkas av gruvverksamheten i normalfallet försämras. Detta innebär att miljö målen om Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet samt Giftfri miljö påverkas. Förädlingen av malm är förknippat med processutsläpp till luft och en betydande energianvändning. Förädlingsverksamheten kan därmed påverka möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen Frisk luft och Begränsad klimatpåverkan.

Hur gruvbrytningen påverkar den lokala och globala miljön och möjligheten att nå de nationella miljö kvalitetsmålen är unikt för varje enskild gruva. Effekterna beror på flera faktorer där de mest betydande är vilket material som bryts och hur avfallshantering ser ut. Andra faktorer av betydelse kan vara topografi, klimat, geologi och

hur känsliga omgivande recipienter är. Recipient (mottagare) kan till exempel vara närliggande sjöar och vattendrag, grundvattnet och luften. Det handlar också val av teknik som kan begränsa påverkan.

Det behöver även beaktas att utvinningsverksamhet också kan skapa nya miljöer som ökar den biologiska mångfalden. Branta klippväggar i stenbrott är exempelvis populära boplatser för vissa fåglar. Övergivna, vattenfyllda gruvhål har visat sig vara boplatser för grodor och salamander.

Återvinning av metaller har också en negativ miljöpåverkan. Processerna är ofta energikrävande och det finns en risk för läckage av giftiga ämnen. Många konsumentprodukter klassas som farligt avfall vilket innebär att de behöver hanteras på ett visst sätt. Det är tydligt att det finns problem i länder med en svag eller dåligt implementerad lagstiftning. I länder med starka institutionella ramverk sker återvinningen i centraliserade anläggningar som använder avancerad teknik i en reglerad industriell miljö medan återvinningen kan vara i stort sett oreglerad och hantverksmässig i andra länder.³⁹ I det senare fallet används förenklade, arbetskrävande och miljöfarliga metoder som kan ha negativa konsekvenser på miljö och människor. Oaktat detta har FN:s resurspanel konstaterat att återvinning av metaller minskar metallanvändningens miljöpåverkan betydligt eftersom påverkan från gruvbrytning och malmbearbetning kan undvikas samt att energianvändningen minskar vilket generellt innebär att utsläppen av växthusgaser minskar.⁴⁰

Utbudets klimatpåverkan

FN:s resurspanel publicerade år 2020 en rapport om resurseffektivitet och klimatförändringar.⁴¹ Enligt denna rapport har växthusgasutsläppen som kommer från utvinning och förädling av material fått en större betydelse för de totala utsläppen. På 20 år har andelen växthusgasutsläpp från materialprocesser ökat från 15 procent (1995) till 23 procent (2015). Utvinningen av järnmalm och produktionen av stål står för de största utsläppen inom denna sektor, 32 procent, medan icke-metalliska mineral bidrog med 13 procent av utsläppen. Om man bara ser till produktionen av metaller står stål för över 80 procent av

³⁹ Ilankoon m.fl. (2018).

⁴⁰ IRP (2019).

⁴¹ IRP (2020).

utsläppen av växthusgaser och aluminium för 15 procent.⁴² FN:s resurspanel konstaterar att åtgärder framför allt fokuserats på en minskad användning av processrelaterad energi och processrelaterade utsläpp orsakade av förädlingen av metaller och mineral. Det är ovanligare med viktiga åtgärder på efterfrågesidan, såsom materialeffektiv design, substitution till material med små klimatfotavtryck eller lätta material och en mer effektiv användning av byggnader och fordon. De bedömer att G7 länderna genom åtgärder på efterfrågesidan skulle kunna minska utsläppen från bostadshus med över 80 procent år 2050. Nästan 70 procent av detta kommer från en mer intensiv användning av bostäder medan den näst viktigaste åtgärden är en ökad andel återvunnet material (14 till 18 procent). För bilar bedömer de att materialeffektiva strategier skulle kunnat minska utsläppen med mellan 57 och 70 procent i G7 länderna år 2050. De största effekterna kommer av mer intensivt användande av bilar genom en delningsekonomi och ett skifte mot betydligt mindre fordon.

Under senare år har fordonsindustrin börjat fokusera alltmer på växthusgasutsläppen från produktionen av fordon.⁴³ Orsaken till detta är att elektrifieringen av fordon förväntas innebära att en betydligt större andel av utsläppen kommer att komma från produktion. I närtid är de två viktigaste åtgärderna att öka användningen av förnybar energi i produktion och en övergång mot återvunnet stål, aluminium och plast.

I Sverige har det under flera år varit vanligt med krav på materials klimatfotavtryck vid konstruktion av byggnader och infrastruktur.⁴⁴ Många gånger stärks detta av miljövarudeklarationer (EPD – *Environmental Product Declarations*). Dessa EPDer bygger på standarder och är granskade och godkända via en oberoende verifiering.

Återvunna metaller har generellt ett betydligt lägre klimatfotavtryck än primära metaller.⁴⁵ Klimatpåverkan från återvunnet stål är mellan 10 och 38 procent av påverkan för primärt stål. Motsvarande siffra för aluminium är 3,5 till 20 procent. Det relativt stora intervallet är en konsekvens av att processer är elberoende vilket innebär att elmixen avgör klimatfotavtrycket. Klimatfotavtrycket blir betydligt lägre i länder med mycket icke fossil elproduktion, såsom Island, Norge, Sverige, Kanada och Brasilien, och högre i länder med mycket kolkraft såsom Indien, Kina och USA.

⁴² IRP (2019).

⁴³ Tillväxtanalys (2020b).

⁴⁴ Tillväxtanalys (2018a).

⁴⁵ IRP (2019).

3.2.3 Utbudet och social hållbarhet

Utvinning av mineral ger ofta fördelar för lokala samhällen, inte minst i landsbygdssamhällen i utvecklingsländer där de ekonomiska intäkterna kan möjliggöra tillgång till utbildning och hälsovård. Samtidigt kan utvinning av mineral finansiera våldsamma väpnade konflikter eller innebära kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Utvinningsprojekt kan också ge upphov till markanvändningskonflikter. Dessutom kan verksamhetens arbetsmetoder och hälso- och säkerhetsåtgärder resultera i negativa sociala konsekvenser.

Det EU Horizon 2020 finansierade projektet RE-Sourcing har sammanfattat de viktigaste sociala och ekonomiska utmaningarna.⁴⁶ Dessa kan delas in i tre områden, mänskliga och sociala rättigheter, arbetsvillkor och ekonomi (se tabell 3.4).

Tabell 3.4 Områden och viktiga aspekter för mänskliga- och sociala rättigheter, arbetsvillkor samt finansiell ekonomi kopplade till utvinning av mineral

Område	Viktiga aspekter att kontrollera
Mänskliga och sociala rättigheter	Direkt eller indirekt finansiering av väpnade konflikter. Allvarliga övergrepp orsakat av utvinning eller transport av metaller och mineral. Användningen av offentliga eller privata säkerhetsstyrkor. Urfolksrättigheter. Bidrag till välfärd i gruvsamhällen. Tvångsförflyttning av lokalsamhällen. Hantverksmässig- och småskalig gruvbrytning (ASM) inklusive barnarbete.
Arbetsvillkor	Levnadslön för arbetare. Fritt valt anställning. Behandling av migrerad arbetskraft. Exponering för farliga ämnen. Tillhandahållande av skyddsutrustning.
Ekonomi	Bestickning och korruption. Betalning av skatter, avgifter och royalties. Bedrägeri kring mineralen eller metallens ursprung. Penningtvätt. Utpressning.

Källa: Från Re-Sourcing (2020).

⁴⁶ Re-Sourcing (2020).

3.2.4 Utbudet och geopolitik

Det beroende av kritiska metaller som digitaliseringen och den nya gröna tekniken ger upphov till kan få geopolitiska konsekvenser. I och med att utvinning och framför allt förädling av metaller och mineral är koncentrerat till få länder uppstår geopolitiska försörjningsrisker. För många metaller och mineral sker över hälften av förädlingen i Kina (se avsnitt 3.1.3). Detta innebär att Kina har en marknadsmakt som kan användas i olika politiska syften.

Det finns flera forskare och institutioner som bedömer att en övergång till förnybar energi kommer att skapa större säkerhetsrisker och geopolitiska spänningar än vad vårt beroende av fossila bränslen har gjort.⁴⁷ Det finns också en förmodan att det kommer att bli ett ökat antal småskaliga konflikter medan risken för stora mellanstatliga konflikter kommer att minska. I en studie drar man slutsatsen att det är troligt att det kommer skapas konflikter mellan Kina och USA kring vissa metaller och mineral.⁴⁸ Det finns dock kritik mot att dessa resultat inte särskilt väl underbyggda. Vakulchuk m.fl. (2020) drar slutsatsen efter en genomgång av litteraturen att området bygger på ett systematiskt misslyckande av att definiera begreppet geopolitik. Det finns en brist på teoretisering av begreppet och en avsaknad av analytiskt ramverk omöjliggör välgrundade bedömningar.

Ett centralt begrepp för hanteringen av geopolitiska försörjningsrisker är samhällsviktig verksamhet. MSB tog 2020 tillsammans med andra aktörer fram en ny definition av samhällsviktig verksamhet – ”med samhällsviktig verksamhet avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”. Under 2021 kompletterades definitionen med vägledningen ”Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod”⁴⁹ samt ”Identifiering av samhällsviktig verksamhet: Lista med viktiga samhällsfunktioner”⁵⁰ där det bland annat finns den viktiga samhällsfunktionen Övrig industri som exemplifieras genom *Tillverkning av råvaror och produkter vilka är direkt nödvändiga för samhällsviktig verksamhet där tvinning och förädling av metaller och mineral inbegrips*. Aktörer som ansvarar för verksamhet inom de sju utpekade områdena ska arbeta

⁴⁷ Vakulchuk m.fl. (2020).

⁴⁸ Gulley m.fl. (2018).

⁴⁹ MSB 1408, Oktober (2021).

⁵⁰ MSB 1844, Oktober (2021).

med att höja förmågan, till exempel genom att ta fram beredskapsplaner för ledning och samverkan eller evakuering.

3.2.5 Brister i kontroll och förståelse av hållbarhetsrisker i näringslivet

I dagens ekonomi där företag agerar i globala värdekedjor är det avgörande för en hållbar försörjning att företagen har förmåga att hantera ovanstående hållbarhetsrisker. De flesta företag som vill utveckla hållbara leverantörskedjor använder kaskadmetoden, det vill säga de ställer krav på sina direkta leverantörer som i sin tur förväntar sig ställa liknande krav på sina leverantörer osv. Många gånger är det varumärkesföretag som ställer de ursprungliga kraven. Om detta fungerar skulle således gruvföretag som finns i början av en leverantörskedja ha samma hållbarhetskrav som en tillverkare av elektriska motorer i ett fordon. I flera rapporter har det dock konstaterats att detta inte fungerar i dag.⁵¹

Många gånger bryts denna kedja redan i första led genom att direkta leverantörer inte för kraven vidare.⁵² De flesta företag inom teknikindustrin i Sverige bedömer sig ha dålig kontroll på hållbarhetsrisker i leverantörskedjan. De anser sig även ha liten kunskap om många risker. Stora företag anser sig ha bättre kontroll och kunskap än mindre företag. Företagen har bättre kontroll på hållbarhetsrisker som har en specifik reglering. Detta gäller till exempel konfliktmetallerna⁵³ tenn, tantal, volfram (tungsten) och guld (3TG) vars användning sedan 2010 är reglerad i amerikansk lagstiftning (Dodd Frank-Act). Ett annat exempel är EU-förordningen om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier och andra farliga ämnen (REACH).⁵⁴ De flesta hållbarhetsriskerna är dock inte kopplade till någon specifik statlig reglering. Moderna it-lösningar skapar dock nya möjligheter för företag att ha kontroll på sina leverantörskedjor, till exempel genom spårbarhetssystem och digitala moln, vilket kommer att påverka företags förmåga att skapa resilienta leverantörskedjor.

⁵¹ Tillväxtanalys (2020b) och Tillväxtanalys (2021a).

⁵² Tillväxtanalys (2021a).

⁵³ Mineral som utvinns i regioner som är konfliktdrabbade eller högriskområden. Enligt EU:s förordning (2017/821) är detta områden i väpnad konflikt eller områden instabila efter en konflikt samt områden med svag eller obefintlig styrning och säkerhet, såsom sönderfallande stater, samt med omfattande och systematiska kränkningar av internationell rätt, inklusive brott mot de mänskliga rättigheterna.

⁵⁴ Tillväxtanalys (2020b).

3.3 Barriärer och marknadsmisslyckanden för väl fungerande marknader

Ur ett nationalekonomiskt perspektiv ska politiska insatser vara motiverade av förekomsten av så kallade marknadsmisslyckanden, det vill säga att det finns barriärer på marknaden som om de undanröjs leder till ökad ekonomisk effektivitet i samhällets produktion och användning av metaller. På marknaden för metaller och mineral förekommer framför allt fyra marknadsmisslyckanden – *negativa externaliteter, positiva externaliteter, ofullständig konkurrens och ofullständig information*.⁵⁵

Negativa externaliteter uppstår när utvinning och förädling av mineral och metaller ger upphov till miljö- och hälsoeffekter som påverkar andra företag, konsumenter och framtida generationer utan att detta speglas i rådande marknadspriser. Det kan till exempel röra sig om att processindustrin som förädlar mineral inte fullt ut betalar för sina växthusgasutsläpp eller att tungmetaller från anrikningssand läcker från gruvdammar.

Prospektering kännetecknas av att det är en *positiv externalitet* eftersom den kunskap som skapas kommer att gynna framtida aktörer som vill utvinna mineral. Motivet för eventuella statliga insatser för prospektering är således detsamma som används för stöd till forskning och innovation. Samhället gynnas av en ökad kunskapsnivå men företagen tenderar att underinvestera i kunskap som är kollektiv och därmed kan gynna konkurrenter. Staten bör därför genomföra insatser för att öka den kollektiva nyttan men detta minskar företagens intresse att prospektera på nya områden. Dessutom kan kunskap spridas mellan företag, till exempel när medarbetare byter arbetsgivare.

Som beskrivits tidigare i detta kapitel karakteriseras även marknaden för många metaller av en stark marknadskoncentration och stordriftsfördelar. Det finns därför en risk för *ofullständig konkurrens* där enskilda länder och företag kan påverka prisbildningen och möjligheten för nya konkurrenter att komma in på marknaden.

Ett fjärde marknadsmisslyckande är *ofullständig information* och inte minst att informationen är ojämnt fördelad mellan aktörerna (så kallad asymmetrisk information). Ett exempel är att varumärkesföretagen generellt inte har kontroll på hållbarhetsrisker i sina leverantörskedjor vilket i värsta fall kan få stora samhällskonsekvenser (se av-

⁵⁵ Nicolli m.fl. (2012).

snitt 3.2.5). Ett annat exempel kan vara att återvinningsindustrin inte har information om vilka produkter som finns i uttjänta produkter samt hur dessa produkter effektivt ska demonteras och metaller separeras.

För metaller är det dock ofta svårt att avgöra om det verkligen rör sig om ett marknadsmisslyckande när ofullständig konkurrens eller ofullständig information observeras. Detta följer av att det finns stora policymisslyckanden som påverkar metallmarknaden, det vill säga att det är styrmedel som leder till att det uppstår ofullständig konkurrens eller ofullständig information. Detta gäller särskilt icke bulkmetaller.⁵⁶ Ett av de största policymisslyckanden är att styrmedel för utvinning och förädling av metaller och mineral ofta motiveras av attraktivitet.

3.3.1 Statliga insatser för gruvnäringen motiveras av attraktivitet

OECD har gjort en internationell genomgång av stöd till gruvnäringen och processindustrin.⁵⁷ En av huvudslutsatserna från denna kartläggning är att stöd till de primära processerna när malm utvinns och förädlas till metaller generellt inte motiveras av marknadsmisslyckanden. I stället motiveras dessa insatser av attraktivitet, det vill säga att insatserna ska leda till stärkt konkurrenskraft i existerande inhemsk industri eller att fler investeringar ska lockas till landet. De vanligaste och viktigaste ekonomiska stöden enligt OECD:s rapport är följande:

- Generella ekonomiska stöd som ökar företagets intäkter och minskar kostnaden för kapital, energi och mineral. Det kan till exempel röra sig om undantag eller nedsättning av skatter på bränsle och el, accelererade avskrivningar som gör att värdet på kapitaltillgångar kan skrivas av relativt snabbt och att man tillåter gruvföretag att använda historiska ekonomiska förluster orsakade av prospektering för att kompensera skattepliktiga intäkter.
- Offentligt tillhandahållande av investeringskapital. Till exempel offentliga utvecklingsbanker och exportkreditbyråer som investerar stora summor i den primära metallsektorn. Det förekommer

⁵⁶ Tillväxtanalys (2021b).

⁵⁷ OECD (2017).

även att statligt ägda gruvföretag inte behöver ha samma avkastning på kapital som deras privata motsvarigheter.

- Handelsrestriktioner på mineral, metallkoncentrat och metallskrot som påverkar den internationella prisbilden och åtminstone kortsiktigt gynnar industrin i det land som infört restriktionen.
- Stöd till processindustrins omställning till klimatneutralitet, till exempel industriklivet i Sverige, EU:s gröna giv och EU:s stöd till projekt av gemensamt europeiskt intresse (IPCEI).

En annan huvudslutsats i OECD:s rapport är att insatser på den sekundära metallmarknaden inte motiveras av attraktivitet på samma sätt utan är mer kopplade till marknadsmisslyckanden. Dessutom konstaterar de att återvinning av metaller från produkter, byggnader och infrastruktur missgynnas av att regeringar tenderar att beskatta arbetskraft i betydligt större utsträckning än kapital eller material. Metallåtervinning är relativt arbetsintensiv medan primär metallproduktion är mer kapital- och energiintensiv.

Det är inte bara OECD som kommer till slutsatsen att konkurrenskraften för återvunna metaller missgynnas. Samma slutsats finns även med i Nordiska ministerrådets rapport *Critical metals in end-of-life products*.⁵⁸

OECD har i en senare rapport från 2021 undersökt hur en skattereform där användningen av primära material beskattas och intäkterna används för att subventionera den sekundära produktionen.⁵⁹ Deras modellsimulering resulterar i att det globala primära metallbehovet minskar med 27 procent jämfört med deras grundscenario för år 2040 och att effekten på BNP är marginell (0,2 procent). Denna analys har dock sina begränsningar eftersom resultat beror på metodval, inte minst användandet av en allmän jämviktsmodell, utformandet av skattereformen och antaganden i grundscenariot. Detta innebär att de exakta nivåerna är svårbedömda. Andra liknande analyser visar delvis på andra resultat. Wiebe m.fl. (2019) har visat att en övergång till globala styrmedel för en cirkulär användning av material skulle kunna leda till att det primära materialbehovet minskar med 10 procent år 2030, att BNP inte påverkas och att antalet arbetstillfällen ökar med 2 procent. Donati m.fl. (2020) visar en kraftig global minsk-

⁵⁸ Norden (2017).

⁵⁹ OECD (2021a).

ning av BNP (6,3 procent) och arbetstillfällena (5,3 procent). Från OECD:s studie är det dock viktigt att notera de stora regionala skillnaderna på resultatet och inte minst att denna form av global skattereform kan få betydligt större negativa ekonomiska konsekvenser för regioner med mycket gruvdrift utanför OECD-länderna. Analysen visar även vikten av att BRIICS-länderna⁶⁰ genomför skattereformen. Detta följer av att dessa länder förväntas stå en stor del av det ökade materialefterfrågan i grundscenariot. De Bour m.fl. (2021) visar också på vikten att förstå regionala konsekvenser av en politik som syftar till att skapa en cirkulär ekonomi. Deras analys visar att Nederländernas konkurrenskraft skulle kunna stärkas av denna politik på bekostnad av fattigare länders som är mer råvarubaserade.

3.3.2 Lönsamheten i återvinning påverkas negativt av grupolitiken

Tillväxtanalys är i en rapport från 2021 också inne på att konkurrensen mellan primära och sekundära metallflöden påverkas av att primär metallproduktion motiveras av attraktivitet. I rapporten konstateras att lägre koncentration av mineral i gruvor inte har inneburit nämnvärt högre produktionskostnader. Detta beror bland annat på ökad automatisering och att staten subventionerat insatsvaror i form av energi och infrastruktur. Denna massproduktion har bidragit enormt till ekonomiskt välstånd genom att hålla nere kostnader och priser på tillverkade varor vilket ökat marknadens storlek och driver ekonomisk tillväxt.

Enligt Tillväxtanalys rapport skapar massproduktion ett dilemma för återvinning av många metaller eftersom det ofta är omöjligt att skapa liknande skalfördelar vid återvinning.⁶¹ Detta följer av att det är svårt att skapa lärande eftersom produkters design och innehåll kontinuerligt förändras samt av handelspolitik som förvårar handel (se avsnitt 3.3.3). Svårigheten att skapa lärande gäller särskilt produkter med relativt kort livslängd (till exempel elektronik) och metaller som används i små kvantiteter. Detta innebär att det ofta är tidskrävande att separera ut många metaller och att återvinning av metaller blir mer arbetsintensiv än primärtillverkningen. Återvinningen är i sig också energikrävande och använder en icke obetydlig mängd kemi-

⁶⁰ BRIICS – Brasilien, Ryssland, Indien, Indonesien och Kina.

⁶¹ Tillväxtanalys (2021b).

kalier som behöver hanteras på rätt sätt för att inte innebära miljörisker.

I en senare rapport från Tillväxtanalys år 2021 är en huvudslutsats att det behövs ett större produktfokus än materialfokus.⁶² En viktig uppgift för politiken är enligt rapporten att finna en balans mellan åtgärder som skapar incitament för förbättrad produktdesign vid tillverkningssteget och åtgärder som förbättrar sektorns förmåga att ta hand om avfall när produkterna nått sin slutliga livslängd. Det konstateras att dagens situation överlag präglas av en obalans eftersom fokus många gånger ligger på förbättrad avfallshantering snarare än på produktdesign och återvinningsbarhet. De styrmedel som används för att öka återvinningen av metaller, till exempel producentansvaret som bland annat omfattar elutrustning och batterier, ger överlag svaga incitament till ökad återvinningsbarhet.

En slutsats i rapporten är att en politik för ökad återvinning av metaller behöver bestå av en kombination av styrmedel. För det första behövs det ett styrmedel som skapar incitament för att hushålla med avfallsgenererande produkter och ett styrmedel som gör det enklare att återlämna sådana produkter för senare återvinning på ett miljömässigt acceptabelt sätt. Styrmedel som producentansvar och pantssystem har dessa egenskaper. För det andra behövs styrmedel som syftar till att överbrygga olika informationsproblem (till exempel standardisering och certifiering), reducerade transaktionskostnader (till exempel genom en transparent lagstiftning) samt förbättra produkters återvinningsbarhet (till exempel produktpass). Dessa utgör alla potentiella komplement till andra styrmedel såsom producentansvar. Rapporten visar dock på en betydande heterogenitet mellan olika metallmarknader och produkter, till exempel är informationsrelaterade marknadsmisslyckanden (till exempel asymmetrisk information) överlag inget stort hinder för återvinningen av bulkmetaller medan det hämmar återvinningen av många andra metaller.

Tillväxtanalys lyfter också i sin första rapport från 2021 upp den effektiva skattenivån för primära respektive sekundära metaller och dess påverkan på konkurrensen. Den effektiva skattenivån för en gruva i Sverige har bedömts ligga mellan 22 och 27 procent.⁶³ Några liknade bedömningar finns inte för återvinning av metaller. I Australien har det dock bedömts att över 90 procent av kostnaden för demontering

⁶² Tillväxtanalys (2021e).

⁶³ Tillväxtanalys (2016a) och GMP Securities (2020).

och sortering av elavfall utgörs av arbetskostnader.⁶⁴ Detta indikerar att den effektiva skattenivån i Sverige för återvinning av metaller från elprodukter kan vara ungefär dubbelt så hög som den för gruvor.⁶⁵ Att höja den effektiva skattenivån på svenska gruvor riskerar dock att leda till att de blir olönsamma.

3.3.3 Lönsamheten i återvinning försämras också av lagkrav och handelsrestriktioner

Tillväxtanalys rapport från 2021 lyfter även fram hur lönsamheten för sekundära metaller påverkas negativt av lagstiftning inom EU. Det gäller EU direktiv som bland annat syftar till att skapa en ökad återanvändning och återvinning av material från uttjänta fordon (ELV-direktivet, 2000/53/EG) och uttjänta elektriska produkter (WEEE-direktivet, 2012/19/EU). De administrativa kostnaderna som följer av efterlevnaden av kraven i dessa direktiv, tillsammans med bristande tillsyn, är enligt Tillväxtanalys viktiga orsaker till att många uttjänta produkter hanteras illegalt (se avsnitt 3.1.5).

Administrativa kostnader skapas även av EU:s avfallstransportförordning (EG 1013/2006). Denna förordning är EU:s implementering av Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Denna FN-konvention förhandlades fram 1989 efter att farligt avfall börjat skickas från västvärlden till utvecklingsländer och länder i Östeuropa. Bland de metaller som klassas som farligt avfall finns koppar, kobolt, nickel, sällsynta jordartsmetaller, mangan, volfram och många andra metaller som är vanliga i legeringar. En negativ konsekvens av denna konvention är att det är administrativt krångligt att transportera metallavfall mellan länder i EU och väldigt svårt att lagligt importera eller exportera metallskrot till icke OECD-länder. För många metaller utgör detta ett betydande hinder för utvecklingen av skalfördelar i metallåtervinning.

OECD har i en rapport från 2021 konstaterat att importrestriktionen på metallavfall och skrot inte förekommer men att exportbegränsningar är vanligare än för primära metaller.⁶⁶ Man bedömer att 40 procent av handeln med kopparavfall träffas av exportbegränsningar,

⁶⁴ Dias m.fl. (2019).

⁶⁵ Tillväxtanalys (2021b).

⁶⁶ OECD (2021b).

motsvarande siffra för aluminium och stål är 30 procent respektive 20 procent. Att bli av med handelshinder som påverkar handeln med återvunna metaller som används i mindre kvantiteter såsom sällsynta jordartsmetaller anses särskilt viktigt eftersom detta är en förutsättning för utvecklingen av skalfördelar.

Flera aktörer i Sverige har identifierat den dåliga statistiken för återvinning och återanvändning av metaller. Denna statistik behövs för att kunna analysera nya styrmedel och utvärdera existerande styrmedel. Samtidigt behöver behovet vägas mot effekten av ökade administrativa kostnader.

3.4 Sammanfattande iakttagelser

Detta kapitel kan kortfattat sammanfattas i följande punkter.

- Metallmarknaderna är globala och kännetecknas av skalfördelar i produktion, en marknadskoncentration framför allt till Kina och volatila priser.
- Bedömningar visar att en global grön omställning kommer att leda till en snabb ökad efterfrågan på metaller som inte ännu finns i stor omfattning i samhället. År 2050 bedöms omkring hälften av metallerna komma från primära källor även om 100 procent återvinns. Dessa bedömningar bygger på scenarier som klarar ett temperaturmål på 2 grader men inte en så kallad ”stark hållbarhet”.
- Försörjningen av metaller och mineral är en av de främsta hållbarhetsriskerna för näringslivet. Ett förändrat klimat med ökad frekvens av extremväder förväntas leda till att risken ökar.
- En hållbar försörjning förutsätter kunskap och kontroll på hållbarhetsrisker i näringslivets leverantörskedjor samt hur statliga insatser påverkar dessa risker. Analyser visar att företag och staten saknar denna förmåga i tillräcklig utsträckning.
- De negativa externaliteterna, till exempel utsläpp av växthusgaser, är inte fullt ut internaliserade i metallpriserna.
- Prospektering utgör en positiv externalitet eftersom kunskapen som genereras blir en kollektiv nytta som kommer att gynna framtida aktörer och samhället i stort.

- Primära metaller har en politiskt skapad konkurrensfördel gentemot sekundära metaller. Detta följer av att politiska insatser mot primära metallflöden motiveras av attraktivitet medan insatser för sekundära metallflöden är motiverade av problem som har mer av karaktären av marknadsmisslyckanden.
- Konkurrensen för sekundära metaller påverkas också negativt av EU direktiv som syftar till att öka återvinningen av metaller från fordons- och elektronikavfall. Dessa direktiv skapar administrativa kostnader som leder till en illegal hantering. Även EU:s avfallstransportförordning skapar betydande administrativa kostnader och hindrar utvecklingen av stordriftsfördelar.
- Återvinning av metaller karakteriseras i dag av ofullständig information och inte minst att informationen är ojämnt fördelad mellan aktörerna (så kallad asymmetrisk information). Det är oklart hur mycket av detta problem som skulle kvarstå om det skulle vara lönsamt att återvinna eller återanvända metaller.
- Även om återvinningen av metaller skulle öka till 100 procent skulle sekundära metaller år 2050 bara stå för ungefär hälften av den totala produktionen. Stål är ett undantag där andelen kan bli mycket större. Andelen skulle även kunna bli större om efterfrågan på metaller skulle börja minska. För den gröna omställningen förväntas dock efterfrågan på till exempel grafit, litium och kobolt att femdubblas till år 2050.

4 Åtgärder för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

I kapitel 3 har flera motiv till statliga åtgärder för att skapa en mer hållbar försörjning identifierats. Vår klimatomställning och digitaliseringen av samhället gör oss alltmer beroende av metaller och mineral som många gånger kommer från globala värdekedjor med betydande problem kopplade till lokal miljöpåverkan, barnarbete, korruption, väpnade konflikter med mera. Kina har dessutom kontroll över en stor del av dessa värdekedjor vilket gör systemet sårbart både för näringsliv och totalförsvaret. Att säkerställa samhällsviktig verksamhet kan därför också vara ett motiv för statliga insatser. Utifrån detta perspektiv handlar det mer om att se till att samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov eller säkerhet, såsom infrastruktur och militärt försvar, kan garanteras tillgång till de metaller och mineral som behövs för verksamheten.

Syftet med detta kapitel är att utifrån litteratur beskriva vilka åtgärder som kan vara intressanta för staten att vidta samt att beskriva vilka åtgärder som genomförs i EU, Kina och USA. Två frågor undersöks:

- Hur kan åtgärder som kan hantera hållbarhetsrisker orsakade av ett beroende av innovationskritiska metaller och mineral karaktäriseras?
- Vilken roll har staten för att hantera dessa risker?

I viss utsträckning berörs även konkreta insatser som är en del av ett större åtgärdsområde som syftar till att skapa resiliens (motståndskraft) till hållbarhetsrisker orsakade av ett metallberoende.

4.1 Åtgärder för att säkerställa hållbar försörjning

De risker som kan påverka en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral, som beskrivs i kapitel 3, har olika karaktär. Riskerna kan vara långsamma eller snabba, kroniska eller akuta och de kan röra utbuds- eller efterfrågesidan (se tabell 4.1). Vilken åtgärd som bör vidtas är beroende av riskens karaktär. Till exempel är det olika åtgärder som behövs för att hantera en naturkatastrof respektive en ökad medvetenhet om barnarbete i produktionen. Båda dessa störningar är snabba men den första påverkar utbudet medan den senare påverkar efterfrågan då det är ett internationellt brott som svärtar ner ett helt varumärke. Lager är en åtgärd som påverkar förmågan att hantera en naturkatastrof men det hjälper inte alls om det handlar om att lagervarorna är tillverkade av barn. På samma sätt kan det vara olika åtgärder som lämpar sig för att hantera mer långsiktiga risker på utbudssidan och efterfrågesidan.

Tabell 4.1 Olika former av störningar på företag.

	Utbudssidan	Efterfrågesidan
Snabba	Avbrott i leveranser p.g.a. exempelvis naturkatastrofer.	Disruptiv efterfrågeförändring p.g.a. exempelvis ökad medvetenhet om barnarbete i produktionen.
Långsamma	Höjda priser p.g.a. exempelvis naturresursbrist.	Förändrade sociala och tekniska krav, exempelvis nya miljöstandarder.

Källa: Sprecher m.fl. (2015).

Vissa risker är även systemhotande. Dessa kan uppstå när många aktörer var för sig gör samma felbedömning av en risk. Vid finansiella kriser har det visat sig att det är både den totala mängden ”felinvesteringar”, okunskapen om risker och vem som faktiskt är exponerad som leder till potentiellt systemhotande lösningar i det finansiella systemet. Flera av de risker som kan påverka en hållbar försörjning på innovationskritiska metaller och mineral kan också vara systemhotande på längre sikt. Det rör sig åtminstone om klimatrelaterade fysiska risker och naturresursrisker. Företag, investerare och stater saknar dock kunskap om vem och vad som faktiskt är exponerat för dessa risker.¹ Privata företag saknar också det långa tidsperspektiv

¹ Tillväxtanalys (2021d).

som kan krävas för att göra stora investeringar som lönar sig först om ett årtionde eller senare. Enskilda privata aktörer har med andra ord varken möjlighet eller incitament att fullt ut hantera systemhotande risker. Detta kräver en överblick, vilken staten är unikt placerad att tillhandahålla.

Näringslivets hantering av systemhotande risker kan beskrivas som en balans mellan åtgärder som minskar det egna företagets exponering och investeringar som minskar de negativa effekterna av riskerna på plats. De senare kan antas ha generellt större positiva överspillningseffekter på andra företag och samhället i stort.

De åtgärder som företag överväger påverkas tydligt av vilken risk som ska hanteras, vilket i sin tur påverkas av vilka risker företagen redan upplevt. Motiven till riskhantering spelar roll, vilket tydliggör betydelsen av att alla relevanta risker identifieras och värderas på ett bra sätt. Till exempel har Covid-19-pandemin inneburit att relativt många svenska företag planerar åtgärder för att hantera risker i leverantörskedjan. Dessa åtgärder har främst fokuserats på att minska effekten av snabba störningar på utbudssidan (större egna lager och utspridda inköp), snarare än att minimera risken för systemhotande störningar.²

4.1.1 Statliga insatser

Staten kan ha en roll i att stärka näringslivets förmåga att skapa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Detta kan motiveras av de informationsmisslyckanden som finns och näringslivet oförmåga att hantera systemhotande risker. Samtidigt finns det en tydlig problematik om staten tar ansvar för det privata näringslivets risker. Det kan leda till att privata aktörer backar från motsvarande ansvar, så kallad *moral hazard*, och att de privata incitamenten för att agera och investera minskar. Det är inte uppenbart att staten på ett träffsäkert och rättssäkert sätt kan utforma insatser för förbättrad riskhantering som inte har större negativa än positiva effekter. Inte minst gäller det att undvika att enskilda företags särintressen styr statens utformning av regelverk. För att minska denna risk behöver staten ha underlag som objektivt förklarar utvecklingen på marknader och förekomsten av barriärer som påverkar dessa mark-

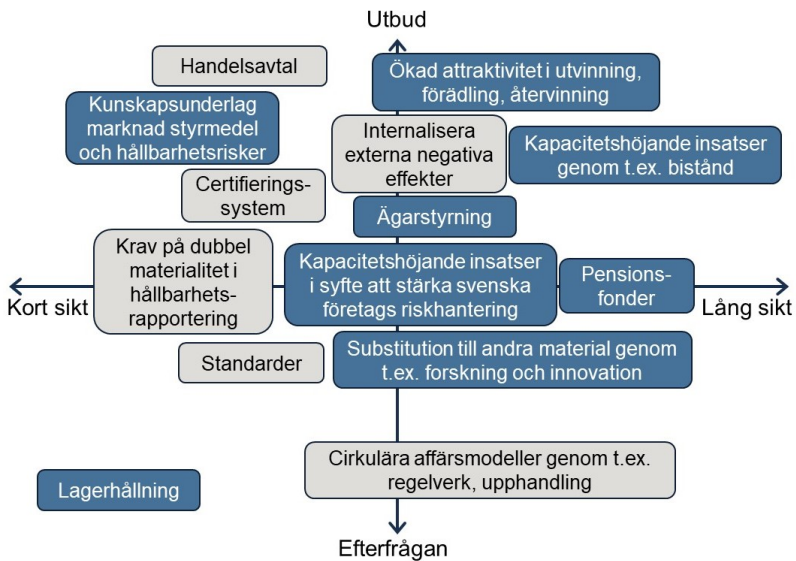
² Tillväxtanalys (2021c).

naders funktionalitet. Statliga åtgärder som syftar till att stärka en hållbar försörjning av metaller och mineral kräver således att staten kan identifiera och karaktärisera riskerna. Tillväxtanalys har dock konstaterat att statens förmåga att identifiera och karaktärisera riskerna skulle behöva stärkas.³ Framför allt rör det sig om ett kompetensgap som följer av att ingen myndighet har ett tydligt övergripande ansvar för dessa frågor. Kunskapen kan mycket väl finnas om man lyckas samla den kunskap som finns hos individuella personer i olika myndigheter, akademi, intresseorganisationer och näringsliv.

Insatser som syftar till att stärka en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral kan karakteriseras utifrån om de syftar till att påverka utbud eller efterfrågan respektive om de kan förväntas få kortsiktiga eller långsiktiga effekter. Figur 4.1 visar på ett antal möjliga statliga insatser utifrån denna karakterisering. De flesta av dessa insatser rör utbudet och flera av dem kan först få effekt på längre sikt.

Figur 4.1 Statliga insatser för att hantera hållbarhetsrisker

Rutor i svart text bör genomföras i EU eller internationellt



³ Tillväxtanalys (2019b).

De olika åtgärderna kan även vara mer eller mindre marknadsliberala. För en i världen liten exportorienterad ekonomi som Sveriges är det generellt strategiskt att verka för öppna marknader där politiska insatser motiveras av marknadsmisslyckanden. Samma villkor ska således gälla för alla aktörer på marknaden och negativa externaliteter⁴ såsom utsläpp av växthusgaser och lokal miljöpåverkan ska internaliseras i priset. Flera av de insatser som finns i figur 4.1 bör därför drivas internationellt eller inom EU. Detta rör till exempel certifierings-system och standarder samt skapandet av en efterfrågan på återvunna metaller som i dag är olönsamma att återvinna.

Samtidig är politiken för naturresurser geopolitisk vilket innebär att politiska insatser sällan motiveras av marknadsmisslyckanden⁵. OECD konstaterade år 2017 i en kartläggning av länders ekonomiska styrmedel för utvinning, förädling och återvinning av metaller och mineral att dessa var motiverade av attraktivitet och inte marknadsmisslyckanden (med undantag för återvinning av metaller).⁶ Syftet med politiken är därför många gånger att säkerställa en inhemsk utvinning och förädling av naturresurser. Denna geopolitisering har stärkts de senaste åren och är inte minst driven av USA och Kina.

Utifrån ovanstående resonemang kan statliga åtgärder för minskad sårbarhet orsakat av ett beroende av innovationskritiska metaller och mineral klassas in i tre grupper:

1. Åtgärder som syftar till att öka attraktiviteten i inhemska investeringar och därmed minska importberoendet.
2. Åtgärder som syftar till att stärka förmågan att hantera hållbarhetsrisker i leverantörskedjor.
3. Åtgärder som syftar till en förändrad eller minskad efterfrågan och därmed ett minskat beroende av innovationskritiska metaller och mineral.

⁴ En negativ externalitet innebär att ekonomisk transaktion får en negativ effekt på en tredje part och som inte återspeglas i rådande marknadspriser.

⁵ Det vill säga att det finns barriärer på marknaden som om de undanröjs leder till ökad ekonomisk effektivitet i samhällets produktion och användning av metaller. Det kan till exempel röra sig om negativa externaliteter, marknadsmakt och informationsproblem.

⁶ OECD (2017).

Ökad attraktivitet som riskåtgärd

En ökad inhemsk utvinning, förädling och återvinning av innovationskritiska metaller och mineral kan minska importberoendet. Attraktiviteten i utvinning av innovationskritiska mineral är också centralt i denna utrednings kommittédirektiv. I kapitel 5 redogör vi för vilka faktorer som avgör attraktiviteten. En viktig del av detta är det institutionella ramverket som inkluderar politiska ambitioner, regelverk och prövningsprocesser. Det är dock inte givet att en ökad attraktivitet i gruvnäringen ger betydande positiva effekter på försörjningstryggheten eftersom det också behövs kapacitet att förädla mineral till metaller som kan användas i produktionen. Det är därför viktig att även se till attraktiviteten i förädling och återvinning av metaller och mineral från produkter.⁷ Att stärka ett lands attraktivitet kan även skapa spänningar och konflikter i den globala handelspolitiken.

Kapacitetshöjande insatser som riskåtgärd

Det finns flera åtgärder som inte är geopolitiska utan syftar till att stärka leverantörskedjors förmåga att hantera hållbarhetsrisker. Det kan röra sig om kapacitetshöjande åtgärder och regelverk som tvingar företagen att ta kontroll över risker i leverantörskedjor. Det kan till exempel röra sig om internationella certifieringssystem och standarder, krav på hållbarhetsrapportering med dubbel materialitet, det vill säga både hur företagen påverkar och påverkas av hållbarhetsproblem, samt initiativ som syftar till att företag ska kunna få erfarenheter av varandra (inte minst i form av kunskapsöverföring från stora till mindre företag). I dag saknas dock kunskapsunderlag som möjliggör utvecklingen av effektiva system, bland annat kring hur leverantörskedjor påverkas av hållbarhetsrisker kopplade till innovationskritiska metaller och mineral.

Åtgärder som påverkar efterfrågan

En hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral kan även stärkas av åtgärder som möjliggör substitution, resurseffektiv design eller minskad efterfrågan. Det kan till exempel röra sig om

⁷ Tillväxtanalys (2021b).

forskning och innovation som möjliggör en substitution till andra metaller eller återvunna metaller. Dessa insatser bör bygga på en helhetssyn som möjliggör en förståelse för hur marknaden för återvunna metaller kan stimuleras och skapandet av cirkulära affärsmodeller som är samhällsekonomiskt effektiva.

För att kunna bedöma potentialen och effekterna behövs även bättre statistik. Kvaliteten i statistiken för återvinning, både nationellt och globalt, har betydande brister. Definitioner av begrepp varierar mellan länder och det kompliceras ytterligare av att både produkter och återvunnet material handlas mellan länder.⁸ Handel mellan länder försvåras också av att olika definitioner används. De restriktioner som finns kring handel med farligt avfall påverkar möjligheten att utveckla en konkurrenskraftig återvinning av flera metaller då restriktionerna omöjliggör utvecklingen av stordriftsfördelar.⁹

En annan åtgärd som påverkar efterfrågan är lagerhållning. Detta kan dock bara ses som en kortsiktig åtgärd eftersom den tekniska utvecklingen fortgår. Det är inte säkert att de metaller som används i modern teknologi i dag är de samma som behövs om några år. USA:s försvarsmakt har till exempel valt att bygga upp ett lager av sällsynta jordartsmetaller. Detta är dock bara en del av strategin för att säkerställa tillgången till sällsynta jordartsmetaller. Man stödjer även amerikansk och icke-kinesisk utvinning av sällsynta jordartsmetaller samt amerikansk förädling av dessa metaller och tillverkning av permanentmagneter.

4.2 Dagens politik och åtgärder för hållbar försörjning

Råvarupolitiken kring metaller har ökat i betydelse under senare år vilket inte minst beror på en ökad insikt om påverkan på utsläpp av växthusgaser från metall och mineralnäringen, utvecklingen kopplad till väpnade konflikter och Kinas kontroll över marknaden för flera kritiska metaller. Politiken i flera länder har inslag av insatser som kan klassas in i ovan nämnda tre grupper – att öka den nationella industrins attraktivitet, stärka industrins förmåga att hantera störningar och substitution. För att skapa en hållbar försörjning krävs åtgärder inom alla dessa områden. Det följer av att vi i dagens globali-

⁸ Naturskyddsföreningen (2021).

⁹ Tillväxtanalys (2021b).

serade värld är beroende av insatsvaror och komponenter men även verktyg som gör begreppet självförsörjning till en utopi.

I detta avsnitt beskriver vi kortfattat råvarupolitiken i EU, USA och Kina utifrån detta perspektiv. Andra länder har också intressanta och betydande strategier kopplat till en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Ett av de mer intressanta är Saudiarabien där utvecklingen av metall- och mineralnäringen är en viktig del av landets ”Vision 2030” program som syftar till att diversifiera ekonomin. Ambitionen är att landet ska bli en global hubb för metaller som behövs för klimatomställningen. Man har även komparativa fördelar i en mycket väl utbyggd fysisk infrastruktur, låga energipriser och ett betydande investeringskapital.

4.2.1 EU:s råvarupolitik

Den växande råvaruefterfrågan i kombination med ett stort importberoende har tidigt uppmärksammats inom EU. För att säkerställa en hållbar försörjning av kritiska material har kommissionen initierat två åtgärdsprogram: Råvaruinitiativet (The Raw Materials Initiative) som antogs 2008 och följdes upp 2012 av det europeiska innovationspartnerskapet om råvaror – The European Innovation Partnership (EIP) on Raw Materials.¹⁰ Kommissionen lanserade i september 2020 the European Raw Materials Alliance (ERMA) som en del i den uppdaterade listan över kritiska råmaterial.

Råvaror av avgörande betydelse

I fokus för EU: råvarupolitik finns fyra områden:

1. Att utveckla resilienta värdekedjor för EU:s industriella ekosystem.
2. Att minska beroendet av primära råvaror av avgörande betydelse genom cirkulär användning av resurser, hållbara produkter och innovation.
3. Att stärka den hållbara och ansvarsfulla inhemska anskaffningen och bearbetningen av råvaror i EU.

¹⁰ EU official website: The European Innovation Partnership (EIP) on raw materials webpage https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/eip_en.

4. Att diversifiera försörjningen med hållbar och ansvarsfull anskaffning från tredjeländer, där man stärker regelbaserad öppen handel med råvaror och får bort störningar i den internationella handeln.

En viktig del i detta är den förteckning med råvaror av avgörande betydelse (ofta benämnd kritiska råvaror) för EU. Denna förteckning ska beaktas när handelsavtal förhandlas och bidra till att identifiera investeringsbehov och vägleda forskning och innovation enligt EU:s program Horisont 2020, Horisont Europa och nationella program, särskilt beträffande ny gruvteknik, ersättning och återvinning. År 2011 presenterades en första förteckning över råvaror av avgörande betydelse, en förteckning som kommissionen ser över vart tredje år.¹¹ Den senaste publicerade förteckningen över kritiska råvaror från september 2020 innehåller 30 råvaror av avgörande betydelse (att jämföra med 27 råvaror 2017 och 14 råvaror 2011), se tabell 4.2.

Tabell 4.2 Råvaror av avgörande betydelse för EU 2020

Råvaror		
Antimon	Hafnium	Fosfor
Baryt	Tunga sällsynta jordartsmetaller	Skandium
Beryllium	Lätta sällsynta jordartsmetaller	Kiselmetall
Vismut	Indium	Tantal
Borat	Magnesium	Volfram
Kobolt	Naturlig grafit	Vanadin
Kokskol	Naturgummi	Bauxit
Flusspat	Niob	Litium
Gallium	Platinametaller	Titan
Germanium	Fosforit	Strontium

Källa: EU kommissionen, Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet, Bryssel den 3.9.2020 KOM (2020) 474 final.

En viktig grund för att identifiera råvarorna av särskild betydelse är EU kommissionens bedömning av vilka råvaror som behövs för den gröna omställningen samt EU:s försörjningsrisk relaterat till dessa råvaror. Figur 4.2 visar att EU har en mycket hög risk kopplad till beroendet av sällsynta jordartsmetaller samt en hög risk kopplad till

¹¹ Meddelandena KOM(2011) 25 slutlig, COM(2014) 297 final, COM(2017) 490 final och COM(2020) 474 final.

niob, germanium och skandium. Beroendet av kobolt, naturlig grafit och platinagruppens metaller är förknippat med en måttlig risk.

Råvarupolitiken är även integrerad i annan politik

Råvarupolitiken är även synlig i andra strategier och regelverk inom EU. Bland annat är det en del av den gröna given då tillgången till resurser bedöms vara en strategisk säkerhetsfråga i ambitionen att förverkliga denna strategi¹². I den nya industristrategin¹³ för EU föreslås en förstärkning av EU:s öppna strategiska oberoende, och det varnas för att EU:s omställning till klimatneutralitet kan leda till att dagens beroende av fossila bränslen ersätts av ett beroende av råvaror som till stor del hämtas från länder utanför EU i en allt hårdare konkurrens.

I EU finns det även en förordning¹⁴ som syftar till att främja ansvarsfulla inköp av de så kallade konfliktmineralerna tenn, volfram (tungsten) tantal och guld (3TG). Det är mineral som används i modern elektronik som till exempel mobiltelefoner och datorer. Dessa mineral utvinns till viss del i konflikttrabbade områden och pengarna från utvinningen har använts för att finansiera väpnade konflikter. Förordningen bygger till stor del på OECD:s riktlinjer om tillbörlig aktsamhet i leverantörskedjor.

Omställningen mot en mer hållbar försörjning av metaller och mineral påverkas även av EU:s direktiv om icke finansiell rapportering som antogs 2014.¹⁵ Enligt detta direktiv ska större företag ta fram en hållbarhetsrapport som ger upplysningar som behövs för att förstå ett företags resultat, ställning, utveckling och konsekvenserna av företagets verksamhet. I detta ingår miljörelaterade, sociala och personrelaterade frågor, respekt för mänskliga rättigheter samt bekämpning av korruption och mutor. Direktivet kommer att ersättas med ett nytt direktiv om företags hållbarhetsredovisning (Corporate Sustainability Reporting Directive) som presenterats av EU-kommissionen. Förslaget innebär att nuvarande regler revideras och skärps. Bland annat införs detaljerade rapporteringskrav och krav på att rapportera enligt obligatoriska EU-standarder. Standarderna tas fram av den europeiska rådgivande gruppen för finansiell rapportering och antas av

¹² Meddelande COM(2019) 640 final.

¹³ Meddelande COM(2020) 102 final.

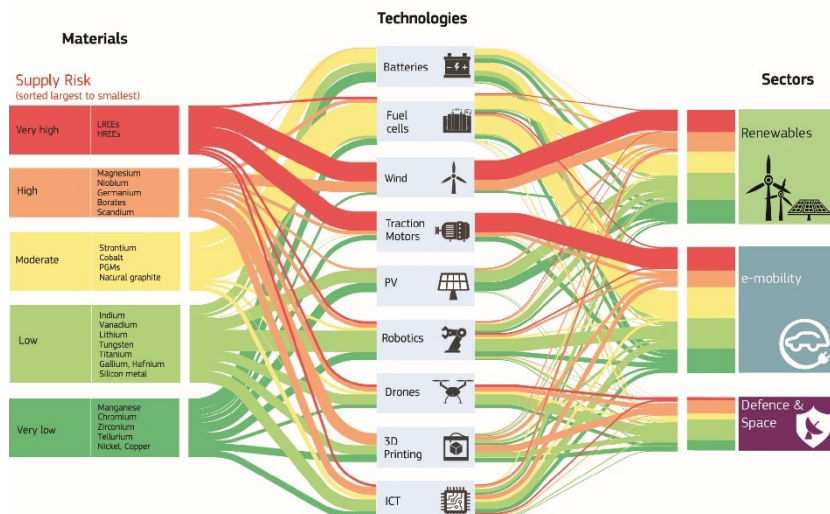
¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/821.

¹⁵ Direktiv 2014/95/EU.

kommissionen som delegerade akter. Detta kan till exempel röra gruvverksamhet.

Figur 4.2 Försörjningsrisk för EU:s gröna omställning

EU kommissionens bedömning av risker kopplat till metallberoende



Källa: European Commission (2020). Critical materials for strategic technologies and sectors in the EU – a foresight study.

4.2.2 USA:s politiska ambitioner för hållbar försörjning av råvaror i leverantörskedjor

Den 24 februari 2021, undertecknade president Biden Executive Order 14017, ”America’s Supply Chains”, där han initierade en omfattande översyn av kritiska amerikanska leverantörskedjor för att identifiera risker, hantera sårbarheter och utveckla en strategi för att främja motståndskraft. En viktig del av denna översyn rör försörjningen av metaller och mineral. Tre prioriterade leverantörskedjor i översynen är (i) halvledare, (ii) batterier med stor kapacitet och (iii) kritiska mineral och material. Det fjärde prioriterade området är läkemedel. En första del i denna översyn presenterades av Vita huset i juni 2021.¹⁶ I detta underlag finns många rekommendationer varav följande är mest relevanta för en hållbar försörjning av metaller och mineral.

¹⁶ The White House (2021).

- Inrättandet av ett nytt program för resilienta leverantörskedjor för att övervaka, analysera och förutsäga sårbarheten i leverantörskedjor. Detta ska ske i samverkan med industri, arbetskraft och andra intressenter. 50 miljarder dollar bör avsättas för transformativa investeringar som kan stärka amerikanska leverantörskedjor.
- Att stödja forskning som syftar till att minska eller eliminera behovet av kritiska eller sällsynta material, inklusive kobolt och nickel, i elektriska fordon och stationära batterier.
- Stöd till små och medelstora företag i kritiska leverantörskedjor.
- Att etablera hållbarhetsstandarder för utvinning och bearbetning av kritiska mineral såsom litium, kobolt, nickel och kopparkoppar.
- Att se över regelverk och prövningsprocessen för utvinning av mineral och säkerställa att ny produktion uppfyller ambitiösa miljöstandarder under hela livscykeln samt undersöka möjligheten att effektivisera prövningsprocessen.
- Att identifiera utvinnings- och bearbetningsplatser för kritiska mineral i USA. En arbetsgrupp bestående av representanter från olika departement i regeringen samt Environmental Protection Agency får till uppgift att gemensamt identifiera potentiella platser där kritiska mineral kan hållbart och ansvarsfullt utvinnas och bearbetas.
- Att använda federal upphandling för att stärka amerikanska leverantörskedjor genom att bland annat skapa en lista med kritiska produkter.
- Att reformera och stärka Försvarsmaktens lagerhållning av kritiska mineral och material. Privata sektorn som har utsatts för brist på kritiska varor bör utvärdera mekanismer för att stärka lager av utvalda kritiska produkter för att säkerställa större motståndskraft i tider med störningar.
- Att upprätta en handelsstrejkstyrka för att identifiera orättvisa utrikeshandelsmetoder som förstört amerikanska kritiska leverantörskedjor och ge dem i uppdrag att rekommendera handelsåtgärder.

- Att utvärdera om en 232-undersökning¹⁷ om import av neodym-magneter ska inledas.
- Att utöka det multilaterala diplomatiska engagemanget.

4.2.3 Kinas råvarupolitik

EU:s och USA:s råvarupolitik är delvis en reaktion på Kinas strategiska politik kring kritiska metaller som pågått i decennier. 1987 konstaterade Deng Xiaoping att ”Mellanöstern har sin olja men Kina har sällsynta jordartsmetaller”. Metall och mineralpolitiken har sedan dess varit en viktig del i den kinesiska ekonomiska tillväxten.

Under senare år har Kinas politik blivit allt mer merkantilistisk i och med att Kina inte längre kan konkurrera med lägst löner. Detta har inneburit att Kina försöker att ta kontroll över större delar av globala värdekedjor och särskilt de senare delarna som genererar mycket vinst. Detta har resulterat i utvecklingen av ett antal stora varumärkesföretag, inte minst inom elektronik, förnybar energi och fordonsindustrin, som försörjs av kluster av kinesiska företag. Detta är också en del av Kinas strategi ”Made in China 2025”.

Den industriella och ekonomiska utvecklingen av Kina har dock gjort landet importberoende av många metaller och mineral. För att säkerställa råvaruförsörjningen har därför Kina stärkt sina band till strategiska länder, framför allt i Afrika och Sydamerika med stora fyndigheter av dessa metaller. Kinesiska företag har strategiskt köpt in sig i gruvor i dessa regioner. Som visas i kapitel 3 importerar sedan Kina dessa metaller och mineral för vidare förädling. Resultatet är att Kina har över hälften av världsproduktionen av många metaller trots att de oftast har en betydligt mindre andel av den globala utvinningen.

¹⁷ Sektion 232 i USA:s Trade Expansion Act från 1962 ger presidenten rätt att inleda undersökningar för att avgöra om den nationella säkerheten hotas av import.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Detta kapitel kan kortfattat sammanfattas i fyra punkter:

- Statliga åtgärder som bidrar till en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller kan delas in i tre grupper – åtgärder som stärker attraktiviteten i inhemska investeringar, åtgärder som stärker förmågan att hantera hållbarhetsrisker i leverantörskedjor och åtgärder som leder till en förändrad eller minskad efterfrågan.
- EU:s och USA:s råvarupolitik bygger på åtgärder inom alla tre grupperna.
- Näringslivet genomför framför allt åtgärder som syftar till att hantera effekterna av snabba störningar på utbudssidan, till exempel större egna lager och mer utspridda inköp. Åtgärder som syftar till att minska risken för långsiktiga eller systemhotande störningar är mer ovanligaför hållbar försörjning av innovationskritiska metaller.
- EU har bedömt att råvaruförsörjning på sällsynta jordartsmetaller innebär en mycket hög risk för den gröna omställningen i EU medan försörjningen av niob, germanium och skandium utgör en hög risk samt att beroendet av kobolt, naturlig grafit och platina-gruppens metaller utgör en måttlig risk.

5 Utvinning i Sverige för att möta samhällets behov

Sverige har en historia som betydande gruvland. Det så kallade svenska gruvklustret som har växt fram består av gruvföretag, industri som förser dessa med teknik och industri specialiserad på produkter med vissa mineralbaserade komponenter. Det finns sekellånga samarbeten inom gruvklustret som fortfarande är aktiva. Samtidigt är den svenska tillverkningsindustrin beroende av import av komponenter och råmaterial från globala värdekedjor. Det gäller inte minst innovationskritiska metaller och mineral som behövs för klimatomställningen och Sveriges totalförsvaret. Detta gör Sverige sårbart för störningar på de globala metallmarknaderna precis som de flesta andra länder. I kapitlet beskriver vi mineralsektorns betydelse för svensk ekonomi och välfärd samt förutsättningarna för utvecklingen av denna näring och en mer hållbar materialförsörjning. Vi gör detta genom att:

- beskriva potentialen i Sverige för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral från berggrunden respektive gruvavfall,
- kvantitativt beskriva mineralsektorns betydelse för Sverige,
- sammanfatta den svenska mineralstrategin,
- beskriva myndigheters ansvar och roller i relation till åtgärder för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral och
- sammanfatta bedömningar av Sveriges attraktivitet som gruvregion ur investeringssynpunkt.

5.1 Sverige är rikt på mineraltillgångar

Den pågående expansionen inom gruvnäringen är både inriktad på verksamhetsområden som är nya för Sverige som innovationskritiska mineral och på traditionella som järn och koppar. Efterfrågan ökar över hela spektrat. De befintliga gruvorna producerar mer än någonsin och det investeras mer i prospekteringsprojekt, framför allt i gruvnära livstidsförlängande prospektering. Samtidigt minskar antalet gruvor och undersökningstillstånd i Sverige.¹

5.1.1 Potential för utvinning av innovationskritiska mineral

Sveriges geologiska undersökning (SGU) bedömer att det finns en god geologisk potential avseende kritiska råmaterial i Sverige. I en rapport som publicerades 2018 har SGU samlat in och systematiserat tillgängliga data från flera källor, såsom dokumentationsprojekt, EU-projekt, borrhålsprotokoll och prospekteringsrapporter.² I sammanställningen ingår även information från nya provtagningar av ett antal utvalda borrhämnor och sandmagasin som analyserats med moderna analysmetoder. Rapporten anger att mängden malMBERÄKNAD fyndigheter med kritiska råmaterial, varav flera bedöms vara innovationskritiska, visar på att Sverige har god geologisk potential avseende dessa ämnen. Däremot finns osäkerheter om hur stora mängder det totalt sett finns och om utvinning är ekonomiskt lönsamt. För att möjliggöra en noggrannare och mer statistiskt representativ provtagning av sandmagasin och varphögar tog SGU inom projektet fram en manual som beskriver en provtagningsmetodik för gruvavfall. Analysdata har sammanställts i en sökbar databas. Den är ett verktyg för att undersöka förekomsten av grundämnen som tidigare var ointressanta, till exempel kritiska råmaterial, men även för att påvisa skadliga och hälsovådliga grundämnen.

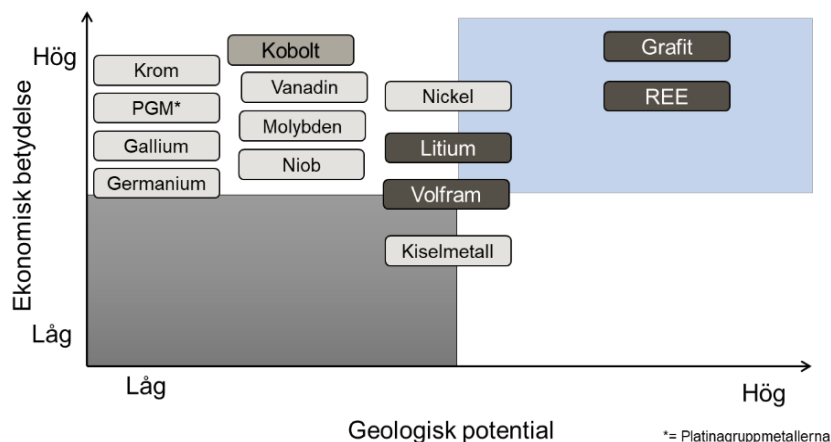
En rapport från Tillväxtanalys (2017) ger en översikt om innovationskritiska metaller och mineral³ som krävs för vissa utvalda miljö- och teknikinnovationer i Sverige. Rapporten har tagits fram i syfte att kartlägga framtida behov av dessa råvaror, samt att analysera och

¹ SGU (2022a).

² SGU (2018).

³ Utredningen definierar inte innovationskritiska metaller och mineral på exakt samma sätt som denna rapport. Se kapitel 2 för utredningens definitioner.

Figur 5.1 Geologisk potential och ekonomisk vikt av utvalda kritiska metaller och mineral i Sverige



Källa: Tillväxtanalys (2017). REE står för sällsynta jordartsmetaller.

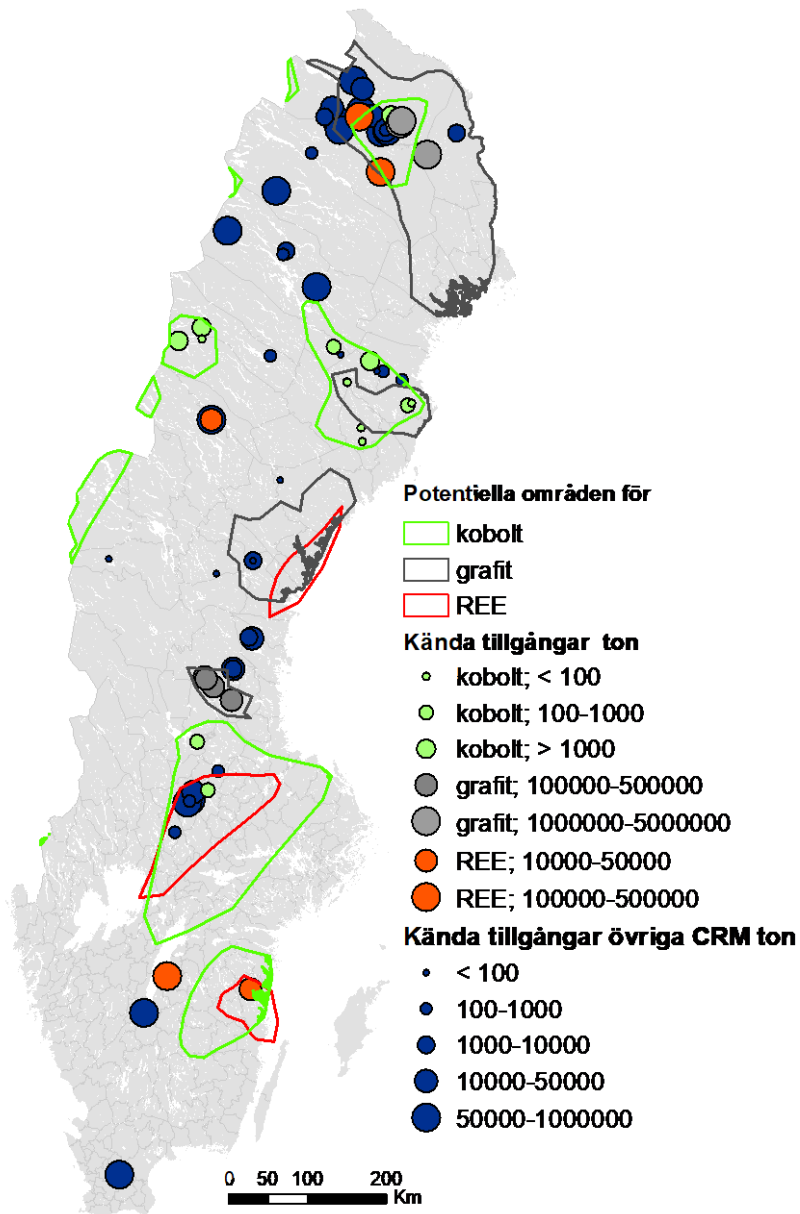
ge underlag till vad som kan komma att krävas för att hela produktionskedjan från utvinning till färdig produkt ska kunna förläggas till Sverige. Tillväxtanalys konstaterar i sin rapport att de geologiska förhållandena för utvinning av sällsynta jordartsmetaller i Sverige är mycket goda. Figur 5.1 visar rapportens bedömning av den fysiska potentialen för utvinning i Sverige av flera metaller och mineral som krävs för klimatomställningen.

Fokus i rapporten är på utvinning av grafit och litium för batteritillverkning, sällsynta jordartsmetaller för permanentmagnet samt volfram till speciallegeringar och hårdmetalltillverkning. Den fysiska potentialen för utvinning av flera av de metaller och mineral som behövs för produktion av bränsleceller och solceller bedöms inte vara särskilt hög i Sverige.

Samtidigt konstateras att utvecklingen av bränsleceller och solceller går fort. Vilka metaller och mineral som behövs kan förändras. Tillväxtanalys utesluter inte att situationen kan förändras på några år. Historiskt har verksamhetsutövare i Sverige främst prospekterat efter industri- och ädelmetaller som järn, koppar och guld. Därför lär det finnas fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som vi ännu inte känner till.⁴ Sedan dess har det även

⁴ Tillväxtanalys (2017). En mer detaljerad redogörelse över fyndigheter ges i rapporten.

Figur 5.2 Förekomst av kritiska mineral i Sverige
Kända tillgångar och potentiella områden



Källa: Framtagen av SGU utifrån SGU:s databas Malm och mineral. CRM står för kritiska råvaror (critical raw materials), EU:s definition. REE står för sällsynta jordärtsmetaller (rare earth elements).

tillkommit betydande projekt som undersöker potentialen inom utvinning ur gruvavfall.⁵

Nordiska ministerrådets rapport från 2021 presenterar liknande slutsatser.⁶ I rapporten redovisar de nordiska ländernas geologiska myndigheter potentialen för kritiska råmaterial. Med undantag för Island finns det potential för utvinning av sällsynta jordartsmetaller, naturlig grafit och kobolt.

Det finns betydande tillgångar av sällsynta jordartsmetaller på Grönland samt i Norge och Sverige. Norge och Sverige har också betydande tillgångar av naturlig grafit. Finland har utvinning av kobolt och även större identifierade tillgångar av kobolt än övriga nordiska länder.

Både de traditionella basmetallerna som järn, koppar med mera och de innovationskritiska behövs i ökande utsträckning för samhället och för dess energiomställning. Av innovationskritiska metaller och mineral är det särskilt motiverat för Sverige att rikta in sig på utvinning av sällsynta jordartsmetaller, naturlig grafit och kobolt, sett till geologisk potential och ekonomisk betydelse. Figur 5.2 visar var ämnena förekommer i landet, kända tillgångar och potentiella områden som ringats in utifrån grundläggande geologisk information. Kända tillgångar av övriga kritiska råvaror enligt EU:s definition visas också.

Malmfälten kring Kiruna och Gällivare har framför allt förknippats med utvinning av järn, men visar potential för utvinning av grafit, sällsynta jordartsmetaller, kobolt och flera andra kritiska mineral. Skelleftefältet har potential för kobolt och grafit utöver koppar och guld som koncernen Boliden fokuserat på att utvinna där. I norra Sverige finns också fler potentiella områden utöver de etablerade gruvregionerna, från kust till fjäll. I södra Norrland ligger de sydligaste identifierade grafitutgångarna

Vad som är slående i figur 5.2 är att det dessutom finns omfattande områden med god potential från Vänern och Vättern upp till Siljan och Gävle samt vid nordöstra Götaland. Här framstår potentialen för sällsynta jordartsmetaller och kobolt som särskilt tydlig.

⁵ Se Copenhagen Economics (2021) samt betänkandets kapitel 7 och avsnitt 5.4 nedan.

⁶ Nordic Innovation (2021).

Figur 5.3 Gruvor och aktuella koncessioner i Sverige
 Totalt 12 metallgruvor i drift (december 2021)



Källa: SGU (2022a).

5.1.2 Aktiva gruvor och koncessioner i Sverige

Gruvorna med aktiv utvinning är som nämnts koncentrerade till norra Norrbottens län och norra Västerbottens län. Även kring norra Bergslagen, vid södra Dalarna, finns en viss koncentration. Figur 5.3 visar befintliga gruvor, men också platser där en bearbetningskoncession sökts eller beviljats, det vill säga där prövningsprocessen för en gruva närmar sig sista fasen. Ett exempel som utmärker sig geografiskt är Norra Kärr vid Vättern där ett företag ansökt om koncession för sällsynta jordartsmetaller. Se kapitel 7 för mer om planerad expansion av utvinningsverksamhet.

5.2 Mineralsektorn viktig för landets välstånd

Gruvklustret har betydelse för Sveriges ekonomi och för invånarna i landet på flera sätt. Klustret består inte enbart av gruvföretag, utan också av företag som förser gruvindustrin med teknik och företag som använder mineral från gruvorna. Flera av dessa samarbeten har pågått i över hundra år och inkluderar stora svenska teknikföretag. Under senare tid har även stora svenska it-företag i vissa av sina verksamheter blivit en del av gruvklustret.⁷ Forskning och utbildning vid offentligt finansierade universitet bygger upp kompetens som används inom gruvklustrets verksamheter. Det finns plattformar för samarbeten mellan branschen, universitet och myndigheter.⁸ Mineralsektorn⁹ är kärnan i klustret och omfattar utvinning av mineral samt bearbetning och framställning av grundläggande metallprodukter, det vill säga smältverk, ståltillverkning och närliggande processindustri.

En uppskattning från Tillväxtanalys visar att mineralsektorn år 2013 bidrog med drygt 1 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP).¹⁰ Om hänsyn tas till indirekta effekter via annan ekonomisk aktivitet som uppstår på grund av mineralsektorn var bidraget knappt 4 procent. En annan uppskattning sätter mineralsektorns bidrag till 3 procent av BNP 2018 när indirekta effekter på andra sektor tas med.¹¹

⁷ Tillväxtanalys (2016a) och Copenhagen Economics (2021).

⁸ Se avsnitt 5.3.

⁹ Se bilaga 3 för detaljer om utredningens definitioner av sektorer. Utredningen använder inte fullt ut samma benämningar och definitioner som de refererade rapporterna.

¹⁰ Tillväxtanalys (2016a).

¹¹ Copenhagen Economics (2021).

I dessa beräkningar ingår inte värdet av den framväxande eltekniksektorn med batterier, vindkraftverk, elmotorer och elfordon. Där finns en potential för framtidens gruvkluster utöver mineralsektorns utvinning och grundläggande materialbearbetning. Om elteknik ersätter all fossilbaserad energiteknik kan klustret växa till att dominera Sveriges industri med förgreningar till transport, fastighetsdrift, byggande med mera. Den samhällsekonomiska vinsten av en sådan utveckling är svår att överskatta. Avsnitten som följer visar i första hand mineralsektorns omfattning och gruvnäringens omfattning, men det är värt att samtidigt ha med de sannolikt stora kringeffekterna i tankarna.

5.2.1 Råvaruexport och innovativ förädling ger inkomster

De två benen råvaruutvinning och avancerad produktindustri bidrar sammantaget med betydande direkta inkomster till individer, företag och den offentliga sektorn. Mineralsektorn bidrar också till att förse Sverige och EU med viktiga råvaror och produkter.

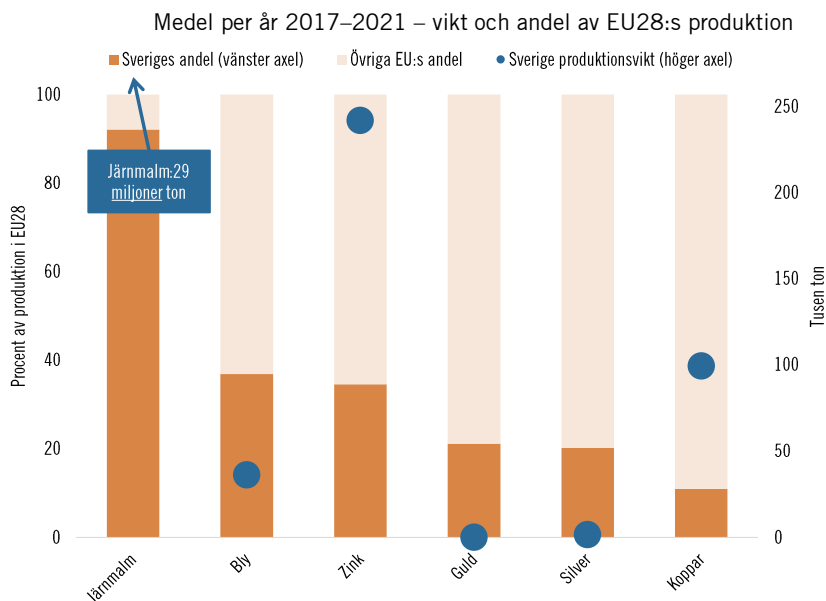
Produktion och försäljning

Sverige står för nästan hela den utvinning av järnmalm som förekommer inom EU, se figur 5.4. Utvinningen av bly och zink motsvarar nästan två femtedelar, medan guld, silver och koppar motsvarar en femtedel eller mindre av utvinningen inom EU.

När det kommer till försäljning står de förädlade metallprodukterna inklusive stål för den största delen av exportvärdet i kronor, visar figur 5.5. Export av malm är efter metallprodukterna den post som står för störst exportvärde. Värdet av mineralsektorns export motsvarar 8 procent av Sveriges totala export, enligt en uppskattning.¹²

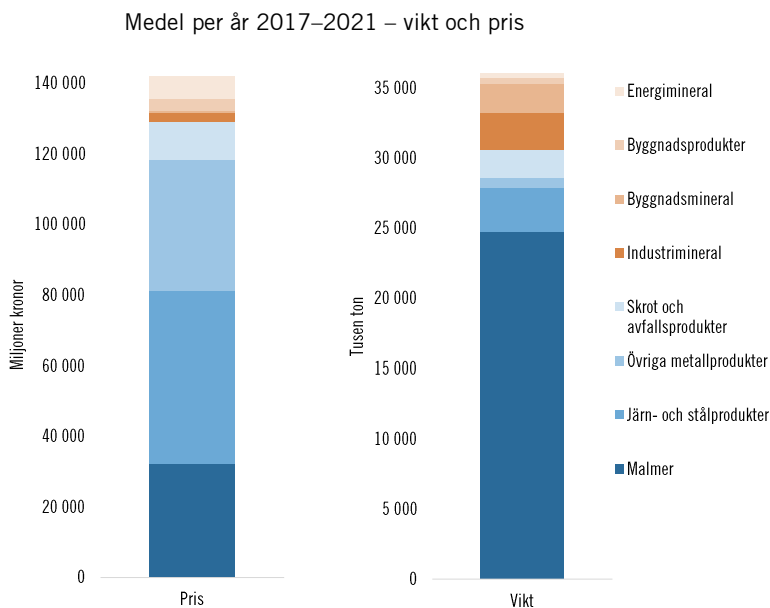
¹² Copenhagen Economics (2021), s. 17.

Figur 5.4 Metallutvinning i Sverige jämfört med inom EU



Källa: SGU (2022a).

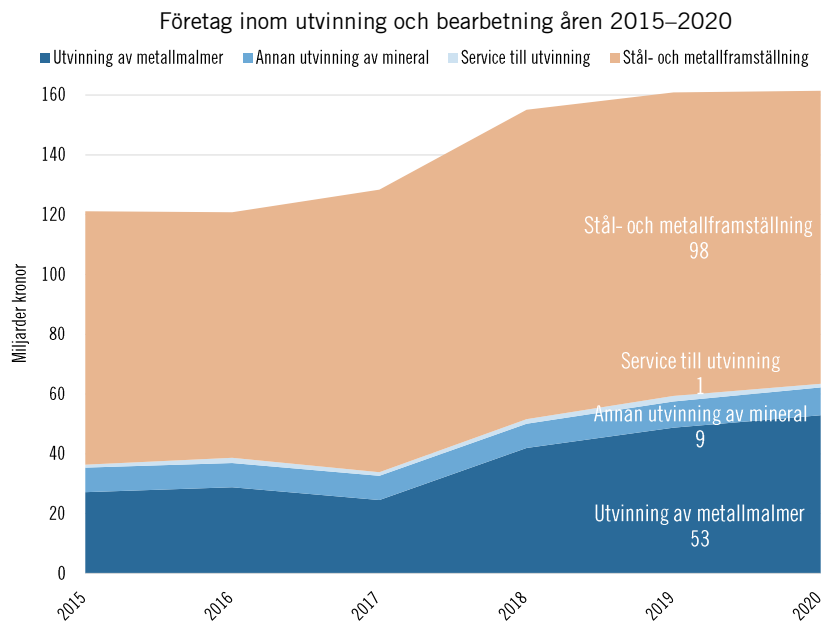
Figur 5.5 Export av mineral och mineralprodukter



Källa: SGU (2022a). Medel utifrån löpande priser.

Mineralsektorns¹³ försäljning (nettoomsättning) är drygt 140 miljarder kronor per år.¹⁴ Figur 5.6 visar att framställning av metall inklusive stål dominerar. Därefter kommer försäljning från utvinning av metallmalmer. Utvinning av andra mineral samt service till utvinningsföretag är markant mindre omfattande. Mineralsektorn redovisar resultat på 17 miljarder kronor per år.¹⁵ Bidraget till BNP (förädlingsvärde) är som nämnts mellan 3 och 4 procent inklusive ekonomisk kringaktivitet som uppstår på grund av mineralsektorn.

Figur 5.6 Mineralsektorns nettoomsättning



Källa: SCB:s databaser FRIDA och GIN. Företag med SNI2007-koderna 7–9 samt 24. Avser den kod företaget rapporterat in som huvudsaklig. Värden utskrivna i figuren är från senaste året 2020.

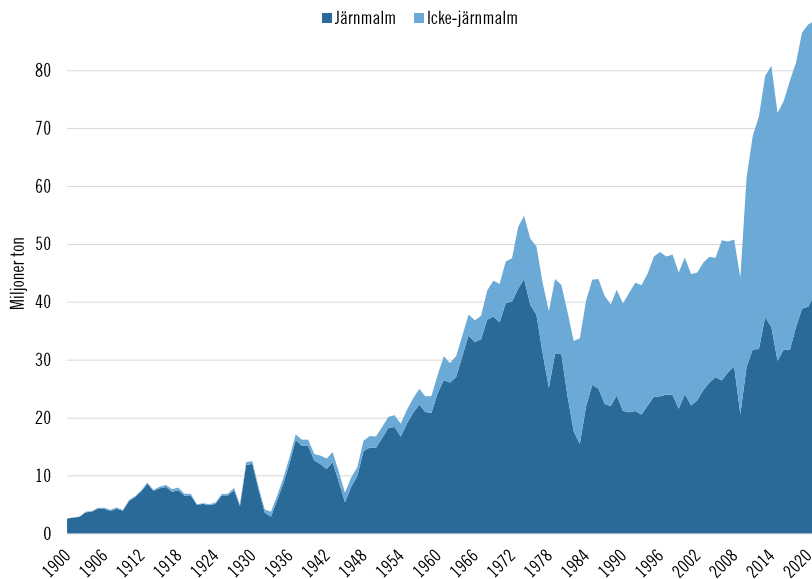
Järnmalmsbrytning dominerande länge utvinningen i Sverige, visar figur 5.7. Från 1980-talet började utvinningen av andra malmer öka markant i betydelse, för att vid millennieskiftet nå samma nivå som

¹³ Se bilaga 3 för detaljer om utredningens definitioner.

¹⁴ Baserat på 2015–2020 års värden.

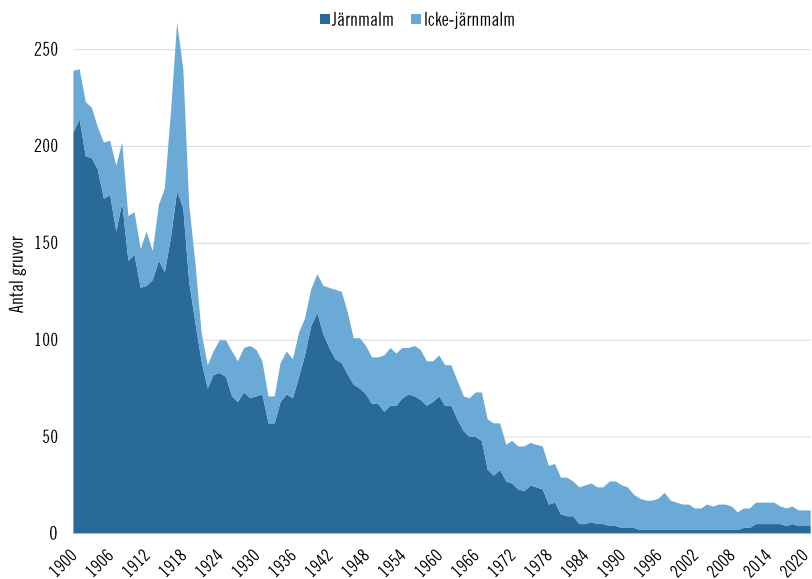
¹⁵ 21 miljarder kronor per år om enbart vinster summeras. Vinster utgör underlag för beskattning genom så kallad bolagsskatt.

Figur 5.7 Malmproduktionen i Sverige 1900–2021



Källa: SGU (2022a).

Figur 5.8 Antal gruvor i drift i Sverige 1900–2021



Källa: SGU (2022a).

järnmalm. I dag står brytningen av icke-järnmalm för en aningen högre andel av den totala i Sverige. Den totala malmproduktionen har ökat många gånger om från omkring 10 miljoner ton malm under första halvan av 1900-talet till nära 90 miljoner ton i dag. De metaller som har dominerat bland icke-järnmalmerna är zink, koppar och bly sett till metallvikt.¹⁶

Samtidigt som utvinningen av malm ökade stadigt under en hundraårsperiod (figur 5.7) minskade antalet gruvor i motsvarande mån, visar figur 5.8. Det är i dag mer utvinning ur färre gruvor. Verksamheten har ändrat karaktär och blivit mer storskalig och maskinintensiv. Det kan mätas med produktivitetsutvecklingen per anställd som visar att en mångdubbelt större vikt råvara utvinns per anställd i dag jämfört med under 1950–1980.¹⁷

Jobb i mineralsektorn

Omvandlingen av gruvnäringen till mer storskalig och maskinintensiv har haft betydelse för hur många människor som får sitt levebröd från gruvnäringen. Sedan 1960-talet har antalet anställda minskat från drygt 16 000 anställda till drygt 7 000, se figur 5.9.¹⁸ I fördelningen mellan arbetare och tjänstemän dominerar nu liksom tidigare den grupp anställda som klassas som arbetare. Antalet tjänstemän har varit i stort sett konstant, medan antalet arbetare varierat kraftigt sedan 1950-talet.

När det gäller fördelningen mellan kvinnor och män bland anställda inom gruvnäringen är utvecklingen att andelen kvinnor ökat sedan mitten av 00-talet, men från låga nivåer i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt.¹⁹ Särskilt relevant är att andelen kvinnor i gruvnäringen tydligt ökar samtidigt som andelen i tillverkningsindustrin minskar eller står still. Det ser ut som en upphämtningseffekt där gruvnäringen varit särskilt mansdominerad, men har börjat röra sig mot en fördelning som mer liknar annan industri.

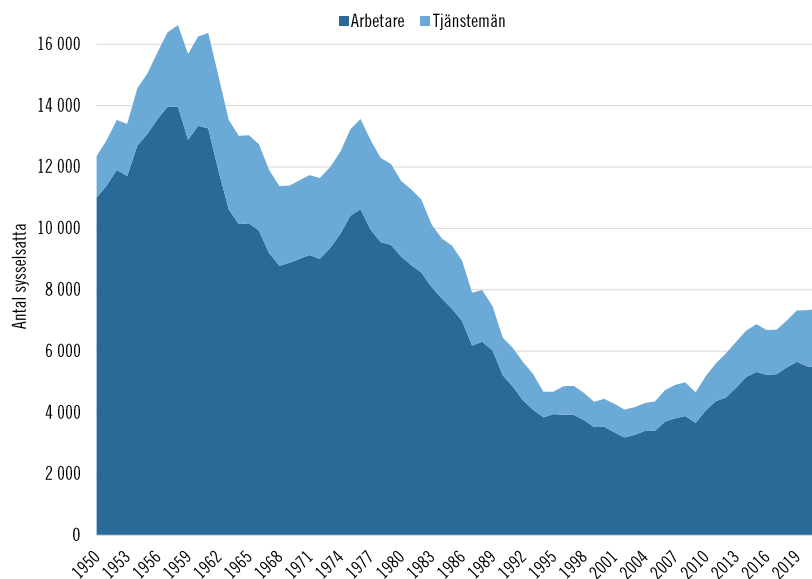
¹⁶ Se SGU (2022a), s. 46–48 samt utredningsbetänkandets figur 5.1.

¹⁷ SGU (2022a), s. 81.

¹⁸ Antalet är något högre enligt uppgifter om förvärsarbetande inom gruvnäringen från SCB:s arbetsmarknadsstatistik (RAMS) och något lägre än i figur 5.6 om alla underentreprenörsanställda exkluderas, se SGU (2022a), s. 32–34. RAMS står för Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik.

¹⁹ SGU (2022a), s. 35.

Figur 5.9 Antal sysselsatta inom gruvindustrin 1950–2021

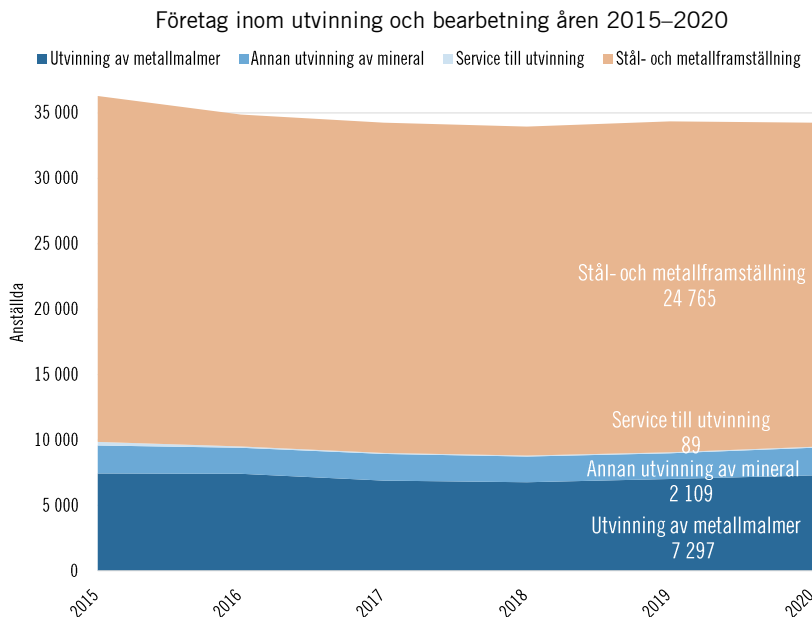


Källa: SGU (2022a). Från 2017 är underentreprenadanställda för icke-järnmalm inräknade.

Om industri för metallframställning läggs till gruvindustrin stiger antalet anställda till cirka 35 000 per år, se figur 5.10. Sett till antal anställda dominerar metallframställning mineralsektorn ännu mer än sett till nettoomsättning. Om hänsyn tas till indirekta effekter, alltså ekonomisk aktivitet i andra sektorer som uppstår på grund av mineralsektorns aktivitet, är antalet jobb mellan 100 000 och 125 000 enligt en uppskattning.²⁰

²⁰ Copenhagen Economics (2021), s. 16. Den rapporten använder en definition av motsvarande mineralsektorn som är aningen bredare än utredningens, men de överensstämmer i allt väsentligt. Copenhagen Economics använder beteckningen gruvklustret för det utredningen kallar mineralsektorn. Vi har valt att använda gruvklustret som ett betydligt bredare begrepp.

Figur 5.10 Anställda i mineralsektorn



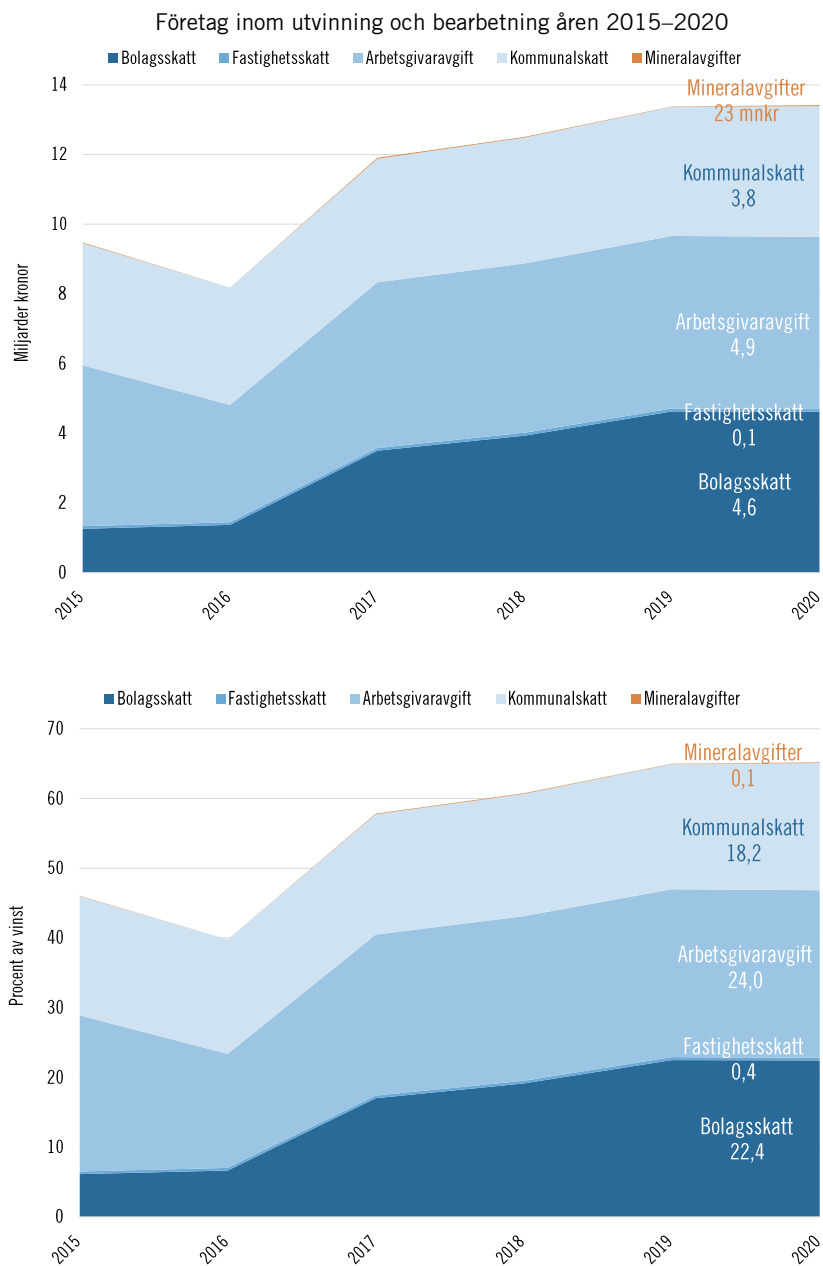
Källa: SCB:s databaser FRIDA och GIN. Företag med SNI2007-koderna 7–9 samt 24. Avser den kod företaget rapporterat in som huvudsaklig. Värden utskrivna i figuren är från senaste året 2020.

Skattebetalningar

Mineralsektorns roll som anställare påverkar inte bara de anställdas privata ekonomi, utan också den offentliga ekonomin genom att skatter av stor offentligfinansiell betydelse utgår från arbetsinkomster. Skatter på företagens aktivitet inklusive anställande av personal är i genomsnitt 12 miljarder kronor per år inom mineralsektorn (figur 5.11), varav 5 miljarder från gruvnäringen (figur 5.12).

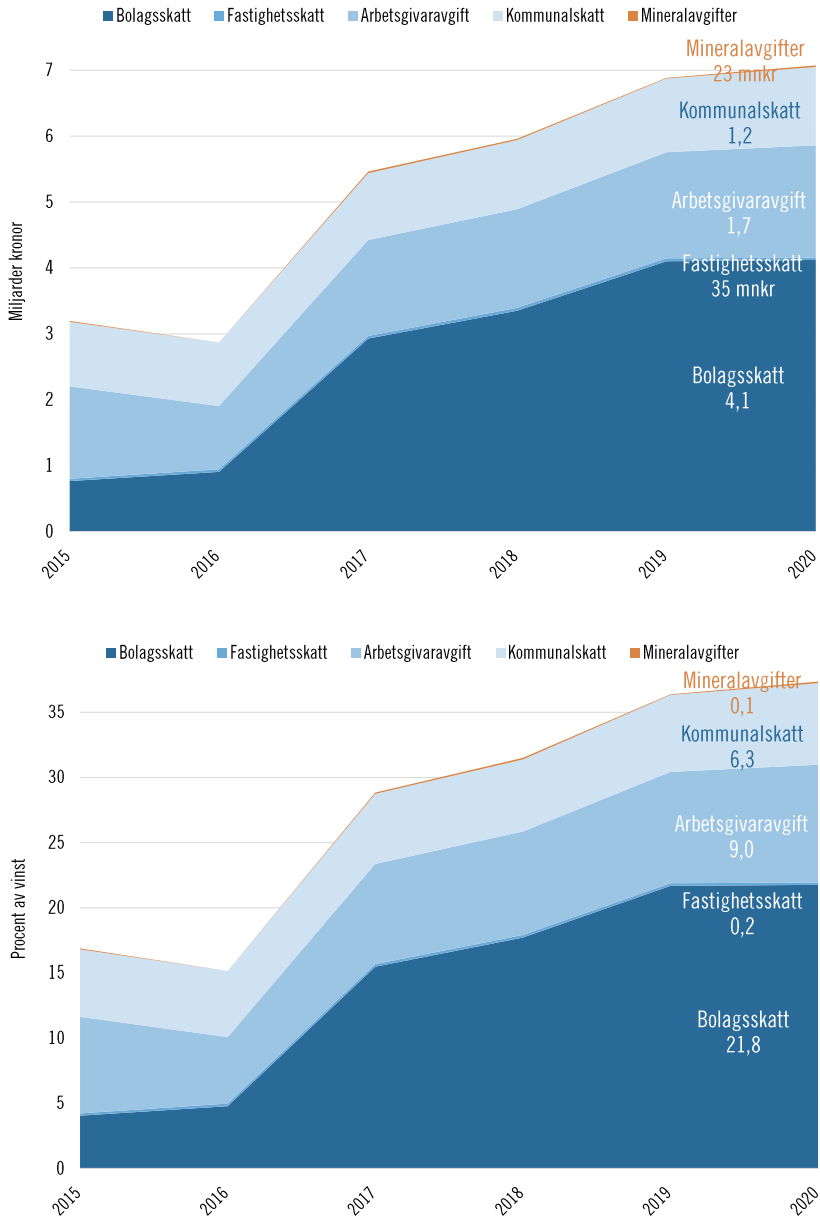
Bolagsskatt, arbetsgivaravgift och kommunalskatt motsvarar jämnstora bidrag från mineralsektorn. Fastighetsskatt och minerallagens avgifter till staten är jämförelsevis försvinnande små. Om vi ser till enbart gruvnäringen har bolagsskatten en större vikt än skatter respektive obligatoriska avgifter på löner. Det återspeglar antingen att metallframställningen är mer personalintensiv än gruvdriften, eller så är det en effekt av stora prissvängningar som återspeglas i gruvnäringens försäljning och vinster.

Figur 5.11 Skatter och avgifter från mineralsektorn



Källa: SCB:s databaser FRIDA och GIN. Företag med SNI2007-koderna 7–9 samt 24 avseende den kod företaget rapporterat in som huvudsaklig. Värden utskrivna i figuren är från senaste året 2020, angivna i miljarder kronor (mnkr) om under 0,05 miljarder kronor. Vinst avser årliga genomsnittet av redovisad vinst 2015–2020.

Figur 5.12 Skatter och avgifter från gruvnäringen
Företag inom utvinning åren 2015–2020



Källa: SCB:s databaser FRIDA och GIN. Företag med SNI2007-koderna 7–9 avseende den kod företaget rapporterat in som huvudsaklig. Värderna utskrivna i figuren är från senaste året 2020, angivna i miljoner kronor (mnkr) om under 0,05 miljarder kronor. Vinst avser årliga genomsnittet av redovisad vinst 2015–2020.

Det har legat utanför utredningens räckvidd att räkna samman nettot av handelsskatter inklusive miljöskatter från mineralsektorn respektive gruvnäringen. Angående moms krävs att hänsyn tas till återbetalningar vid handel med utlandet. Angående punktskatter inom energi och miljö krävs hänsyn till respektive återbetalningssystem. En tidigare simulering för Tillväxtanalys väger in avfallsskatt, energiskatt och koldioxidskatt, men tillvägagångssättet är inte tillräckligt transparent för att kunna användas av utomstående.²¹ Vi nöjer oss med att konstatera att näringsens bidrag till de svenska offentliga finanserna sannolikt skulle bli flera procentenheter högre än i figur 5.11 om nettot av handelsskatter inklusive miljöskatter skulle läggas till, eftersom mineralföretagen är stora förbrukare av elektricitet och bränsle samt genererar avfall som är skattebelagt.

Vi konstaterar att det skulle finnas ett värde i att en myndighet löpande sammanställer handelsskatter inklusive miljöskatter för att tydliggöra mineralsektorns faktiska skattebetalningar. Att tydliggöra sektorns bidrag minskar utrymmet för spekulation bland allmänhet och politiska företrädare om i vilken mån gruvföretag betalar tillräckligt eller inte för att av staten få tillgång till det naturliga kapital²² som mineraltillgångar utgör.²³

Metallprisernas svängningar styr näringsens utveckling

Mineralsektorn präglas av en kombination av korta och extremt långa perspektiv. Tillgångarna av mineral har bildats under processer som tagit mycket lång tid. Berggrundens sammansättning är i grova drag känd sedan länge. Även mineraltillgångar kan det finnas mycket kunskap om under lång tid innan en process för att påbörja utvinning inleds. För att ett företag ska motivera att lägga resurser på utvinning ur en given mineraltillgång måste det vara lönsamt. Vilka metaller och andra ämnen som är lönsamma att utvinna och sälja varierar kraftigt med priserna.

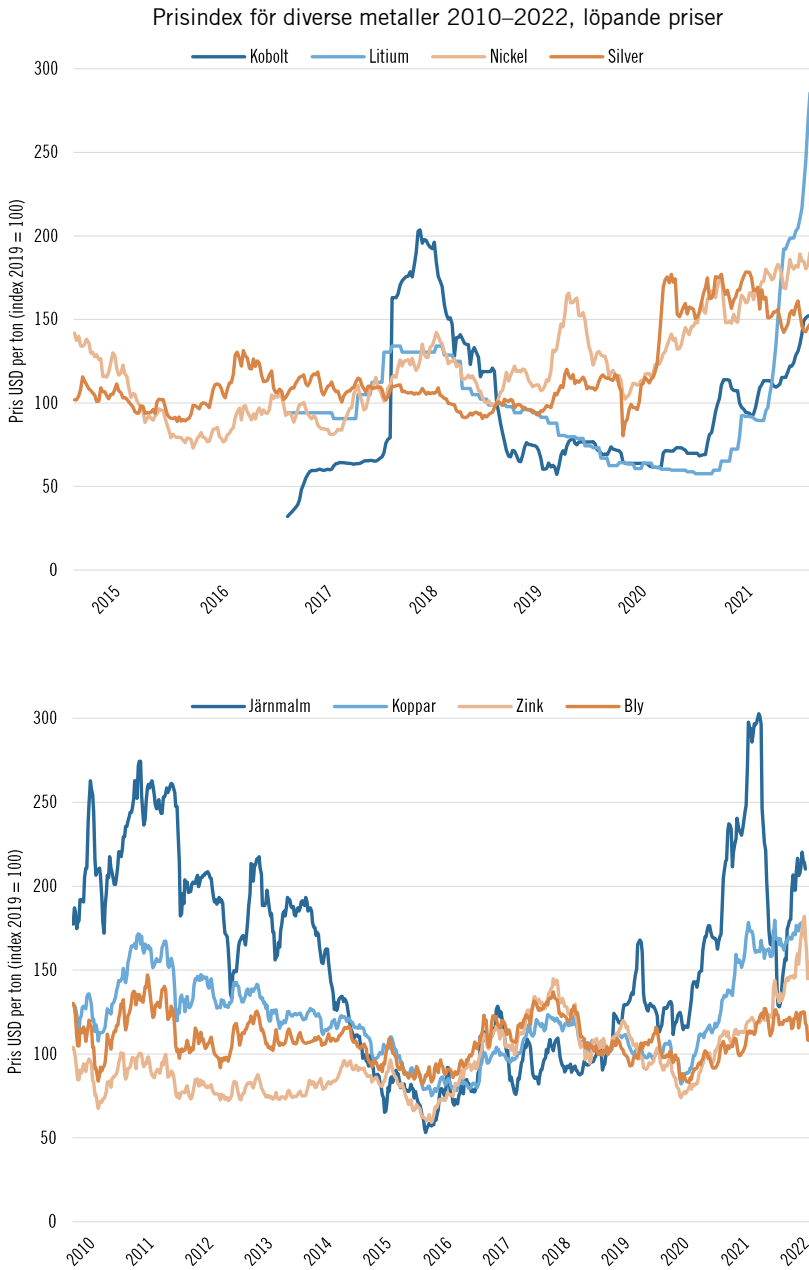
Figur 5.13 visar prisförändringarna för några i Sverige relevanta metaller. I exemplet syns att vissa har en mer stabil prisutveckling, medan andra som kobolt, litium och järnmalm uppvisar extrema svängningar vilka kan jämföras med konjunkturcykler för metallhandlare

²¹ Se Tillväxtanalys (2016a) och underlagsrapporten Copenhagen Economics (2016).

²² Om naturresurser som kapital, se Världsbanken (2022).

²³ Se förslag om hur det kan göras i kapitel 14.

Figur 5.13 Metallprisers fluktuationer



Källa: Underlag till Bergverksstatistik, SGU (2022a) och tidigare årgångar, erhållet från SGU.

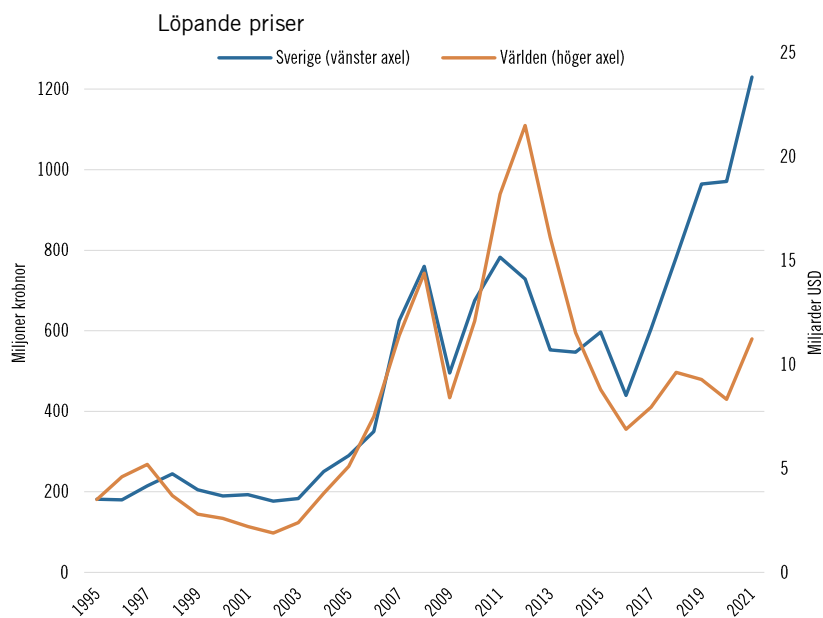
och metallproducenter. För de flesta av metallerna i figur 5.13 är pris-svängningarna dramatiska.

Investeringar

På motsvarande sätt syns att storleken på investeringar i prospektering efter ny råvara varierar kraftigt, se figur 5.14. Hela näringen karaktäriseras alltså av svängningar (volatilitet) och i vissa fall cykliskhet. Det gäller för enstaka metaller och det gäller för gruvnäringen som helhet.

Fram till 1990-talet utgjordes den största delen av prospekteringskostnaderna i Sverige av statligt stöd samt finansiering av Nämnden för statens gruvegendom som bedrev prospektering i statlig regi.²⁴

Figur 5.14 Prospekteringskostnader i Sverige och världen 1995–2021



Källa: SGU (2022a). Kostnaderna på världsnivå omfattar inte prospektering efter järnmalm och uran.

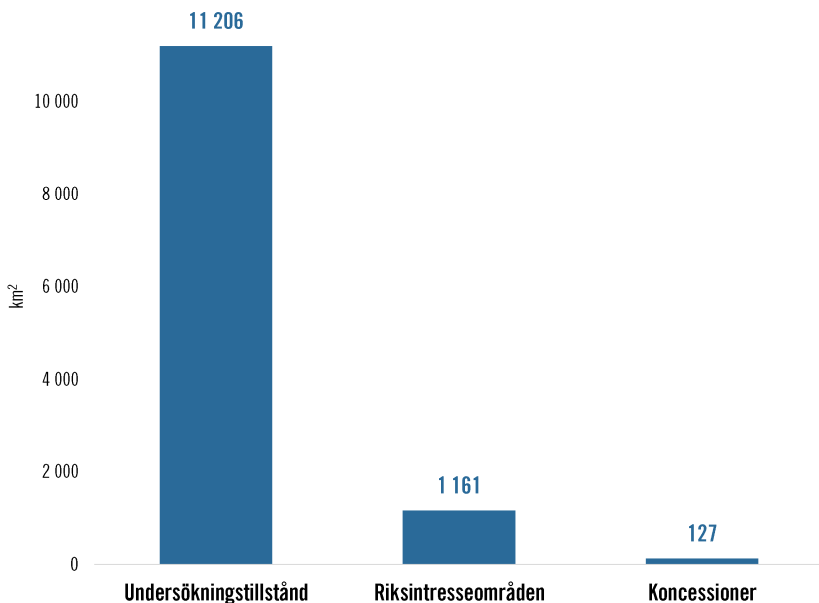
²⁴ SGU (2022a), s. 58.

Ytor för mineraltillgångar och prospekteringsarbete

Den markyta som tas i anspråk för prospektering (undersökningsarbeten), för utpekande av fyndigheter av riksintresse och för koncessioner visas i figur 5.15. Förhållandet mellan dem är att undersökningsarbeten rör den klart största ytan. Utpekade riksintresseområden rör en betydligt mindre yta och koncessioner en ännu mindre yta. Vid slutet av 2021 fanns 587 gällande undersökningstillstånd och 165 gällande koncessioner.

Av de totalt 149 utpekade riksintressena hade 96 detaljavgränsats.²⁵ De riksintresseområden som inte detaljavgränsats har SGU markerat med en koordinatpunkt utan att specificera ytan för området. SGU arbetar löpande för att detaljavgränsa alla områden som enligt SGU innehåller fyndigheter av riksintresse.

Figur 5.15 Arealer för undersökningsarbete, riksintresse och koncession



Källa: SGU (2022a) och kompletterande uppgifter från SGU.

Av de utpekade riksintresseområdena är det enbart en del som rör koncessionsmineral enligt minerallagen. Andra typer av värdefulla ämnen och material av riksintresse utgör mer än hälften av de ut-

²⁵ SGU (2022a), s. 72.

pekade områdena.²⁶ Det handlar om exempelvis kalk eller byggnadssten.²⁷ Följaktligen kan det vara så att en minoritet av de 165 gällande koncessionerna är utpekade som fyndigheter av riksintresse. Ett och samma utpekade område kan visserligen motsvara flera angränsande koncessioner, vilket skulle påverka förhållandet mellan antal utpekade riksintressen och koncessioner.

Vår huvudpoäng är att det finns två parallella system för att visa nationella prioriteringar (statens) inom mineralutvinning och de är inte per automatik överensstämmande. Minerallagen listar koncessionsmineral i egenskap av att dessa är prioriterade utifrån samhällets behov. När ett företag uppfyllt kraven och beviljas koncession innebär det per definition att staten bekräftar att projektet är prioriterat utifrån samhällets behov. När den ansvariga myndigheten SGU pekar ut områden med värdefulla ämnen och material av riksintresse visar staten också vad som är prioriterat utifrån samhällets behov. Det är inte säkert att samhällsbehov utifrån minerallagen är detsamma som samhällsbehov i riksintressesystemet.²⁸ En förståelse om den möjliga dubbelheten i signaler är viktig att ha med sig.

5.2.2 Regional och historisk roll för gruvor i Sverige

Regional fördelning av gruvverksamhet i dag och i morgon

De två nordligaste länen, Norrbottens och Västerbottens län, dominerar den svenska gruvnäringen med fyra femtedelar av landets anställda och arbetsställen.²⁹ Gruvnäringen står för en tiondel av de två nordligaste länen bruttoregionalprodukt och övriga mineralsektorn för ytterligare en tiondel ungefär.³⁰ Områdets arv präglar förhållandena här i dag.

Historiskt hade Norrland status som bokstavligen en koloni för utvinning av råvaror till förmån för rikets centrum, först kronan och senare privata företag och investerare. Det fanns en syn på Norrland som en outnyttjad möjlighet. Skog var länge dominerande bland resur-

²⁶ SGU (2022a), s. 75–78.

²⁷ Kalk har många användningsområden, bland annat inom byggnadsindustrin, jordbruk, stål-tillverkning och pappersbruk.

²⁸ Se vidare diskussion och förändringsförslag i kapitel 11.

²⁹ 83 procent av arbetare och 79 procent av arbetsställen, enligt SGU (2022a), s. 34. Se även utredningsbetänkandets figur 5.3 med en karta över lokalisering av aktiva gruvor i Sverige.

³⁰ Verksamheten inom SNI2007-koderna 5–9 utgjorde 9 procent av bruttoregionalprodukten 2018, enligt Copenhagen Economics (2021), s. 21, som utgår från SCB:s uppgifter.

serna. Under industrialiseringen blev gruvor och vattenkraft alltmer betydande. I takt med ökad naturresursutvinning uppstod motreaktioner från lokala aktörer som ansåg sig förfördelade. De som kom utifrån i syfte att exploatera och de som ur lokalt perspektiv argumenterade för kompensation för exploatering hade det gemensamt att det lade fokus på Norrland som kopplat till naturresursutvinning.³¹

Det finns potential för att utvinna mineral som är kritiska för klimatomställningsteknik i andra delar av landet än i de två nordligaste länen som figur 5.2 visar. Det förhållandet talar för att fördelningen av gruvdrift inom landet kan ändras i framtiden. Om mineralutvinningen sprids ut och på nytt börjar ske på platser över hela landet, såsom längre tillbaka i historien, kan synen på gruvdrift som kopplat till ett arv av kolonisering också förändras. Möjligen kan också tankesätt kring norra Sveriges potential förändras om resursutvinningen sprids ut och normaliseras, så att det blir lättare att se landsändans möjligheter till annan verksamhet.

Naturresursers värde användes till att skapa välfärdssamhälle

I sin långsiktiga utveckling är Sverige exempel på ett land som lyckades undkomma så kallad naturresursförbannelse (*resource curse*).³² Förbannelsen består i att lättillgängliga naturresurser kan locka eliter (makthavare) att behålla de kortsiktigt lättfångade vinsterna och försumma att investera i teknologisk utveckling och den egna befolkningen. Sverige undslapp fällan framför allt genom att investera i utbildningssystem tillgängliga för allmänheten, infrastruktur som inte bara svarade på råvaruföretagens behov utan var brett tillgängliga och andra kapacitetshöjande insatser. I dag bidrar mineralsektorn med betydande direkta offentliga intäkter som avsnitt 5.2.1 visar. Maskinproduktion och högteknologisk industri som har utvecklats under lång tid som en följd av god tillgång till metallproduktion har bidragit med ytterligare offentliga intäkter som har återinvesterats i befolkningen.

Det kan argumenteras att naturresursorienteringens långa historia har påverkat makthavares tankesätt även i Sverige och att den avancerade ekonomin alltjämt har en tät koppling till naturresurser, vilket

³¹ Se Sörilin (1988), Olsson Spjut och Westin (2009), Eriksson (2010) och Westin (2011).

³² Se Ducoing och Peres-Cajías, red. (2021).

angränsar till fenomenet naturresursförbannelse.³³ Men sett till begreppets grundläggande innebörd att hålla tillbaka ekonomins, teknologins och befolkningens utveckling på grund av överflöd av naturresurser så kan vi konstatera att Sverige lyckades ta sig in på en annan utvecklingsbana.

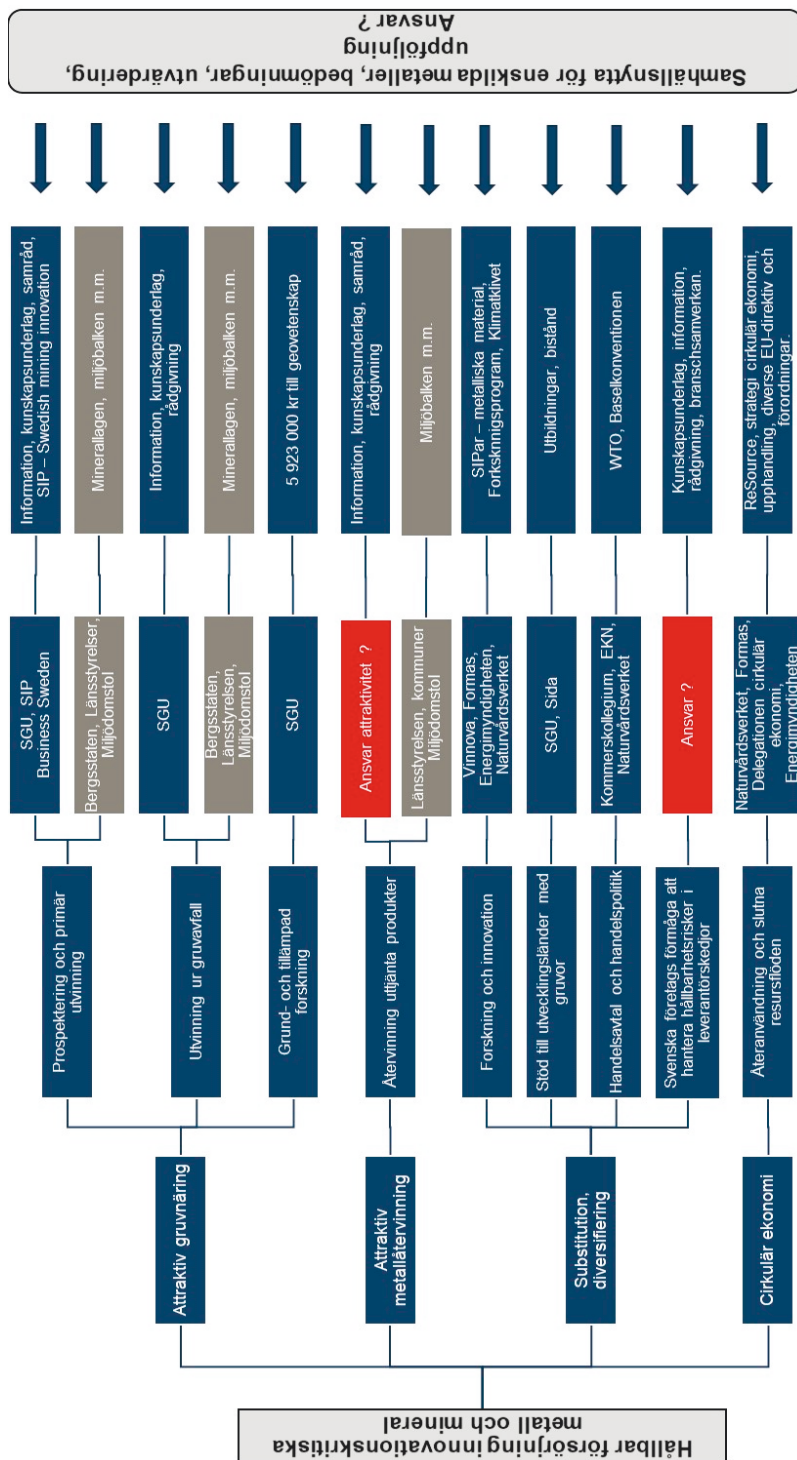
5.3 Svenska myndigheters ansvar och roller för hållbar försörjning av metaller och mineral

Kapitel 4 identifierar tre åtgärdsstyper som kombinerat syftar till att skapa en hållbar försörjning på metaller och mineral. För det första handlar det om att skapa en attraktiv mineralsektor, vilket kan inkludera både primär och sekundär metallråvara. För det andra kan det vara insatser som syftar till att möjliggöra substitution till råvaror som är mindre kritiska eller till ökad andel återvunna metaller. Slutligen kan det röra sig om insatser som syftar till diversifiering av metallmarknaden. Utvecklingen av en cirkulär ekonomi kan både bidra till substitution och diversifiering.

Vi beskriver här hur ansvaret fördelas mellan olika myndigheter för dessa åtgärder och insatser. I detta ingår att identifiera åtgärdsområden där det saknas ett tydligt ansvar. Figur 5.16 ger en översiktlig bild som förklaras och diskuteras i texten.

³³ Se Eriksson (2011), Olsson Spjut och Westin (2009) och Westin (2011).

Figur 5.16 Ansvar inom staten för olika delar av en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral



5.3.1 Attraktiv gruvnäring

Prövningsprocessen – primär utvinning och utvinning ur gruvavfall

Det finns mestadels tydliga ansvarsområden för prövningsprocessen. Processen är tredelad. Bergsstaten har ansvar för att besluta om undersökningstillstånd och arbetsplan som behövs för att få bedriva prospekteringsarbete. Många gånger behövs även särskilda tillstånd och dispenser, till exempel terrängkörningstillstånd. Länsstyrelsen har ansvar för de flesta tillstånd och dispenser som kan vara aktuella.

Bergsstaten har även ansvaret för att besluta om bearbetningskoncession. Länsstyrelsen yttrar sig till bergmästaren när det gäller 3 och 4 kap. miljöbalken vid ansökan om koncession. I de fall bergmästaren och länsstyrelsen har olika uppfattning kan ärendet prövas av regeringen.

För att en gruva ska kunna öppna behövs även miljö tillstånd. Detta beslutas av mark- och miljödomstolen. Prövningsprocessen beskrivs mer detaljerat i kapitel 6.

Främjande

Sveriges geologiska undersökning är förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. I det ingår att tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Myndigheten ska i detta syfte bedriva en behovsstyrd insamling av grundläggande geologisk information samt förvalta och utveckla insamlad information i syfte att göra den tillgänglig och lätt att använda. SGU ska även verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn. I detta ingår bland annat att marknadsföra Sverige som prospekteringsland och tillhandahålla vägledning och prospekteringsinformation till företag som planerar att prospektera i Sverige.

Business Sweden ägs gemensamt av svenska staten och delar av det svenska privata näringslivet. Inom ramen för Business Swedens främjandearbete läggs sedan många år ett särskilt fokus på den svenska mineralsektorn. Ett proaktivt inriktat program, Sustainable mining, utgör basen för främjandeaktiviteterna. Det är också där som den

tvärfunktionella gruppen Team Sweden Mining samordnas. Gruppen består av representanter för Luleå Tekniska Universitet, SGU, Svemin, Swedish Mining Innovation, Utrikesdepartementet, Näringsdepartementet och Business Sweden. De exportfrämjande insatserna tar typiskt avstamp i det svenska gruvklustret och har oftast teknik- och leverantörsinriktning. Geografiskt är siktet inställt på de stora gruvländerna såsom Kanada, Chile, USA, Brasilien, Sydafrika, Ryssland, Turkiet och Kina. Seminarier, delegationer samt företags specifika uppdrag utgör typiska exempel på insatser, vilka har som mål att skapa internationella affärer för svenska företag.

Business Sweden bedriver också ett mindre investeringsfrämjande arbete. Ambitionen med detta är att dels attrahera gruv- och prospekteringsbolag till Sverige, dels att locka ledande teknikleverantörer som söker en bas för sin europeiska verksamhet. Vidare marknadsförs det svenska gruvklustret i syfte att få utländska företag att lägga delar av sin forskning, utveckling och innovationsverksamhet i Sverige. Insatserna riktas i princip enbart mot företag i Kanada och Australien.

Vinnovas, Energimyndighetens och Formas gemensamma satsning på strategiska innovationsprogram (SIP) syftar till att skapa förutsättningar för internationell konkurrenskraft och hållbara lösningar på globala samhällsutmaningar. Inom innovationsprogrammen samverkar företag, akademi och andra organisationer. En av satsningarna är programmet Swedish Mining Innovation. Målet för programmet är att stärka konkurrenskraften för svensk gruv- och metallutvinnande sektor. Detta ska uppnås genom att främja ledande centra och kluster för innovation och utbildning där hållbara lösningar för utvinning av metaller utvecklas.

Grundforskning och tillämpad forskning

SGU ska främja och stödja riktad grundforskning och tillämpad forskning inom det geovetenskapliga området. Myndigheten har möjlighet att fördela för närvarande sex miljoner kronor per år till forskningsprojekt. Syftet med stödet är bland annat att få fram ny kunskap och nya metoder inom geologin för att bättre kunna möta samhällets behov och verka för en hållbar utveckling av naturresurshantering. Medel fördelas genom en öppen utlysning mot tillämpad geoveten-

skaplig forskning och riktad geovetenskaplig grundforskning vid universitet och högskolor. För att säkra en oberoende bedömning och för att stödja myndigheten med bedömningar och prioriteringar av ansökningar har SGU ett råd för forskning och utveckling bestående av externa specialister och experter. Bidragen går framför allt till forskning där annan finansiering saknas, det vill säga där det saknas annan tydlig statlig finansiering. Under 2020 bedrevs 14 externa forskningsprojekt med bidrag från SGU.

Tillämpad forskning bedrivs även av det statsägda forskningsinstitutet RISE med kunder inom näringsliv, akademi och offentlig sektor. Uppdraget till RISE anges i forskningspropositionen samt i ägaranvisningar från regeringen. Inom RISE samlas spetskompetens och fler än 120 öppna test- och demonstrationsmiljöer. RISE äger även 20 procent av metallforskningsinstitutet Swerim som bedriver industri-nära forskning och utveckling kring metaller och deras väg från råmaterial till färdig produkt.

5.3.2 Svenska mineralstrategin

Regeringen antog en strategi för den svenska mineralnäringsen i början av 2013.¹ Mineralstrategin syftar till att öka attraktiviteten i inhemska investeringar i primär utvinning. Till skillnad från EU:s och USA:s råvarupolitik som beskrevs i kapitel 4 är den svenska mineralstrategin inte inriktad på att skapa en hållbar försörjning genom stärkt förmåga att hantera risker i leverantörskedjor, eller genom åtgärder för en förändrad eller minskad efterfrågan. Den svenska strategin pekar ut fem strategiska områden:

- En mineralsektor i samklang med miljö, kultur och andra näringar.
- Dialog och samverkan som främjar innovation och tillväxt.
- Ramvillkor och infrastruktur för konkurrenskraft och tillväxt.
- En innovativ mineralsektor med en excellent kunskapsbas.
- En internationellt välkänd, aktiv och attraktiv mineralsektor.

¹ Regeringskansliet (2013).

Inom de fem strategiska områdena beskrivs elva åtgärdsområden till vilka nitton åtgärder är kopplade. Innehållet i motsvarande initiativ i EU och USA som utvecklats senare indikerar att det har blivit allt viktigare att även ta hänsyn till hållbarhetsrisker i leverantörskedjor. Den svenska mineralstrategin har inte uppdaterats för att motsvarande väga in dessa aspekter.

5.3.3 Attraktiv metallåtervinning

Med metallåtervinning avser vi här den industri som återvinner uttjänta produkter och konstruktionsmaterial. Detta börjar med demontering och sortering av material och komponenter ur fordon, hushållsapparater och elektronik, det vill säga områden som styrs till stor del av EU-direktiv och den svenska implementeringen av dessa regelverk. I nästa steg sker slutsrotning vilket kan inkludera fragmentering och separation av metaller och mineral. De delar som rör design för återvinning och andra insatser som underlättar för återvinning av metaller från produkter eller en efterfrågan på dessa metaller beskrivs i avsnitt 5.3.6 Cirkulär ekonomi.

Prövningsprocessen

Demontering och sortering av material och komponenter från uttjänta produkter är en verksamhet som kräver miljötillstånd. Verksamheten är en C-anläggning enligt miljöprövningsförordningen, vilket innebär att verksamhetsutövaren ska anmäla verksamheten till kommunen.² För att bedriva bildemontering krävs även beslut om auktorisation enligt bilsrottningsförordningen för verksamhetsutövaren.³ Länsstyrelsen beslutar om auktorisation. Det finns för närvarande cirka 150 bildemonteringar i Sverige auktoriserade av länsstyrelserna. Elektronik och hushållsapparater samlas in på återvinningscentraler, vilka klassas som B-anläggningar och därmed kräver miljötillstånd som beslutas av en miljöprövningsdelegation.

Anläggningar för slutsrotning, till exempel fragmentering eller mer avancerad separation av metaller, utgör ofta B-anläggningar vilket innebär att miljöprövningsdelegationen ger tillstånd. Elektronik och

² Miljöprövningsförordningen (2013:251).

³ Bilsrottningsförordningen (2007:186).

kylskåp klassas som farligt avfall vilket innebär att en anläggning för omhändertagande av sådana produkter kan vara en A-anläggning som behöver tillstånd från mark- och miljödomstolen.

Främjande

Det saknas ett tydligt myndighetsansvar specifikt inriktat mot att främja metallåtervinningsindustrin. Närmast till för ett sådant ansvar är Tillväxtverket och Naturvårdsverket. Tillväxtverket har huvudansvaret att utveckla och genomföra insatser som främjar utveckling av företag och stärkt konkurrenskraft samt utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Enligt Naturvårdsverkets instruktion ska myndigheten verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi.⁴

5.3.4 Substitution och diversifiering

Substitution och diversifiering kan leda till fler alternativ och därmed mindre risk för hållbarhetsstörningar i leverantörskedjor. En viktig del av detta är möjligheten att använda återvunna metaller. Det kan även handla om att stödja andra länder i deras hantering av hållbarhetsrisker för att på så sätt förbättra hållbarheten i leverantörskedjor.

Forskning och innovation

Vinnova, Energimyndigheten och Formas har forskningsprogram där universitet och företag kan ansöka om stöd till projekt som helt eller delvis syftar till substitution eller diversifiering av metaller. Det strategiska innovationsprogrammet (SIP) Metalliska material är en del av detta. Ett av syftena⁵ med detta program är att öka flexibiliteten för att kunna hantera kunders precisa krav på produkttegenskaper och tjänster samtidigt som detta riskerar att leda till ökade kostnader för energi och råvaror. En viktig del för att hantera detta är teknik-

⁴ 3 § punkt 18 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

⁵ Agendasteg 4 inom SIP Metalliska material.

utveckling som möjliggör att råmaterial kan substitueras i takt med att priser och tillgång fluktuerar på världsmarknaden.

Naturvårdsverket ger genom Klimatklivet stöd till projekt som ska leda till substitution och diversifiering. Klimatklivet har bland annat inneburit bidrag till Northvolt för att bygga en batteriåtervinningsfabrik i Skellefteå. En fullskalig anläggning planeras för att uppnå målet 50 procent återvunnet material 2030.

Stöd från EU förekommer också till projekt som har svenskt deltagande. Stena Recycling har under flera år deltagit i olika EU finansierade utvecklingsprojekt med syfte att återvinna innovationskritiska metaller i neodymmagneter. Dessa finns bland annat i hårddiskar, små högtalare, vindkraftgeneratorer och kraftfulla elmotorer.

Stöd till utvecklingsländer

Svenska myndigheter, universitet, företag och frivilligorganisationer arrangerar på uppdrag av Sidas internationella kapacitetsutvecklingsprogram, så kallade International Training Programmes (ITP). Programmen innefattar en rad olika områden som är viktiga för hållbar social och ekonomisk utveckling och där det finns svensk kompetens som efterfrågas i utvecklingsländerna. Under perioden 2018–2024 genomför SGU i samarbete med Naturvårdsverket och Luleå tekniska universitet ett utbildningsprogram med totalt tio utbildningsomgångar på temat Mine water and mine waste management. I utbildningen presenteras vetenskapen bakom hanteringen av gruvvatten och gruvavfall samt integreras flera principer som är viktiga för att förebygga och minimera miljöpåverkan. Utbildningen är öppen för deltagare från låg- och mellaninkomstländer med en växande eller etablerad gruvindustri. Den riktar sig främst till personal på myndigheter.

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) har i uppdrag att stödja verksamheter som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet. Detta kan bland annat bidra till att förmågan att hantera hållbarhetsrisker i gruvregioner kan förbättras. Till exempel fick Demokratiska republiken Kongo drygt 670 miljoner kronor i bistånd år 2020, varav 360 miljoner kronor till långsiktigt utvecklingssamarbete. Landet har rika naturtillgångar, inte minst kobolt, men är ett av världens fattigaste länder och präglad av väpnad konflikt.

Handelsavtal och handelspolitik

Kommerskollegium är förvaltningsmyndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. I detta ingår att myndigheten ska arbeta för att stärka Sveriges och EU:s konkurrenskraft och tillväxt genom ökade handelsmöjligheter, analysera utvecklingen av Sveriges handel med varor och tjänster samt att informera andra myndigheter, näringslivet och allmänheten om EU:s inre marknad och handelspolitik samt Världshandelsorganisationens (WTO) och andra organisationers regelverk inom området. Ett exempel är att Kommerskollegium, i ljuset av att de geologiska spänningarna ökar, har granskat forskningslitteraturen om handel och säkerhet.⁶ Myndigheten ska även handlägga frågor om a) import- och exportlicenser och andra regleringar av utrikeshandel som följer av Sveriges deltagande i tullunionen, samt b) ekonomiska sanktioner och andra restriktiva åtgärder som har beslutats inom EU.

Exportkreditnämnden (EKN) ska främja svensk export genom att utfärda statliga exportgarantier och investeringsförsäkringar (statsgarantier). Detta sker i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar. Myndigheten ska säkerställa att den exportfrämjande verksamheten bedrivs i enlighet med FN:s principer för företag och mänskliga rättigheter, OECD:s riktlinjer för multinationella företag samt principerna om hållbart företagande i FN:s Global Compact-förordning (2021:125).

Naturvårdsverket är behörig myndighet för godkännande av gränsöverskridande avfallstransporter i Sverige och stöder verksamhetsutövare som exporterar eller importerar avfall. Gränsöverskridande transporter av avfall regleras av EG-förordning 1013/2006, vilken baseras på Baselkonventionen och OECD-avtalet om avfallstransporter. Export till länder som inte är med i EU, EFTA eller OECD regleras av EG-förordning 1418/2007. EG-förordningarna kompletteras i Sverige av en avfallsförordning.⁷

⁶ Kommerskollegium (2021).

⁷ Avfallsförordningen (2020:614).

5.3.5 Stöd till svenska företag – hanterande av hållbarhetsrisker i leverantörskedjor

Vi noterade i kapitel 4 att hållbarhetsrisker i leverantörskedjor är en central del av USA:s nya strategi för hållbar försörjning av metaller och mineral. Tanken är att inrätta ett nytt program för resilienta leverantörskedjor som innebär att övervaka, analysera och förutsäga sårbarheten i leverantörskedjor samt stödja näringslivet. Flera av utredningens experter har under arbetets gång betonat vikten av att stärka näringslivets förmåga att hantera hållbarhetsrisker i sina leverantörskedjor.

Ingen svensk myndighet har ett tydligt utpekat ansvar för hållbarhetsrisker i leverantörskedjor. Detta gäller även för det specifika området innovationskritiska metaller och mineral.

5.3.6 Cirkulär ekonomi

Regeringen lanserade en strategi för cirkulär ekonomi 2020. Enligt strategin är cirkulär ekonomi ett verktyg för att minska samhällets resursanvändning och den miljöpåverkan som följer av denna användning. I den så kallade tekniska materialcykeln som är en del av cirkulär ekonomi cirkulerar produkter, komponenter och material som är producerade och designade för att cirkulera med sådan kvalitet och säkerhet att de kan återanvändas, enkelt repareras, renoveras, moderniseras eller materialåtervinnas. I den tekniska materialcykeln kan produkterna hanteras genom uthyrning, leasing eller retursystem för återanvändning. Syftet med detta är att öka användningen av varje produkt och förlänga livslängden. En annan viktig del i detta är företag som på olika sätt ser avfall som en resurs, till exempel genom så kallad industriell symbios där ett företag utnyttjar ett annat företags avfall som en resurs i sin egen produktion.

Cirkulär ekonomi kan även ses som ett medel för att skapa ett samhälle som är mer motståndskraftigt mot störningar. Genom insatser som syftar till att skapa en cirkulär ekonomi kan företagets hållbarhetsrisker minska.

Området insatser som kan bidra till utvecklingen av en cirkulär ekonomi är brett och komplext. Inte minst finns det många gånger osäkerheter hur olika insatser påverkar utvecklingen. Inom ramen

för utredningens uppdrag har vi bara möjlighet att behandla detta övergripande.

Delegationen för cirkulär ekonomi, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Energimyndigheten, Upphandlingsmyndigheten och Kommittén för teknisk innovation och etik är några myndigheter med ansvar som rör cirkulär ekonomi.

Delegationen för cirkulär ekonomi är regeringens rådgivande organ med uppgift att vara ett kunskapscentrum och en samordnande kraft för näringslivets omställning till en cirkulär ekonomi. Den ska även identifiera hinder och fungera som en katalysator.

Naturvårdsverket har ett särskilt ansvar för att verka för en samhällsekonomiskt effektiv omställning till en cirkulär ekonomi.⁸ Naturvårdsverket vägleder även om hur avfall i större utsträckning kan förebyggas respektive utnyttjas som en resurs. Man ska även verka för en omställning till en cirkulär ekonomi.

Kemikalieinspektionen arbetar med att fasa ut särskilt farliga ämnen, inte minst genom EU:s Reach-förordning som handlar om registrering, utvärdering, tillstånd och begränsningar av kemiska ämnen.⁹ Ett syfte med detta är att fasa ut särskilt farliga ämnen och minska de negativa effekterna av farliga ämnen så att fler och större delar av materialflöden kan cirkuleras som en resurs i stället för att energiåtervinnas eller deponeras.

Energimyndigheten ansvarar bland annat för implementeringen av EU:s ekodesign-direktiv.¹⁰ De nya ekodesignförfordningar för bland annat vissa vitvaror och tv-apparater som trädde i kraft 2021 ställer för första gången så kallade resurseffektivitetskrav. Detta innebär att det finns krav på att förlänga produkters livslängd genom krav på reparerbarhet och återvinningsbarhet. Tanken är att kraven ska förbättra produktdesignen. Energimyndigheten är också en del av det strategiska innovationsprogrammet RE:Source som fokuserar på att utveckla cirkulära resurseffektiva materialflöden.

Upphandlingsmyndigheten vägleder om möjligheten att främja cirkularitet och hållbarhet i de offentliga upphandlingarna. Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) arbetar för att skapa goda förutsättningar för innovation och konkurrenskraft samtidigt som

⁸ 3 § punkt 18 förordningen med instruktion för Naturvårdsverket.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning EG 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av europeisk kemikaliemyndighet.

¹⁰ 2009/125/EG.

utvecklingen och spridningen av ny teknik sker tryggt, säkert och med ett långsiktigt samhällsperspektiv.

5.4 Potential för sekundär utvinning av innovationskritiska metaller och mineral

Återvunna material kan utgöra viktiga bidrag både för att minska miljöpåverkan och importberoendet inom EU samt öka konkurrenskraften. Övergången till en cirkulär ekonomi är också central för att klara klimatomställningen. Det kan noteras att det finns juridiska förhållanden som kan försvåra sekundärutvinning och återvinning, såsom äganderätten till gruvavfall samt frågor hänförliga till avfallsdefinitionen. Dessa juridiska förhållanden behöver klargöras. Vi diskuterar frågan vidare i kapitel 16.

5.4.1 Potentialen i gruvavfall

Utöver den geologiska potentialen, är gruvavfall och annat avfall en potentiell källa till innovationskritiska metaller och mineral. SGU bedömer att det i Sverige finns geologisk potential för att hitta mineraliseringar med innovationskritiska metaller och mineral i gruvavfall.¹¹

De senaste åren har SGU publicerat ett antal rapporter som bidragit med kunskap om förekomsterna av innovationskritiska metaller i sekundära källor. Dessa har främst fokuserat på förekomster i gruvavfall. Det är framför allt varphögar (gråbergsdeponier) och deponier med anrikningssand som kan vara sekundära källor av innovationskritiska metaller och mineral, men även restmaterial från lakning kan vara aktuellt för metallutvinning.

Våren 2020 presenterade SGU en rapport som kartlägger förekomsterna av innovationskritiska metaller och mineral i Bergslagen. Kartläggningen redovisar både primära och sekundära källor. Resultatet visar på förhöjda halter av sällsynta jordartsmetaller, antimon, gallium, volfram, indium, niob, beryllium, kobolt, palladium och platin. Förekomster av innovationskritiska metaller och mineral är inte ovanliga i berggrunden, enligt SGU:s undersökning om förekomster i Bergslagen. Slutsatsen är att det finns potential att utvinna inno-

¹¹ SGU (2021).

vationskritiska metaller och mineral i Bergslagen både från primära och sekundära källor. SGU har information från cirka 140 svenska anrikningsverk, varav merparten kommer från Bergslagen. Analysresultaten av 65 sandmagasin i Bergslagen indikerar tre områden med förhöjda halter av innovationskritiska metaller:

- Ridderhyttfältet – Bäcke-gruvan och Källfallet med förekomst av järn, koppar, sällsynta jordartsmetaller, molybden och kobolt.
- Yxsjöberg med koppar, volfram, flusspat och beryllium.
- Grängesberg med innehåll av järn, apatit och sällsynta jordartsmetaller.

Några sandmagasin innehåller potentiellt miljöfarliga grundämnen i höga halter. En utvinning av ämnen ur sådana sandmagasin skulle tillsammans med efterbehandling kunna ge en miljövinna med bland annat minskat läckage av metaller till grund- och ytvatten. De rapporterade undersökningarna tar inte ställning till om förekomsterna är brytvärda. Detta är upp till eventuell framtida prospektering att avgöra.

År 2014 presenterade SGU en översiktlig bedömning av fyndpotentialen från den svenska berggrunden samt återvinningspotentialen. I rapporten analyseras återvinningspotentialen från gruvavfall, industrideponier, kommunala deponier och genom *urban mining*, det vill säga att tillvarata metaller gömda i städernas infrastruktur. Resultaten visar att metall- och mineralstatistiken är bristfällig för en stor del av de metaller och mineral som används i mindre kvantiteter i den svenska industrin, till exempel vissa legeringsmetaller och metaller i elektronikindustrin. Det gäller både fyndpotential från utvinning och från återvinning, samt i vilka produktionskedjor och varor metallerna och mineralen används. Det konstateras också att den samlade statistiken över sekundära resurser är teoretiskt beräknad och därmed enbart indikativ, vilket gör det svårt att utvärdera och jämföra primära och sekundära resurser med varandra.

5.5 Sverige tappar i attraktivitet för gruvinvesteringar

Ett ramvillkor för utredningen är att de förslag som läggs inte får resultera i ett försämrat investeringsklimat för mineralsektorn. I detta avsnitt belyser vi vilka aspekter som avgör en gruvregions attraktivitet och hur Sveriges attraktivitet står sig med jämförbara gruvregioner.

En viktig utgångspunkt är att gruvnäringens attraktivitet inte kan jämföras med andra näringar. Ett attraktivt gruvland har lovande geologiska förutsättningar och lockar till sig nyinvesteringar, stimulerar återinvesteringar och ger goda förutsättningar för lönsamhet vid utvinning av metaller och mineral. Med andra ord – attraktivitet kräver goda betingelser för inte bara prospektering utan även utvinning och förädling av metaller och mineral.

Sannolikheten för att en prospektering ska leda till en gruva är vanligen mellan en på hundra och en på tusen.¹² Sannolikheten är större om det finns stor kunskap om den specifika geologiska situationen. Från att en lovande prospektering genomförts tar det vanligtvis 10 till 15 år innan ett företag kan påbörja gruvverksamhet på platsen. De miljötillstånd som krävs för utvinningen förutsätter att verksamhetsutövaren kunnat visa att verksamheten kan bedrivas på ett ur miljösynpunkt godtagbart sätt. Prospekteringsfasen karaktäriseras således av stora investeringsrisker och av att det inte finns några verksamhetsintäkter, bara kostnader. Det är först när gruvan är i drift som verksamhetsintäkter skapas. Om riskprofilen för prospekterings- och gruvprojekt blir större ökar sannolikheten att kapitalet kanaliseras till projekt i andra länder.

Attraktiviteten i driften av gruvan är mer lik annan verksamhet. Det handlar om att skapa förutsättningar för en hög avkastning. En viktig skillnad mot annan verksamhet är metallprisernas relativt stora svängningar (se figur 5.13). Under perioder när metallpriserna är höga kan gruvbolagen ha stora intäkter, medan de i andra perioder i värsta fall går med förlust. Ett gruvbolag behöver därför kunna spara kapital under goda tider för att klara sämre tider och framtida investeringar.

Andra faktorer som särskiljer gruvverksamhet från annan industriell verksamhet är gruvverksamhetens platsbundenhet och långsiktighet. De anläggningar och den kunskap som byggs upp inom en

¹² Copenhagen Economics (2017).

gruvverksamhet är anpassade till platsens specifika förutsättningar och kan inte flyttas eller användas på en annan plats på det sätt som är möjligt inom till exempel tillverkningsindustrin. Därtill kommer den omfattande efterbehandling som ska göras efter utvinningsfasen för att återställa ett använt markområde till naturmark eller anpassa till något annat användningsområde.

5.5.1 Faktorer som påverkar en gruvregions attraktivitet

Det som avgör ett företags vilja att investera i gruvnäringen är tre faktorer: den fysiska potentialen, kostnader för insatsvaror och det institutionella ramverk som reglerar spelplanen för investeringar i gruvverksamhet, se figur 5.17. I detta ingår faktorer som påverkar en potentiell gruvas hela livstid. För att investeringar i prospektering ska ske räcker det inte med gynnsamma förhållanden för prospektering. Det krävs även goda förutsättningar för drift och avveckling av gruvor.

En god fysisk potential är självklart centralt för att prospekterare ska vara intresserade av att satsa pengar i prospekteringsfasen. Enligt Copenhagen Economics är den fysiska potentialen den absolut viktigaste faktorn när investerare undersöker om de ska prospektera i en region eller inte.¹³

Figur 5.17 Faktorer som påverkar ett gruvlands attraktivitet



Källa: Tillväxtanalys (2016a).

¹³ Copenhagen Economics (2016).

Fraser Institute har i över tre decennier undersökt bolagens syn på faktorerens vikt för investeringsbeslut och konstaterat att under alla dessa år har den fysiska potentialen utgjort 60 procent av beslutet medan övriga faktorer står för resterande 40 procent.¹⁴ Det finns således ingen anledning för någon att investera i området om den fysiska potentialen inte är tillräckligt bra.

Näst efter den fysiska potentialen är kostnaden för att driva en verksamhet den viktigaste faktorn för en investerare enligt Copenhagen Economics analys. Kostnaden bestäms av kvaliteten på, tillgången till, samt de direkta kostnaderna för insatsfaktorer som fysisk infrastruktur, energi och arbetskraft. Om fysisk infrastruktur redan finns på plats och är relativt billig för gruvbolagen att nyttja, kommer kostnaden för att bedriva gruvverksamhet att vara lägre. Då är regionen mer attraktiv än om gruvbolagen själva måste bygga upp infrastruktur kring verksamheten. Till skillnad mot den fysiska potentialen är detta faktorer som staten kan påverka.

Det institutionella ramverket handlar om regelverk, skatter och avgifter samt tillgång och kvalitet på de strukturer som påverkar viljan att prospektera och utvinna mineral. I detta ingår strukturer för beslutsfattande, politik samt folkopinion. Inte minst är ramverkens stabilitet en viktig faktor för gruvindustrin. Det följer av att verksamheten är kapitalintensiv och löper över långa tidsperioder.

I prospekteringsfasen är exklusivitet (ensamrätt) den enskilt viktigaste delen av det institutionella ramverket som påverkar attraktiviteten för investeringar. Det handlar om att regelverken måste säkerställa att prospektören får ensamrätt till exploatering av området för gruvverksamhet och att konkurrerande bolag inte kan ta över området så länge ensamrätten är garanterad. Vid intervjuer med juniora gruvbolag har det framkommit att denna exklusivitet är lika viktig som den fysiska potentialen för beslut om investeringar i en region.¹⁵ Regelverk som inte garanterar ensamrätt under en längre period riskerar att betraktas på samma sätt som regelverk som förbjuder ny gruvverksamhet.

Under driftsfasen av en gruva är politiken som påverkar den effektiva skattesatsen för verksamheten, det vill säga de totala skatternas andel av bruttovinsten, särskilt viktig. I en region där övriga kostnader är höga är verksamheten känsligare för höjden på skattekost-

¹⁴ Fraser Institute (2021).

¹⁵ Tillväxtanalys (2018b) samt utredningens egna intervjuer.

naden än i en region med låga övriga kostnader. Även förändringar i regelverk kan ha betydelse för pågående verksamhet som en gång tagits igenom prövning och fått tillstånd.

5.5.2 Tveksamhet till att investera i svenska gruvor

Som en del av Sveriges mineralstrategi från 2013 fick Tillväxtanalys år 2015 i uppdrag att genomföra en kartläggning av Sveriges attraktivitet som gruvland. I Tillväxtanalys kartläggning jämförs Sveriges attraktivitet med sex andra gruvregioner – Finland, Irland, Ontario i Kanada, Nunavut i Kanada, Västra Australien och Brasilien. Det som jämförs är regionernas fysiska potential, insatsfaktorer och institutionella ramverk.

God fysisk potential

Den fysiska potentialen är kartlagd specifikt för järn, silver, zink och sällsynta jordartsmetaller. Sverige bedöms ha en hög fysisk potential jämfört med de andra regionerna. Endast Västra Australien får en bättre bedömning av den fysiska potentialen. Det finns potential för att kunna utvinna ett brett utbud av olika mineral i Sverige. Vissa av de fyndigheter som utvinns i Sverige i dag är exceptionellt stora ur europeiskt perspektiv.

Insatsfaktorer är starka men det finns utmaningar

Sveriges fysiska infrastruktur är jämförelsevis välutvecklad, enligt analysen. Av jämförelseregionerna i Tillväxtanalys rapport är det bara Finland som presterar bättre. En förklaring till detta är den finländska regeringens strategi att utveckla och utvidga transportsystemet i områden som är viktiga för skogs- och gruvnäringen, även de som ligger avlägset till. Generellt tenderar gruvprojekt att styras till områden med bättre fysisk infrastruktur. Till exempel finns stora fyndigheter i Ontario, Ring of Fire, som inte utvinns och där utvecklingen försvåras av bristfälliga förbindelser och bristfällig tillgång till bredband.

Sverige är den enda av de undersökta gruvregionerna i Tillväxtanalys genomgång från 2016 som erbjuder god tillgänglighet och en

mycket trygg energiförsörjning. Kanada är den region som erbjuder sämst tillgång till energi. Nunavut är exempelvis inte sammankopplat med det nationella elnätet. En elektrifiering av basindustrin som en del i klimatomställningen kan därför försämra situationen i Sverige genom att elsystemet kommer att bli hårdare belastat. Det kan göra Sverige mer sårbart för eventuella energikriser i framtiden.

Alla regioner har svårt att hitta kvalificerad arbetskraft. För svensk del finns det dessutom en oro för hur stora pensionsavgångar ska hanteras. Fram till år 2025 förväntas en stor del av de som arbetar inom gruvindustrin ha gått i pension. De produktivitetsökningar som skett i gruvindustrin de senaste decennierna har inneburit att lönekostnaderna minskat i betydelse. Svenska löner till gruvarbetare är jämförbara med lönerna i Australien, Kanada och Finland. Jämfört med annan industri är lönenivån hög. Lönenivån i Brasilien är betydligt lägre, men detta påverkar inte attraktiviteteten nämnvärt.

Problem i det institutionella ramverket

Ett mindre fungerande institutionellt ramverk innebär högre marknadsrisk, vilket sänker attraktiviteteten ur investerarperspektiv. Detta gäller särskilt i prospekteringsfasen.

En grundläggande skillnad mellan olika gruvregioner är äganderätten. Hur denna är konstruerad påverkar i sin tur övrig reglering. I Sverige och Finland tillhör mineralen markägaren och staten har ingen laglig rätt till mineralen, utom när det gäller koncessionsmineral. Markägarens rätt kan därmed begränsas genom statliga beslut. På Irland äger staten ungefär 60 procent av mineralen samt alla guld- och silverfyndigheter. I Ontario och Nunavut finns det områden där det råder privat ägande av mineral eftersom dessa markägare fick denna rättighet i den tidiga koloniala eran. Saknar marken denna ägandeform tillhör mineralerna staten. I Västra Australien äger staten också mineralen samt alla fyndigheter av guld, silver och andra ädla metaller.

Historiskt har det huvudsakligen funnits två skilda system för att dela ut rättigheter att bryta mineral: inmutnings- respektive koncessionssystemen. Inmutningssystemet är ett renodlat först-till-kvarnsystem, medan koncessionssystemet bygger på att staten meddelar tillstånd att prospektera och bryta malm under vissa villkor. Tillväxtanalys genomgång visar att skillnaderna mellan de två systemen

blivit allt mindre, bland annat till följd av fler restriktioner och krav i inmutningssystemen. De skillnader som finns medför att det inte är helt enkelt att jämföra de institutionella ramverken i de olika gruvregionerna.¹⁶

Regelverket för prospektering och attraktivitet

Samtliga länder som ingick i Tillväxtanalys genomgång 2016 erbjuder exklusivitet i prospekterings- och utvinningsfasen. Detta innebär att inget annat företag kan få tillstånd att prospektera på samma område så länge ett annat företag har ett giltigt tillstånd. På Irland finns det en begränsning eftersom prospekteringslicenser bara gäller vissa mineraler. Det finländska regelverket följer en princip om att motverka slöseri, vilket innebär att andra företag kan ta vara på metaller och mineral som annars skulle klassas om avfall.

Regleringen i Sverige under prospekteringsfasen är jämförbar med regleringen i de andra gruvregionerna som ingick i Tillväxtanalys rapport. Vissa andra gruvregioner har specifika styrmedel riktade till juniora gruvbolag som reducerar en del av den risk som följer av att prospektering är kostsam och oftast inte genererar intäkter. Denna form av incitament kan vara särskilt viktigt om ett land vill öka intresset för utvinning av för regionen nya mineral. Omkring 75 procent av prospekteringen i Sverige genomförs av de två stora gruvkoncernerna LKAB och Boliden AB. Detta kan jämföras med att omkring hälften av prospekteringen i flera andra länder utförs av bolag som saknar intäkter från existerande gruvor, det vill säga juniora bolag. Att de saknar intäkter innebär att de saknar möjligheter att göra skatteavdrag för kostnader. Redan etablerade gruvbolag har intäkter, vilket innebär att de har starkare incitament för prospektering än juniora bolag ur detta perspektiv. En rekommendation i Tillväxtanalys rapport var därför att underlätta för juniora bolag att etablera sig i Sverige eftersom det kan skapa bättre förutsättningar för utvinning av flera kritiska metaller och mineral som behövs i en svensk eller europeisk värdekedja.

¹⁶ Se även de historiska parallellerna i bilaga 6 och ytterligare jämförelser av länder i kapitlen 8 och 14.

Natura 2000-prövningen och attraktivitet

Synen på Sverige som ett attraktivt gruvland har påverkats negativt de senaste åren. Orsaken är bland annat nya miljökrav och inte minst kravet om en samlad miljöprövning som följer av EU:s reglering av Natura 2000-områden. Syftet med denna reglering är att hejda utrotningen av djur och växter samt att hindra att deras livsmiljöer förstörs. Mänsklig verksamhet, bland annat gruvbrytning och förädling av metaller, är bara tillåten om den kan utföras i överensstämmelse med målsättningen att bevara arter och livsmiljöer. Konsekvensen av denna reglering är att det uppstått osäkerhet kring interaktionen mellan minerallagen och miljöbalken.

Tillväxtanalys konstaterar i en rapport från 2018 att detta skapar en stor osäkerhet som påverkar investeringsviljan.¹⁷ I teorin är det för investerare attraktivt att ha en process där eventuella markkonflikter avgörs initialt, medan miljörelaterade frågor och villkor för verksamheten fastställs senare. Investerare vill helst ha ett tidigt beslut i markanvändningsfrågan, eftersom det minskar risken för att kapital låses in i onödan. Juniora gruvbolag uttrycker detta som att en bra process är en process där ett avslag sker tidigt så att kapitalet kan investeras någon annanstans. Juniora gruvbolag är i regel beroende av att kunna attrahera riskkapital. Detta kapital är enklast att få om den fysiska potentialen är stor och eventuella markkonflikter är hanterade. Då måste markanvändningsavvägningen ske tidigt. Det är också fallet i många gruvregioner och det var ett av syftena när den svenska minerallagen infördes 1991.

Den samlade miljöprövning som krävs genom EU:s art- och habitatdirektiv och fågeldirektivet (Natura 2000 och artskydd) har skapat osäkerhet om vilken prövning som ska ske enligt minerallagen. Under 2015 samlade Naturvårdsverket in inspel om problem med miljöbalken inom sitt egeninitierade projekt Miljöbalksprojektet. Utifrån denna inventering påbörjades ett delprojekt om prövning av gruvor. Naturvårdsverket gör bedömningen att det nuvarande systemet lämnar utrymme för förbättringar av prövningstider, förutsägbarhet och transparens.¹⁸ En viktig orsak till detta är den utveckling som skett inom unionsrätten och som innebär att det lokala miljöintresset har stärkts. För att Sverige ska leva upp till EU-direktivens krav före-

¹⁷ Tillväxtanalys (2018b).

¹⁸ Naturvårdsverket (2017).

språkar Naturvårdsverket att tillåtlighetsprövningen rörande markanvändningen, de så kallade hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, som i dag sker vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen flyttas till den efterföljande prövningen enligt miljöbalken.

Tillväxtanalys konstaterar i sin rapport från 2018 att Naturvårdsverket inte beaktat hur detta förslag kommer att påverka attraktiviteten för att investera i mineralsektorn. Tillväxtanalys jämför fyra alternativ och konstaterar att Naturvårdsverkets förslag är det som kommer att ha störst negativa konsekvenser för attraktiviteten. Tillväxtanalys konstaterar att det mest realistiska alternativet, med minst negativa konsekvenser för attraktiviteten, är att bevara så mycket som möjligt av tillåtlighetsprövningen i minerallagen och samla miljöprövningen i ett senare skede i processen. Detta innebär att en avvägning av vad marken bäst lämpar sig för bör ske tidigt. Utredningens syn på frågan utvecklas närmare i kapitel 12.

Negativ bild av prövningsprocessen i Sverige

Tillväxtanalys rapport från 2018 lyfter inte bara fram Natura 2000-prövningen som en utmaning för synen på den svenska prövningsprocessen för utvinning av metaller och mineral. Enligt rapporten är det svårt för nya gruvaktörer i Sverige att förstå vad en fullständig ansökan om koncession ska innehålla. Detta kan få till följd att ansökan behöver kompletteras flera gånger av sökande, eller att överflödigt underlag tas fram. Det finns exempel på fall där prövningsprocessen för miljötillstånd förlängts genom att kompletteringar efterfrågats vid flera olika tillfällen. Flera gruvinvestorer efterfrågar en mer förutsägbar tidsplan för ansökningsprocessen. I rapporten konstateras att gruvbolag som är eller har intresse av att bli verk samma i Sverige uppfattar prövningsprocessen som osäker. Några bolag har uppfattningen att de kan påverka utfallet genom bra underlag, men det finns också bolag som anser att prövningsprocessen är godtycklig, det vill säga att utfallet inte går att förutse eller påverka oavsett hur bra underlag bolaget tar fram. En orsak till osäkerhet är att utländska juniora bolag uppfattar det som krävande att förstå den svenska prövningsprocessen, även när de har anlitat juridiska ombud baserade i Sverige. Inte minst är det, i jämförelse med andra gruv-

regioner, otydligt vem som ansvarar för olika beslut som rör provningsprocessen i stort, till exempel vem som fattar beslut om att upprätta naturreservat. Svenska gruvbolag har ofta lättare att hantera denna osäkerhet eftersom de är etablerade i landet och har enklare att följa den svenska debatten och förstå myndighetskulturen.

Det finns även en oro för den folkliga acceptansen för ny gruvbrytning i Sverige. I Sverige är de sociala frågorna en del av miljöprovningens processen genom att verksamhetens påverkan ska bedömas såväl för människors hälsa som miljön. Bristande acceptans lokalt¹⁹ för gruvbrytning är visserligen inget unikt för Sverige. I början av 1990-talet fick kanadensiska gruvbolag massiv kritik efter uppmärksammade brister. För att förbättra sitt rykte utvecklade gruvföretagen sin verksamhet och skapade en bättre riskhanteringsförmåga. År 2004 mynnade detta arbete ut i initiativet Towards Sustainable Mining (TSM). För att kunna få vara en del av TSM måste gruvföretagen uppfylla ett antal miljökrav och sociala krav samt kontinuerligt rapportera eventuella avvikelser offentligt. Flera gruvregioner har infört TSM-linkande system för att stärka den sociala acceptansen, bland annat Finland, Norge och Australien. I de australiensiska delstaterna Queensland och New South Wales är, precis som i Sverige, de sociala frågorna kopplade till miljöregleringen. Regleringen där är däremot betydligt mer sofistikerad. När bolagen påbörjar en miljökonsekvensbeskrivning är ett av de tidiga stegen utfärdande av krav på innehållet. Ofta inkluderas krav på en social konsekvensbeskrivning i enlighet med detaljerade upprättade riktlinjer. Baserat på detta kan provningsmyndigheten utfärda villkor för hur samhällskonsekvenserna ska hanteras. Dessutom finns det krav på att en social konsekvenshandlingsplan implementeras.

Internationellt finns det en hel del forskning kring drivkrafter bakom social acceptans till gruvor på lokal respektive nationell nivå.²⁰ Vad som avgör acceptansen har stora likheter lokalt och nationellt, men det finns också olikheter, se figur 5.18. I båda fallen är rättvisa processer och rättvis fördelning av nyttor avgörande. En process som uppfattas som rättvis kan uppnås på många sätt men det förutsätter att processen anses vara rättvis av alla inblandade, att den är transparent, inkluderar olika perspektiv, låter allmänheten få tillgång

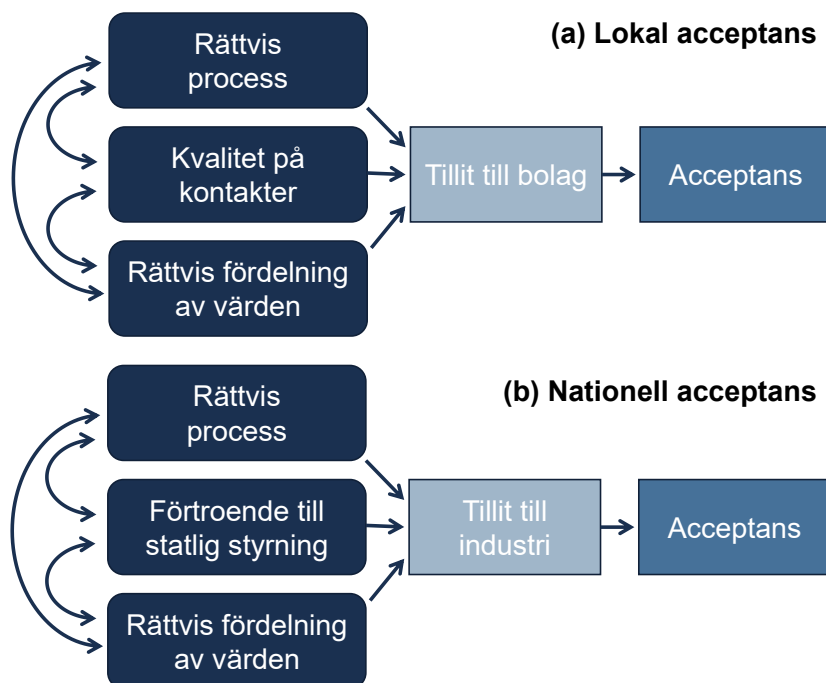
¹⁹ Som kontrast till exempel på lokalt motstånd är den generella attityden till gruvor övervägande positiv i Sverige, se SGU Gruvnäringen.

²⁰ Se till exempel Moffat m.fl. (2018) och Zhang m.fl. (2015).

till information och att alla uppfattar att deras åsikter lyssnas på och respekteras.²¹ Acceptansen lokalt avgörs också genom kvaliteten på, inte kvantiteten av, kontakt mellan bolag och lokalsamhälle.

För den nationella acceptansen är tilltron till den statliga styrningen avgörande. En rättvis fördelning av nyttor skapas om värden som genereras av gruvverksamhet upplevs fördelas rättvist inom ett samhälle. Empiriska studier har också visat att människor uttrycker större tillfredsställelse när de tror att de får en skälig andel av värden som skapas i en given situation.²² Detta innebär att storleken på de värden som kommer tillbaka till samhället är mindre viktig än att värden upplevs rättvist fördelade. Dessa faktorer som driver acceptans till gruvverksamhet har visat sig ha en stark inbördes korrelation, det vill säga om processen börjar uppfattas mer positiv så påverkar detta också övriga två faktorer positivt.²³

Figur 5.18 Faktorer bakom lokal och nationell acceptans till gruvverksamhet



Källa: Moffat m.fl. (2018).

²¹ Lacey m.fl. (2017).

²² Moffat m.fl. (2018).

²³ Se vidare om TSM i kapitel 14.

En viktig skillnad mellan Sverige och många andra gruvregioner är den svenska allmänna välfärdsmodellen där den offentliga sektorn har ett i stort sett heltäckande ansvar för skola, vård och mycket annat, se mer i kapitel 14. Behovet av att lokala företag är med och betalar för investeringar i samhällsverksamhet är därmed viktigare i många andra gruvregioner, vilket i sig påverkar förutsättningarna för att skapa acceptans.

Den effektiva skattenivån är relativt låg

Det institutionella ramverkens regleringar handlar inte bara om prövningsprocesser utan även om skatter och andra faktorer som mer direkt påverkar verksamhetsutövarnas ekonomiska förutsättningar. Gruvbolag möts av flera olika skatter och avgifter såsom bolagsskatt, miljöskatter, energiskatter, avfallsskatt, arbetsgivaravgifter, fastighetsskatt och mineralersättning. Beroende på gruvans förutsättningar kan den effektiva skattesatsen vara avgörande för om ett gruvbolag ska överleva eller gå i konkurs. Eftersom det ekonomiska regelverket kan variera mellan olika länder är det nödvändigt att skapa en helhetsbild för att kunna bedöma hur attraktiviteten påverkas.

Tillväxtanalys rapport från 2016 konstaterar att Sverige tillhör ett av de länder som har lägst effektiv skattesats. Finland är den enda gruvregionen i analysen som har en lägre nivå. Både Sverige och Finland bedöms ha en effektiv skattesats som ligger på ungefär 25 procent av bruttovinsten. Liknande analyser har bedömt den effektiva skattesatsen i Sverige till 22–27 procent.²⁴ Detta är betydligt lägre än de 40 procent som bedöms råda i Ontario och Västra Australien.

Bolagsskatten i Sverige kan anses vara låg jämfört med andra länder och mineralersättningen är nära noll jämfört med motsvarande i övriga länder. Att jämföra nivån på mineralersättningar är visserligen svårt eftersom denna i vissa regioner är baserad på vinster i stället för på intäkter (i Sverige schablonvärde av upptagen malm). Eftersom metall- och mineralpriser är extremt volatila kan denna skillnad få stor betydelse för nivån.

Tillväxtanalys rapport från 2016 belyser även konsekvenserna av en höjd mineralersättning från den nuvarande nivån på 0,2 procent av mineralvärdet. Beräkningarna visar att en höjning av avgiften till

²⁴ GMP Securities (2020).

5 procent skulle öka den effektiva skattesatsen markant, från 25 procent till 39 procent. En sådan ökning bedöms riskera leda till att järnmalmgruvor i Sverige skulle få kämpa med lönsamheten. Svenska järnmalmgruvor har höga kostnader relativt motsvarande gruvor i andra länder. Detta beror främst på brytningsformen i underjordsgruvor som är dyrare än dagbrott. Gruvbolag som i dag utvinner andra mineral i Sverige visar dock större marginaler vilket innebär att de har bättre möjlighet att klara en höjning av mineralersättningen. Givet att en höjning av mineralersättningen enbart skulle gälla de koncessioner som betalar mineralersättning i dag skulle en höjning till 5 procent generera 179 miljoner kronor extra i skatteintäkter. Anledningen till detta relativt låga belopp är att nettobidraget till statskassan av höjningen från statsägda LKAB per definition blir noll. Den ökade kostnaden minskar proportionerligt bolagets omsättning och därmed dess avkastning till staten.

Fraser Institutes rankning

Baserat på en årlig enkätundersökning till gruvbolag gör Fraser Institute sedan 1997 en årlig rankning av gruvregioner. Denna undersökning ger en liknande bild som den som presenterats från Tillväxtanalys. Eftersom den genomförs årligen ger den en bättre förståelse för trender och utveckling över tid. Undersökningens huvudsakliga bidrag är ett investeringsattraktivitetsindex som byggs upp utifrån ett policy-index och ett index för den fysiska mineralpotentialen.

Nevada var den gruvregion som rankades högst i 2020 års undersökning följt av Arizona på andra plats, kanadensiska provinsen Saskatchewan på tredje och Västra Australien på fjärde plats.²⁵ Finland är enda regionen utanför Nordamerika och Australien som finns på topp 10-listan. Sverige har tappat placeringar senaste åren. År 2016 låg Sverige på plats 8, två år senare på plats 21 och vid undersökningen 2020 hamnade Sverige på plats 36. Denna negativa utveckling drivs mycket av svaren på tre delfrågor i enkäten, nämligen bolagens bedömning av:

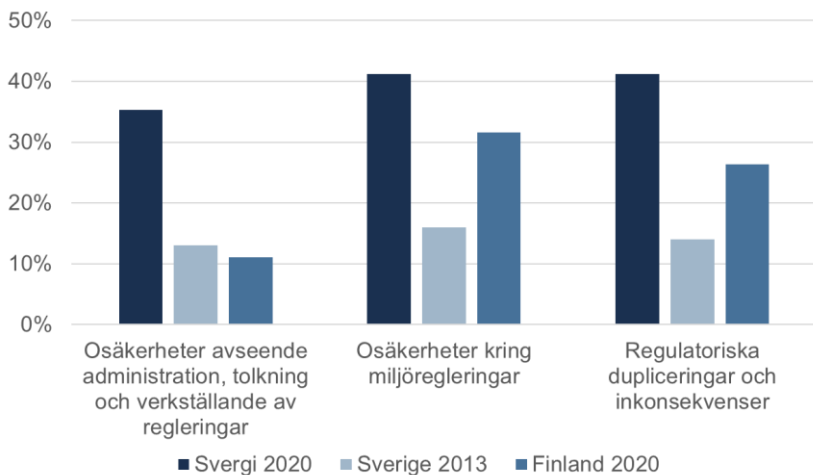
²⁵ Fraser Institute (2021).

- Osäkerheter avseende administration, tolkning och verkställande av regleringar.
- Osäkerheter kring miljöregleringar.
- Regulatoriska dupliceringar och inkonsekvenser.

Figur 5.19 visar hur stor andel av bolagen som angett att dessa tre faktorer är lite eller mycket avskräckande för investeringar. I figuren jämförs svaren för Sverige år 2020 med toppåret 2013 och med svaren för Finland år 2020. Att jämföra med Finland är särskilt relevant då båda länderna ingår i EU och omfattas av unionsrätten. Svaren indikerar att det finns en betydande osäkerhet kring de svenska prövningsprocesserna.

Figur 5.19 Gruvbolags bedömning av faktorer påverkan på investeringsviljan

Andel av företagen som anser att det är en liten eller mycket avskräckande faktor.



Källa: Fraser Institute (2021) och Fraser Institute (2014).

En tredjedel av bolagen anser att detta är ett hinder för investeringar. I undersökningen 2013 ansågs detta vara ett litet hinder. Samma gäller för Finland år 2020. Över 40 procent av bolagen anser att dupliceringar och inkonsekvenser i den svenska regleringen är ett hinder. Detta är en betydligt större andel än 2013. Ett betydande hinder

år 2020 är osäkerheter kring miljöregleringar. Detta gäller även i Finland. För Sverige anger över 40 procent att detta är ett hinder, medan motsvarande för Finland är knappt en tredjedel. Svaren för Irland visar också att detta är ett betydande hinder för investeringar.

Eftersom en stor del av miljöregleringen är gemensam för EU indikerar dessa svar att hindret är unionsrättsligt och inte handlar särskilt mycket om den nationella implementeringen av regelverken. Investeringshinder orsakade av osäkerheter kopplade till de två andra frågorna om prövningsprocesser handlar däremot om implementeringen. Det visar sig genom att Sverige skiljer sig från Finland och att det uppfattas som att situationen i Sverige var betydligt bättre år 2013 än vad den är i dag.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

Detta kapitel kan sammanfattas i följande punkter:

- Sverige är en historiskt framstående gruvnation där mineralsektorn varit en viktig del i utvecklingen av ett välfärdssamhälle.
- Sverige har en betydande potential för utvinning av flera innovationskritiska metaller och mineral som behövs för klimatomställningen, inte minst gäller detta sällsynta jordartsmetaller och naturlig grafit.
- Gruvnäringen är unik eftersom investeringar avgörs av specifika geologiska förutsättningar och eftersom det tar många år från påbörjad prospektering tills utvinningen ger intäkter.
- Attraktiviteten för att investera i gruvprojekt avgörs framför allt av den fysiska potentialen. Men det institutionella regelverket samt insatsfaktorer, såsom tillgång till energi, transportinfrastruktur och kompetens, kan också vara avgörande vid investeringsbeslut.
- Det är attraktivt att ha en gruva i drift i Sverige. I Sverige finns en relativt låg effektiv skattesats och starka insatsfaktorer. En höjd effektiv skattesats riskerar att hota åtminstone järnmalmsbrytning på sikt.
- Sverige har tappat i attraktivitet när det gäller prospektering. Detta beror framför allt på hinder orsakade av EU:s miljöregelverk och

osäkerheter i de svenska prövningsprocesserna. Garanterad exklusivitet under prospekteringsfasen är enligt verksamhetsutövare en viktig faktor för hög attraktivitet.

- Störst problem med prövningsprocesserna verkar utländska juniora gruv- och prospekteringsbolag som saknar intäkter från en existerande gruva ha.

6 Bakgrund, regler och prövningsprocess för prospektering och utvinning

I kapitel 5 visade vi att metall och mineralnäringen är och har varit viktig för utvecklingen av det svenska välfärdssamhället. Det finns goda förutsättningar för utvinning av många metaller och mineral i Sverige. De geologiska förutsättningarna är goda och vi har en välutvecklad fysisk infrastruktur. Trots detta tappar Sverige i attraktivitet för gruvinvesteringar. Brister i det institutionella ramverket har lyfts fram som förklaring och särskilt nämns osäkerheter kring miljöregleringar och prövningsprocesser.

Direktivet till denna utredning är att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. Mer konkret ska utredningen analysera förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan, och förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

I det här kapitlet ges information om bakgrunden och kontexten till prövningsprocessen avseende de bestämmelser som är av särskild relevans för utredningens uppdrag.

6.1 Några grundläggande förutsättningar

6.1.1 Prospektering – hur går det till?

För att kunna förstå dynamiken i prövningsprocessen beskriver vi här hur prospektering genomförs. *Prospektering* kan definieras som ”verksamhet som innebär att man genom provtagning, borrhning, djupgrävning eller på annat sätt systematiskt söker efter en fyndighet som har ett ekonomiskt värde, men inte verksamhet som behövs för att förbereda utvinning av en sådan fyndighet och inte verksamhet som har direkt samband med pågående utvinning”.¹ I minerallagen används ordet undersökning och det beskrivs som arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt.² Prospektering innebär således att kunskap söks om berggrundens beskaffenhet för att lokalisera var efterfrågade metaller och mineral finns. Den direkta nyttan av detta är att det är en förutsättning för samhällets långsiktiga tillgång till metaller och mineral.

Det är oerhört få prospekteringsinsatser som leder till att det öppnas en gruva. En grundläggande förutsättning är att det finns metaller i mineral som är möjliga att bryta och utvinna. Av mellan 100 och 1 000 prospekteringsförsök är det endast 1 försök som leder till att en gruva kan öppnas³. Generellt bygger upptäckten av en fyndighet på tidigare prospektering. I västvärlden har det igenomsnitt varit 2,5 företag som genomfört prospektering på en plats innan en fyndighet identifierats för koppar och guld och det tar omkring 15 år (se figur 6.1).

Omkring 75 procent av prospekteringen i Sverige genomförs av de två stora gruvbolagen LKAB och Boliden AB. Men det är framför allt *juniora prospekteringsbolag*, det vill säga företag som inte har några intäkter från en existerande gruva utan finansierar sin verksamhet med riskkapital, som genomför prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral. Fram till 1993 bedrev svenska staten egen prospektering, bland annat i form av Sveriges Geologiska AB (SGAB) och Nämnden för statens gruvegendom (NSG). Den stat-

¹ Definition från förordningen (2013:319) om utvinningsavfall.

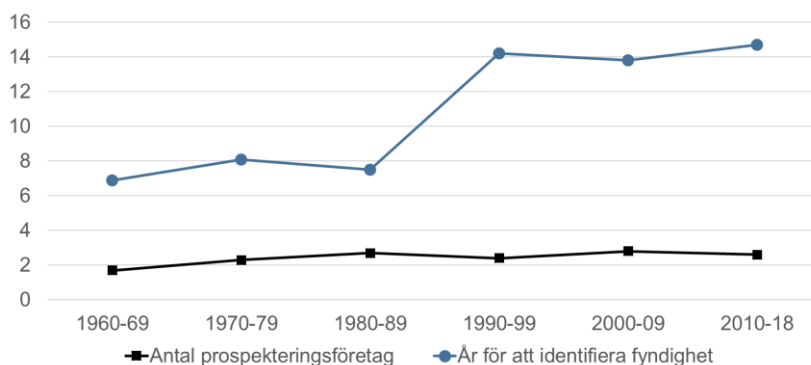
² 1 kap. 3 § minerallagen. (1991:45).

³ Copenhagen Economics (2017).

liga prospekteringen bedömdes inte särskilt framgångsrik och systemet skapade investeringsosäkerheter för privata prospekteringsföretag. Vi har valt att inte belysa statlig prospektering närmare i utredningen.

Figur 6.1 Antal prospekteringsföretag och antalet år för att identifiera en fyndighet

Baserat på identifierade koppar- och guldfyndigheten i västvärlden



Källa: Minex Consulting (2019).

Prospekteringsarbete utförs med olika metoder i olika faser. I den förberedande fasen sker identifiering av geologiskt intressanta områden genom att studera redan dokumenterad information och besöka intressanta platser för att klargöra terräng och miljö. Ett sätt att få en uppfattning om intressanta formationer kan vara att flyga över området, så kallad flygscanning. I allmänhet innebär de metoder som används i fält endast liten och tillfällig påverkan på natur- och kulturmiljön.

Blockletning⁴, geologisk kartering och geofysiska mätningar är *inledande prospekteringsmetoder* och utförs i ett tidigt skede. När en intressant fyndighet upptäckts behöver den undersökas mer i detalj.

I fall det påträffas mineraliseringar som det finns intresse av att fortsätta undersöka följs dessa undersökningar upp med *fortsatta prospekteringsarbeten*, vanligtvis med borrhning men även undersökningsdiken förekommer. Borrhning kan utföras året runt men i en del områden, såsom våtmarker, är det bara möjligt att genomföra arbetena under vintertid. En del metoder kan mer fördelaktigt utföras under

⁴ Att söka efter stenblock som brutits loss av inlandsisen och förts med längs marken. Genom att titta efter stenblock kan man sluta sig till intressanta större stenområden ”uppströms”.

vintern. Då uppstår inte spår i marken på samma sätt som sommartid och framkomligheten kan vara bättre. Kyla och bristande tillgång till vatten är dock faktorer som kan begränsa möjligheten att bedriva prospektering på vintern. Vatten behövs för att kyla borrarverktygen som annars blir för varma av friktionen vid borrarning.

När en mineralfyndighet har identifierats och provtagning av fyndigheten gett positiva resultat kan *fördjupade prospekteringsarbeten* i form av provbrytning behöva genomföras. Provbrytning är en engångsföreteelse som innebär att en större mängd mineraliserat berg bryts ut och provtas för att kunna utvärdera de anrikningstekniska egenskaperna av mineraliseringen.⁵ Den påverkan som olika prospekteringsåtgärder kan ge upphov till är avverkning av träd och påverkan av vegetation vid terrängkörning, temporär ökning av ljus och ljudnivåer, tillfällig påverkan på yt- och grundvatten vid borrarning. Vilken prospekteringsmetod som innebär minsta möjliga omgivningspåverkan är beroende av undersökningsområdets terräng och jordtäcket tjocklek. På platser där berggrunden är blottad är berggrundskartering en vanlig metod. Ofta är emellertid berggrunden inte synlig eftersom den är täckt av moränavlagringar. Då behövs prospekteringsmetoder såsom moränprovtagning och blockletning vilka enklast genomförs under barmarkssäsong. Geofysiska mätningar på marken eller från luften (med flygplan eller helikopter) är en metod som används både i moräntäckta områden och i områden där blottade berghällar förekommer. En del av de geofysiska metoderna kan inte tillämpas vintertid på grund av snö och tjäle medan andra är mer praktiska att utföra just på vintern när framkomligheten över bland annat myrar, våtmarker och sjöar är bättre.⁶

6.1.2 Prövningsprocessens huvudsteg – från prospektering till gruva

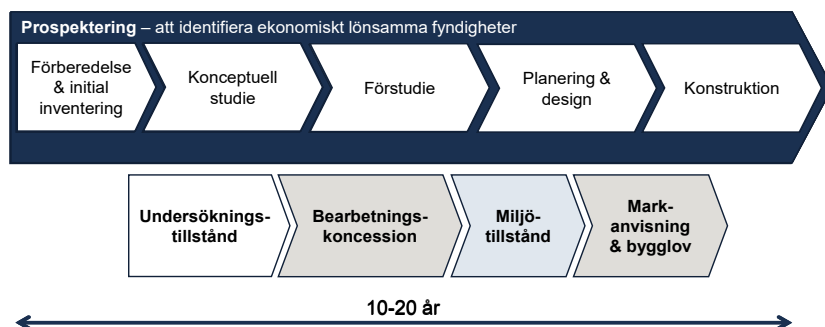
Prövningsprocessen från prospektering till färdig gruva kan beskrivas som en prövning i flera steg (se figur 6.2). För att få bedriva prospekteringsåtgärder behövs undersökningstillstånd enligt 2 kap. minerallagen, en arbetsplan enligt 3 kap. 5 d § minerallagen samt i normalfallet flera dispenser och tillstånd enligt miljöbalken, kulturminneslagen och väglagen. Som beskrivits i avsnitt 6.1 är det bara ytterst få pro-

⁵ Svemin (2018) *Vägledning för prospektering*, s. 10.

⁶ Svemin (2018), s. 11 f.

spekteringsförsök som leder till fyndigheter som är brytvärda. I de fall detta sker behövs en bearbetningskoncession enligt 4 kap. mineralagen. I denna ingår att fyndighetens brytbarhet bedöms, ensamrätten till fyndigheten fastställs och att det inre påverkansområdets lokalisering och förhållandet till andra markintressen bedöms. Den påverkan som sker på det yttre påverkansområdet och avvägningen av motstående markintressen för det yttre påverkansområdet bedöms i ärendet om miljötillstånd. I prövningen av miljötillstånd hos mark- och miljödomstol sätts också villkor för hela verksamhetens bedrivande. Slutligen sker markanvisning och beslut om bygglov. Markanvisningen ger åtkomst till den mark som behövs för utvinningen. Bygglov behövs enligt plan- och bygglagen (2010:900) för byggnation av anläggningar och marklov för vissa markarbeten.

Figur 6.2 Prövningsprocessens huvudsteg



Prövningsprocessens indelning i flera steg är delvis motiverat av metall och mineralnäringens behov av att säkerställa riskkapital (se avsnitt 6.1). Att uppvisa ett positivt myndighetsbeslut attraherar riskkapital som möjliggör att undersökningsarbete kan bedrivas, att miljöbedömningar kan genomföras, ansökningar tas fram och koncessions- och tillståndsprövningar genomföras. Detta var även ett av skälen till införandet av nuvarande minerallag (1991:45). Enligt propositionen ska lagstiftningen främja prospektering och kunskapsuppbyggnad samtidigt som skäligen hänsyn tas till motstående enskilda och allmänna intressen.⁷ I Ds 2002:65 konstateras att alla länder, som har sådana geologiska förutsättningar att det går att finna ekonomiskt

⁷ Prop. 1988/89:92, s. 45.

utvinningsbara koncessionsmineral, också har en särskild mineral-lagstiftning som reglerar frågor såsom ensamrätten och ersättning till staten och markägare. Bakgrunden till behovet av en särskild lagstiftning är att det rör sig om mineraler och metaller som samhället behöver, och som är förenade med stora kostnader och stor ekonomisk risk att i första hand eftersöka men också att utvinna. Parallellt med minerallagen tillämpas all relevant miljölagstiftning.

6.1.3 Förhållandet minerallag och miljöbalk

Minerallagen och miljöbalken har i grunden olika syften. Minerallagen syftar till att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig prospektering så att samhällets behov av olika metaller kan tillgodoses. Möjligheten att ta mark i anspråk för prospektering och gruvverksamhet är en angelägenhet som bedömts vara så viktig att den regleras särskilt. Miljöbalkens syfte är att främja en hållbar utveckling genom att främst skydda miljön och människors hälsa mot skador och olägenheter.

Av 1 § miljöbalken framgår att bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljölagstiftningen ska allmänt se till att markanvändning och verksamheter utförs på ett miljömässigt godtagbart sätt oavsett bransch. Gruvverksamhet omfattar både miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken.

Innan vi beskriver de olika stegen i prövningen i mer detalj går vi igenom äganderätten till mineral och renskötselrätten.

6.1.4 Äganderätten till fast egendom och mineral

Generellt kan sägas att äganderätten till fast egendom inte är något på förhand givet, som på ett entydigt sätt kan bestämmas positivt genom en uppräkningslista av de befogenheter som tillkommer den som betecknas som ägare. Däremot kan äganderätten definieras på ett negativt sätt, genom de bestämmelser som i olika avseenden inskränker en fastighetsägares befogenheter att förfoga över fastigheten. Fastig-

hetsägaren kan även själv i stor utsträckning frivilligt inskränka sina befogenheter genom att upplåta särskilda rättigheter till fastigheten. Allmänt kan sägas att äganderätten utgörs av ett knippe rättigheter och omfattar det som blir kvar när man dragit ifrån de rättigheter som tillkommer andra och den bestämmanderätt som myndigheterna kan ha.⁸ Ett exempel på en rättighet som tillkommer andra och som inskränker äganderätten till fast egendom är renskötselrätten. Vi beskriver denna rätt i avsnitt 6.1.5 nedan.

Frågan om äganderätt till en fastighet i djupled, och också till de mineral som kan finnas i jorden, är oklar. Historiskt har kronan ansett att malm tillhör staten men staten gör numera inte anspråk på någon civilrättslig äganderätt till mineralfyndigheter inom enskilt ägda fastigheter.⁹ Fastighetsägarens rådighet över mineraltillgångarna har dock sedan lång tid tillbaka varit inskränkt i syfte att möjliggöra eller underlätta mineralutvinning. Ännu längre tillbaka var syftet att staten skulle få tillgång till inkomster från mineralutvinningen.¹⁰ Staten har genom minerallagen förfoganderätten över de mineral som regleras i lagen.

Från ett mineralpolitiskt perspektiv delas den svenska berggrunden in i två typer av mineral: markägarmineral och koncessionsmineral. Markägarmineral utgör mer än 99 procent av berggrunden. Som beteckningen indikerar tillhör dessa mineral markägaren. De flesta markägarmineral är relativt lätta att finna. Exempel på markägarmineral är kalksten och kvarts. För utvinning av markägarmineral krävs att den som vill bedriva verksamheten är ägare till marken, eller att marken upplåts genom avtal med markägaren. Därefter regleras utvinningen genom miljöbalken.¹¹

Mineral som anses särskilt nödvändiga för samhället och som är svåra att finna i brytbara mängder kallas för koncessionsmineral och för dessa gäller minerallagens bestämmelser. De flesta metaller hör till denna kategori. I kapitel 9 finns en längre beskrivning av vilka mineral som är koncessionsmineral och förslag till förändring. Genom

⁸ För en diskussion om äganderätten, se prop. 2004/05:40, s. 62.

⁹ SOU 2000:89, s. 197. Några lagregler som klargör frågan om hur långt äganderätten sträcker sig i djupled finns inte (jämför 1 kap. 1 § jordabalken). Inte heller i lagförarbeten eller i litteraturen har frågan klargjorts. Undén har konstaterat (Svensk sakrätt, II Fast egendom, 1960, s. 59) att jordägare inte har exklusiv rådighet över fastigheten uppåt i luftlagren eller nedåt till djupområden i jordens inre. Mot bakgrund av det sagda har det konstaterats att frågan om äganderätten till fyndigheter av koncessionsmineral är oklar (Ds 2002:65, s. 88 f.). Regeringen stod fast vid denna bedömning i prop. 2004/05:40.

¹⁰ SOU 2000:89, s. 197.

¹¹ Prop. 2004/05:50, s. 29.

beslut om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession kan staten ge en prospektör ensamrätt att kartlägga geologin i avsikt att identifiera fyndigheter och att utvinna dessa fyndigheter, även på annans mark.

Skäl till denna uppdelning är bland annat att en fastighetsägare normalt har mycket begränsade möjligheter att ta i anspråk koncessionsmineral. Det krävs specialistkunskap och stora resurser för att hitta dessa mineral och därefter få nödvändiga tillstånd för utvinning. Det är därför uteslutet att de flesta markägare över huvud taget skulle ha möjlighet att tillgodogöra sig mineralresursen.¹²

Förslag att stärka markägarens rätt till alla mineral inom den egna fastigheten har lyfts genom motioner i riksdagen¹³ men någon ändring har inte införts. Även LRF anser att markägarens ställning bör stärkas.¹⁴

6.1.5 Renskötselrätten och samernas rättigheter som urfolk

Den mesta prospekteringen norr om Dalälven kan komma att ske inom område där renskötselrätt råder. Det är en viktig faktor att beakta i samråd men även tidigare i prövningsprocessen, inte minst i arbetet med arbetsplan.

Renskötselrätten är en bruksrätt som har ett lika starkt skydd som äganderätten.¹⁵ Renskötselrätten grundar sig på urminnes hävd, är grundlagsskyddad och gäller under obegränsad tid. Samernas rätt att bedriva renskötsel framgår av 2 kap. 17 § regeringsformen. Av rennäringslagen framgår att den som är same får använda mark och vatten inom renskötselområdet till underhåll för sig och sina renar. Renskötselrätten tillkommer alltså det samiska folket men kan enligt rennäringslagen bara utövas av en same som är medlem i en sameby¹⁶. En sameby är en ekonomisk och administrativ sammanslutning (juridisk person) med egen styrelse som företräder medlemmarna och

¹² Prop. 2004/05:40, s. 62.

¹³ Motion till riksdagen 2016/17:192 *Äganderätten i minerallagen* och Motion 2020/21:1972 *Stärkt äganderätt i minerallagstiftningen*.

¹⁴ LRF (2022).

¹⁵ Det innebär att frågan om att upphäva av renskötselrätten inom ett område prövas enligt expropriationsrättsliga regler och ett upphävande av rätten ger rätt till ersättning.

¹⁶ Det finns 51 samebyar i Sverige; 33 fjällsamebyar, 10 skogssamebyar och 8 koncessionssamebyar där renskötsel bedrivs med särskilt tillstånd. www.sametinget.se.

verkar för samebyns intressen inom dess geografiska område. Samebyn är också besläktad med associationsformen ekonomisk förening.¹⁷

Samerna är ett urfolk i Sverige. Det internationella ramverket för skyddet av de mänskliga rättigheterna tar sin utgångspunkt i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Den följdes 1966 av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter¹⁸ (ICCPR) respektive den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.¹⁹ Sverige är part till båda konventionerna. Därefter har det inom FN utvecklats ett antal internationella instrument till skydd för utsatta individer på områden inom vilka det visat sig finnas ett särskilt skyddsbehov. Sverige har anslutit sig till en majoritet av de centrala FN-konventionerna om mänskliga rättigheter och rapporterar regelbundet till relevanta FN-organ om det nationella arbetet för att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna. FN:s urfolksdeklaration²⁰ innebär en tolkning av deklarationen om de mänskliga rättigheterna och anger en miniminivå för hur urfolksfrågor bör behandlas i de olika länderna även om deklarationen inte är juridiskt bindande.

Samerna och rennäringen omfattas också av det skydd som följer av artikel 27 ICCPR. Artikel 27 skyddar förutom den traditionella näringen även urfolks rätt till sitt eget kulturliv, språk och traditionella seder och bruk. Den s.k. Fosen-domen från Högsta domstolen i Norge tydliggör och sammanfattar slutsatser från centrala avgöranden.²¹ Så som FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har uttolkat artikel 27 ICCPR, ska minoritetens medlemmar tillförsäkras effektivt deltagande i beslut som rör dem, deras traditionella näring ska förbli ekonomiskt hållbar och inte tillintetgöras samt att omfattande samrådsförfarande ska äga rum.

Internationella kommittéer och experter har rekommenderat Sverige att se till att nationell lagstiftning tillgodoser det samiska folkets möjlighet att påverka beslut som rör dem. Även om dessa rekommendationer och synpunkter från internationella granskningsorgan inte är folkrättsligt bindande, lägger Sverige vikt vid dem.

¹⁷ Sametinget har av regeringen fått ett uppdrag att se över samebyarnas organisation, N2021/01633. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

¹⁸ International Covenant on Civil and Political Rights.

¹⁹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

²⁰ The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, antogs av FN:s generalförsamling den 12 september 2007.

²¹ Även Länsman-fallen I och II Länsman v. Finland, Comm. No 511/1992, Länsman v. Finland, Comm. No. 671/1995, Poma Poma v. Peru Comm. No 1457/2006.

6.1.6 Totalförsvarets markanvändningsbehov

Totalförsvaret har ett behov av markanvändning i hela Sverige. Det gäller bland annat behov av att ha och använda skjut- och övningsfält, flygplatser, sjöövningsområden, tekniska system och anläggningar. Det finns både områden som redovisas öppet och områden som med hänsyn till försvarssekretesskäl inte kan redovisas öppet.²²

Det finns även ett behov av att bedriva verksamhet i ökad omfattning på grund av det instabila säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa.²³

Enligt reglerna i 3 kap. 9–10 §§ miljöbalken ska områden som berör totalförsvaret skyddas så långt som möjligt mot åtgärder som påtagligt kan motverka totalförsvarets intresse och försvarsintresset ska ges företräde vid en avvägning mellan motstående intressen inom samma område.

6.2 Undersökningstillstånd och arbetsplan

För att få prospektera efter koncessionsmineral behövs i de flesta fall ett undersökningstillstånd. I detta avsnitt beskriver vi vad man får göra utan tillstånd, vad som krävs för att få ett undersökningstillstånd beviljat, vad ett undersökningstillstånd innebär samt vad som krävs därutöver i form av arbetsplan innan undersökningsarbeten får påbörjas.

6.2.1 Undersökningstillstånd

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger tillståndshavaren en ensamrätt i förhållande till markägaren och andra prospektörer att kartlägga det aktuella områdets berggrundsgeologi. Ett undersökningstillstånd ger däremot inte någon rätt att påbörja undersökningsarbete – för det krävs en gällande arbetsplan samt i de flesta fall även andra tillstånd och dispenser enligt annan lagstiftning.²⁴ I ett undersökningstillstånd ska anges de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt och villkor om att tillstånds-

²² Enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

²³ Försvarsmakten (2022).

²⁴ SOU 2020:71, s. 220.

havaren ska ställa säkerhet för ersättning för skador som uppkommer med anledning av undersökningsarbetena.

Åtgärder som inte kräver tillstånd

Det är inte alla åtgärder som vidtas i syfte att leta efter mineraliska ämnen som omfattas av minerallagens begrepp undersökning. Endast sådana åtgärder som innebär ett intrång i fastighetsägarens eller annan rättighetsinnehavares rätt, exempelvis i form av åverkan på marken, utgör undersökningsarbete i lagens mening.²⁵ Sker ingen påverkan alls, såsom hjulspår eller andra synbara ingrepp, kan undersökningsåtgärderna utföras med stöd av allemansrätten. Vissa typer av undersökningsarbeten, till exempel blockletning och mätning med olika typer av instrument, kan göras inom ramen för allemansrätten utan tillstånd. Även flygscanning kan genomföras utan något särskilt tillstånd, om den inte innebär något intrång i form av störning. Flygscanning som innebär lågflygning över områden med till exempel betande boskap kan behöva tillstånd. De flesta undersökningsarbeten involverar dock någon typ av fordon varför påverkan av nödvändighet sker och tillstånd behövs.

Tillståndsområdet

Undersökningstillstånd ska avse ett bestämt område. Det får inte vara större än att tillståndshavaren kan antas ha möjlighet att undersöka det på ett ändamålsenligt sätt och ska i övrigt ha en för ändamålet lämplig form.²⁶ Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark, eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat.²⁷

I de flesta fall berörs bara mindre delar av marken inom ett område med undersökningstillstånd av undersökningsarbeten.

²⁵ Rubensson, Kommentar till minerallagens 1 kap. 3 §.

²⁶ 2 kap. 1 § minerallagen.

²⁷ 7 kap. miljöbalken (3 kap. 6 § minerallagen).

Förutsättningar för undersökningstillstånd – indiciekravet

En första förutsättning för att sökanden ska få undersökningstillstånd är att det finns anledning anta att undersökningen i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.²⁸ Sökanden behöver därför ta fram en utredning som visar att åtminstone något koncessionsmineral förekommer i det aktuella området. Detta kan ske genom exempelvis blockfynd, flyganomali eller andra undersökningsresultat eller slutsatser grundade på någon geologisk teori. Ansvaret för att ta fram detta material åvilar sökanden, men om relevanta uppgifter finns hos myndigheten räcker det med hänvisning till dessa. Man får dock inte kräva att myndigheten själv ska göra några utredningsinsatser.

Sökandens lämplighet respektive olämplighet

Vidare ska göras en bedömning av sökandens lämplighet respektive olämplighet. För undersökningstillstånd enligt minerallagen gäller att den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete inte får beviljas undersökningstillstånd.²⁹ För undersökning efter diamant gäller strängare krav, då måste prospektören visa att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.³⁰ Skälet till särreglering för prospektering efter diamant är att stora ytor berörs.³¹

Om en tillståndshavare visar bristande vilja eller förmåga att följa de lagar och bestämmelser som gäller till skydd för miljön, ska detta tas med i bedömningen när denne söker nytt undersökningstillstånd. En prospektör som tidigare visat bristande hänsyn riskerar således att bli nekad undersökningstillstånd.³² Vid prövningen bör vägas in sådana omständigheter som hur allvarliga missförhållandena varit, om det varit fråga om enstaka eller upprepade överträdelse och i vilken utsträckning de berott på sökanden själv samt hur lång tid som gått från det tidigare undersökningsarbetet.³³

²⁸ 2 kap. 2 § 1 stycket minerallagen.

²⁹ 2 kap. 2 § 2 stycket minerallagen.

³⁰ 2 kap. 2 § 3 stycket minerallagen.

³¹ Prop. 2004/05:40, s. 43.

³² Prop. 2004/2005:40, s. 108 f.

³³ Prop. 2004/05:40 s. 37 och 80.

Syftet med dessa bestämmelser är att förhindra missbruk av rätten till undersökning. I varje ärende ska det därför prövas om sökanden är seriös och har avsikt och förmåga att genomföra undersökningsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Prövningen är inte avsedd att vara särskilt ingående utan det är främst fallen av missbruk som man vill komma åt. Sökanden kan föreläggas att styrka att han har möjlighet och avsikt att bedriva ett ändamålsenligt undersökningsarbete. Sökanden kan också föreläggas att ge in en plan för undersökningsarbetets bedrivande och en utredning om sina möjligheter att fullfölja planen. Däremot är det inte förutsatt att sökanden själv ska bedriva arbetet.

6.2.2 Arbetsplan

Den som har beviljats ett undersökningstillstånd måste göra en arbetsplan för arbetet. Arbetsplanen ska bland annat innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt.

Sakägare, såsom markägare och nyttjanderättshavare som är direkt berörda av de planerade undersökningsarbetena, ska delges arbetsplanen. Det är sökandens ansvar att se till att så sker. Sakägaren har sedan tre veckor på sig att framföra eventuella invändningar. Om invändningar framförs måste den som vill utföra undersökningarna försöka komma överens med sakägaren eller begära att bergmästaren fastställer arbetsplanen. Bergmästaren prövar frågan efter att alla berörda parter fått komma till tals och kan i beslutet om att fastställa arbetsplanen ställa villkor för hur undersökningsarbetena får bedrivas.

Kraven på vad en arbetsplan ska innehålla skärptes och förtydligades genom ändringar i minerallagen 2014. Detta gjordes i syfte att stärka enskildas ställning vid prospektering efter mineraltillgångar. Bland annat infördes en rätt till översättning av arbetsplanen till finska, meänkieli respektive samiska. Vidare infördes krav på att en gällande arbetsplan ska sändas till kommunen, länsstyrelsen och Sametinget. På så sätt ska säkerställas att de som berörs av undersökningsarbeten får den information de behöver för att de ska kunna tillvarata sina rättigheter i förhållande till prospektören. Ändringarna innebär också att de myndigheter som har att bevaka allmänna intressen vid prospek-

tering efter mineraltillgångar hålls informerade om hur arbetena kommer att bedrivas och vilka konsekvenser de kan antas medföra.³⁴

6.2.3 Samråd, dispenser och tillstånd för prospektering

Inför en del beslut i prövningsprocessen kan samråd behöva genomföras för att bidra till informationsutbyte och bättre kvalitet i underlagen. Det gäller inför beslut om undersökningstillstånd, (och också inför beslut om koncession och miljötillstånd.)

Beroende på förhållandena på platsen där den tänkta undersökningsverksamheten (eller i ett senare skede, gruvverksamheten ska bedrivas) kan det krävas olika dispenser eller tillstånd enligt reglerna för exempelvis terrängkörning, strandskydd, artskydd, biotopskydd och kulturminnesskydd.

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken – undersökningsarbeten

Undersökningsarbeten, eller delar av arbeten, kan behöva anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Ansökan görs hos tillsynsmyndigheten som ofta är länsstyrelsen genom blankett för samrådsanmälan på länsstyrelsens webbplats. Ska prospektering ske inom det obrutna fjällområdet är anmälan obligatorisk.³⁵ Även om samråd inte är obligatoriskt för annan prospektering bör enligt Naturvårdsverkets allmänna råd³⁶ anmälan ske vid all undersökning enligt minerallagen om undersökningsarbetet innebär väsentliga ingrepp i naturmiljön. Ingreppen kan vara anläggande av arbetsväg, avbaning av vegetation, borring eller skogsavverkning. De allmänna råden är inte bindande utan en rekommendation om hur reglerna ska tillämpas. Det kan vara svårt att avgöra vad som är väsentliga ingrepp i naturmiljön och bedömningen påverkas av vilka åtgärder som ska vidtas och av områdets känslighet.³⁷

Att underlåta anmälan för samråd är förenat med straffansvar. Att påbörja eller bedriva verksamhet eller att vidta en åtgärd som skulle

³⁴ Prop. 2013/14:159 *Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering*.

³⁵ 7 b § förordning (1998:904) om anmälan för samråd och 3 kap. 6 § punkt 3 minerallagen.

³⁶ Naturvårdsverket (2005).

³⁷ SGU (2016), s. 18.

ha anmälts för samråd är straffsanktionerat som otillåten miljöverksamhet.³⁸

Undersökningsarbetena som omfattas av ansökan får starta tidigast sex veckor efter att samrådsanmälan har lämnats in. Om handläggningen tar längre tid måste tillsynsmyndigheten underrätta prospektören om att verksamheten inte får påbörjas. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att besluta om förelägganden och skyddsåtgärder för att motverka skada på naturmiljön. Om sådana villkor eller begränsningar bedöms otillräckliga för att skydda naturmiljön mot skador, kan tillsynsmyndigheten förbjuda verksamheten.

Dispens enligt terrängkörningslagen

Om man vill färdas med motordrivet fordon på barmark eller i vissa fall snötäckt naturmark, måste ansökan göras om undantag från förbudet i terrängkörningslagen. Sådana undantag prövas av länsstyrelsen.

Körning i terräng med motordrivet fordon på barmark för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk är förbjudet i hela landet.³⁹ Förbudet gäller också snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog om inte körning kan ske utan risk för skada på skogen. Även snötäckt jordbruksmark omfattas av förbudet om inte körning kan ske utan risk för skada på marken.

Motordrivet fordon är alla fordon som för framdrivande är försett med motor. De omfattar motorfordon, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon⁴⁰. Terräng i lagens mening är i stort sett all naturmark, inte bara ”skog och mark”. Parkmark, gräsmattor, stigar, motionsspår och vandringsleder räknas också som terräng.

Länsstyrelsen kan, om det finns särskilda skäl, besluta om vissa allmänna undantag eller undantag i enskilda fall. Enligt Naturvårdsverkets handbok om terrängkörning⁴¹ kan malmprospektering vara ett särskilt skäl till dispens från förbudet. Det sägs vidare att dispens inte bör medges om körningen riskerar att medföra skada av betydelse på mark eller vegetation eller skada eller störning av betydelse på djurlivet eller dess livsmiljöer, friluftsliv, rennäring eller kring-

³⁸ 29 kap. 4 § miljöbalken.

³⁹ Enligt 1 § terrängkörningslagen (1975:1313).

⁴⁰ Lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

⁴¹ Naturvårdsverket (2005).

boende.⁴² Dispens för malmprospektering bör inte medges för körning inom skyddade områden.⁴³ Liksom med samråd måste prospektören informera sig om de regler som finns i det berörda området och de krav på beskrivningar och underlag som behövs i ansökan, i ett tidigt skede.

I Artskyddsutredningen beskrivs att terrängkörning är ett problem på främst våtmarker.⁴⁴ Av den anledningen brukar länsstyrelsen föredra att terrängkörning sker på vintern då underlaget är fruset.

Strandskyddsdispens

Strandskydd råder vid sjöar och vattendrag.⁴⁵ Syftet med strandskyddet är att främja tillgången till stränder för friluftsliv, motverka privatisering och bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Strandskyddet varierar från 100 meter till 300 meter från vattenlinjen och upp på land och lika långt ut i vattnet. I strandskyddade områden får man normalt inte bygga eller ändra något.

Kommunen eller länsstyrelsen beslutar om dispens för åtgärder i strandskyddat område. Länsstyrelsen prövar frågan om dispens bland annat när det handlar om åtgärder inom statligt skyddade områden som nationalparker, naturreservat, naturvårdsområden, kulturresevat, Natura 2000-områden och biotopskyddsområden. Det ska finnas särskilda skäl för ett undantag från förbudet och syftet med strandskyddet får inte påverkas.

De särskilda skälen räknas upp i sin helhet i 7 kap. 18 c–d § miljöbalken. De innebär exempelvis att dispens kan meddelas om området behövs för en anläggning som för sin funktion måste ligga vid vattnet och behovet inte kan tillgodoses utanför området eller om området behöver tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området. Strandskydd kan också upphävas genom bestämmelser i detaljplan om något av de särskilda skälen är uppfyllda.⁴⁶

⁴² Naturvårdsverket (2005), s. 1 f.

⁴³ Naturvårdsverket (2005), s. 4.

⁴⁴ SOU 2021:51, s. 528.

⁴⁵ 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken.

⁴⁶ Boverket och Naturvårdsverket (2014), s. 49.

Dispens från art- och biotopskydd

Fridlysningsbestämmelserna innehåller förbud mot viss påverkan på skyddade djur och växter av vissa arter. Om tilltänkt verksamhet inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna aktualiseras inte heller förbuden. Strider en verksamhet mot fridlysningsbestämmelserna är den förbjuden. Under vissa förutsättningar finns det möjlighet att enligt regelverket söka dispens från förbudet. Enligt etablerad praxis⁴⁷ är fridlysningsreglerna att se som en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. En del i prövningen av en dispens från något av förbuden i fridlysningsbestämmelserna blir då att, med tillämpning av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, bedöma hur skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten eller åtgärden. En verksamhet eller åtgärd kan tillåtas om villkor, försiktighetsmått eller skyddsåtgärder resulterar i att den inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna. Om verksamheten eller åtgärden, trots planerade försiktighetsmått, bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna är den i grunden förbjuden och förutsättningar för dispens ska prövas. Meddelas dispens ska kompensationsåtgärder övervägas.

Kommer dispensfrågan upp inom ramen för ett tillståndsärende ska tillståndsmyndigheten pröva dispensfrågan. Om prövningen resulterar i bedömningen att dispens inte kan medges är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig. Tillståndsansökan ska då nekas. Dispensfrågan kan också aktualiseras inom ramen för ett 12:6-samråd. Om bedömningen då resulterar i att dispens inte kan medges ska beslut meddelas om att verksamheten eller åtgärden är förbjuden och att dispens inte kan meddelas.⁴⁸ Vet man på förhand att försiktighetsmått inte räcker utan att en åtgärd fordrar dispens är det inte lämpligt att anmäla för 12:6-samråd. Då ska i stället dispens sökas.⁴⁹ Artskyddsutredningen föreslår i sitt betänkande att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tillsammans ska ta fram vägledning för dispensprövning.⁵⁰

⁴⁷ Se till exempel MÖD 2013:13 och MÖD 2014:47.

⁴⁸ SOU 2021:51, s. 53.

⁴⁹ SOU 2021:51, s. 473.

⁵⁰ SOU 2021:51, s. 1111.

Tillstånd enligt kulturmiljölagen

Kulturhistoriskt värdefulla byggnader, miljöer och fornlämningar är skyddade enligt kulturmiljölagen (1988:950). Det är förbjudet att utan tillstånd ändra eller skada en fornlämning. Körning i terräng, borrning, skogsavverkning, provbrytning och andra åtgärder som innebär fysisk påverkan kan beröra fornlämningar och kräver i så fall tillstånd från länsstyrelsen. Om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete ska arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs och en anmälan görs hos länsstyrelsen.

Fornlämningar definieras som lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna. Exempel på fornlämningar är gravar och boplatser, kyrkogårdar, samlingsplatser, ruiner och färdvägar. Till varje fornlämning hör också ett fornlämningsområde, det vill säga ett så stort område på marken eller sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse.

Uppgifter om fornlämningar och byggnader som skyddas enligt kulturmiljölagen ska ingå i ansökningsunderlaget enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (PBL) och i tillhörande miljökonsekvensbeskrivning. Kända fornlämningar finns registrerade i Riksantikvarieämbetets karttjänst Fornsök.⁵¹ Prospektering och planering för etablering av gruvverksamhet sker emellertid ofta på sådana platser där inventeringen av fornlämningar har varit översiktlig eller saknas helt. Länsstyrelsen kan då besluta om en arkeologisk utredning för att ta reda på om fornlämningar berörs av ett de tilltänkta undersökningsarbetena.⁵² Ett tidigt samråd med länsstyrelsen är bra för att klargöra behovet av arkeologisk utredning.

6.2.4 Särskilt om prospektering i skyddade områden

SGU har på uppdrag av regeringen tagit fram en vägledning för prospektering i skyddade områden år 2006.⁵³ Sedan vägledningen skrevs har ändringar i regelverket skett, vilket innebär att vägledningen inte är aktuell i alla delar.

⁵¹ Riksantikvarieämbetet (2022).

⁵² 2 kap. kulturmiljölagen.

⁵³ SGU (2005) *Prospektering i skyddade områden*.

Enligt 3 kap. 6 § minerallagen får undersökningsarbete inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark. Det fordras inte att det finns ett förbud mot undersökningsarbeten, utan denna bestämmelse utgör ett självständigt hinder mot alla undersökningsarbeten och det finns inga möjligheter att medge undantag. Undersökningsarbete får enligt samma bestämmelse inte heller ske i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat.⁵⁴ Bestämmelsen kan tyckas överflödig eftersom de föreskrifter som rör undersökningsarbeten är tillämpliga parallellt med minerallagen. Syftet torde främst vara att säkerställa att eventuella reservatsbestämmelser uppmärksammas tidigt. Bestämmelsen innehåller även en upplysning om att tillstånd krävs för vissa åtgärder enligt 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken, det vill säga inom så kallade Natura 2000-områden.

Ett medgivande från länsstyrelsen fordras för undersökningsarbeten som ska utföras inom 200 meter från skyddsobjekt, kyrkogård eller annan begravningsplats eller inom område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, det vill säga obrutet fjällområde⁵⁵.

Bergmästarens medgivande krävs inom 30 meter från allmän väg, järnväg, kanal som är upplåten för allmän trafik och allmän flygplats, inom 200 meter från bostadsbyggnad, kyrka, samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell, pensionat, vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning avsedd för mer än femtio personer, elektrisk kraftstation, industriell anläggning samt inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen.

I vissa fall kan den som berörs av arbetena i stället medge att de får utföras. Medgivanden kan förenas med villkor. Då det gäller obrutna fjällområden föreskrivs att de villkor som är nödvändiga för att förhindra att påtaglig skada uppkommer för områdets natur- eller kulturvården ska meddelas.

Inom naturreservat, Natura 2000-områden och andra områden som skyddas enligt 7 kap. miljöbalken kan det fordras ytterligare tillstånd eller dispenser för prospekteringsarbetena, utöver undersökningstillståndet. Dessa ytterligare tillstånd eller dispenser prövas inte av bergmästaren. Vad som är tillåtet eller kan tillåtas skiljer sig mycket åt mellan de enskilda områdena. Det är därför nödvändigt att kontrollera vad som gäller just på den plats där arbetena ska utföras. Många

⁵⁴ 3 kap. 6 § minerallagen.

⁵⁵ 3 kap. 6 § tredje stycket minerallagen.

av frågorna ska prövas av länsstyrelsen men ibland är det till kommunen man ska vända sig.

6.2.5 Undersökningstillståndets giltighetstid och möjlighet till förlängning

Ett undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslutet.⁵⁶ På ansökan av tillståndshavaren ska giltighetstiden förlängas med sammanlagt högst tre år om ändamålsenlig undersökning har utförts inom området. Detta gäller också om tillståndshavaren har godtagbara skäl till att undersökning inte har skett och dessutom gör sannolikt att området kommer att undersökas under den tid som ansökningen avser.⁵⁷ Som godtagbart skäl anges i lagmotiven⁵⁸ att området ska undersökas som en del i ett större planerat projekt som sträcker sig över en längre tid än tre år eller att arbetena har blivit försenade av någon anledning som prospektören inte råder över.

Som undersökningsarbete ska också betraktas sådant forsknings- och utvecklingsarbete som bedrivs för att göra fyndigheten möjlig att exploatera med lönsamhet. Ett annat godtagbart skäl kan vara att rättigheten har överlåtits och den nye innehavaren ännu inte haft tid att påbörja arbeten beträffande fyndigheten.⁵⁹

Ett godtagbart skäl skulle därmed kunna vara att nödvändiga tillstånd inte hunnit meddelas i tid för undersökningsarbetenas genomförande inom gällande undersökningsperiod.

För att få en ytterligare förlängning om som mest fyra år, krävs särskilda skäl. Därefter krävs synnerliga skäl för en sista förlängning om fem år. Tillståndshavaren ska då visa att betydande arbete har lagts ner i området och att vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession kan meddelas.⁶⁰ Särskilda bestämmelser om förlängd giltighetstid för att kompensera för uteblivna möjligheter att bedriva undersökningsarbeten under covid 19-pandemin har införts⁶¹. Detta gällde alla undersökningstillstånd utom sådana som avsåg olja, gasformiga kolväten eller stenkol. Av bestämmelserna framgår också att det fanns krav på att tillstånden skulle

⁵⁶ 2 kap. 5 § minerallagen.

⁵⁷ 2 kap. 6 § minerallagen.

⁵⁸ Prop. 1988/89:92, s. 92.

⁵⁹ Rubensson, Kommentar till minerallagen, 2 kap. 6 §.

⁶⁰ 2 kap. 27 § minerallagen.

⁶¹ 2 kap. 7 a–c §§ minerallagen.

vara giltiga vissa datum för att omfattas av den automatiska förlängningen.

En ansökan om förlängning måste komma in till Bergsstaten under tillståndets giltighetstid för att kunna tas upp till prövning. Befintligt tillstånd gäller till dess ansökan prövats slutligt.⁶²

6.2.6 Överlåtelse, frånträddande, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd

Bestämmelserna om överlåtelse, frånträde, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd återfinns i 6 kap. minerallagen. Där framgår att ett undersökningstillstånd får överlätas efter medgivande av prövningsmyndigheten förutsatt att kraven i 2 kap. 2 § andra och tredje styckena minerallagen är uppfyllda. Det vill säga att den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få tillstånd en ändamålsenlig undersökning eller som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete inte heller kan få det överlåtet till sig. Gäller det överlåtelse av tillstånd att bedriva undersökning beträffande diamant får det beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.⁶³

För att frånträda ett undersökningstillstånd räcker det med att anmäla detta till bergmästaren. Då upphör tillståndet att gälla en månad efter att anmälan kom in till bergmästaren.

En återkallelse av ett undersökningstillstånd kan ske om tillståndshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt minerallagen eller enligt villkor i tillståndet eller om tillståndshavaren bryter mot villkor som uppställts för medgivande till undersökningsarbete eller om det annars finns synnerliga skäl.⁶⁴ Om ett undersökningstillstånd återkallas på grund av synnerliga skäl har tillstånds- eller koncessionshavaren rätt till ersättning av staten för den skada han lider till följd av återkallelsen.⁶⁵

Ändring av villkor för undersökningstillstånd kan bara ske i enlighet med tillståndshavarens begäran eller medgivande, förutom för diamant där prövningsmyndigheten kan ändra villkoren om verksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när

⁶² 2 kap. 8 § minerallagen.

⁶³ Lag (2022:728).

⁶⁴ 6 kap. 3 § minerallagen.

⁶⁵ 7 kap. 6 § minerallagen.

tillståndet meddelades. Någon annan möjlighet till ändring av tillstånd har inte getts i minerallagen.

6.2.7 Redovisning av utförda undersökningsarbeten

För att resultaten av prospekteringen ska komma till nytta även för andra aktörer och i förlängningen för samhället, finns regler om att resultaten ska lämnas in till bergmästaren inom tre månader efter avslutat undersökningsarbete om ett undersökningstillstånd upphör utan att bearbetningskoncession meddelas. Av redovisningen ska framgå vem som utfört undersökningen, vilken typ av undersökningsarbeten som har utförts, hur omfattande dessa har varit samt resultaten av undersökningen i form av rådata.⁶⁶ Efter en sekretesstid på som mest fyra år offentliggörs materialet och arkiveras vid Mineralinformationskontoret.⁶⁷ Genom inrapporteringen av undersökningresultat sparas resurser i form av dubbelarbete och den totala kunskapsnivån om vad som finns i marken höjs successivt.

Eftersom det är rådata från undersökningarna som ska redovisas innebär det att redovisningen inte behöver omfatta tolkade resultat i form av de slutsatser och bedömningar som prospektören gjort.⁶⁸

Rapporteringskyldigheten inträder även när en del av ett område frånträds. Fristen för lämnande av rapport löper inte ut vid överlåtelse av ett undersökningstillstånd men skyldigheten överförs till den nye innehavaren.

Det står självfallet överlåtaren fritt att själv förvara resultaten för ett senare överlämnande eller att omedelbart vid överlåtelsen lämna resultatet till bergmästaren. Av bestämmelsen följer att ett resultat som tillståndshavaren själv har hand om inte får förstöras även om denne inte längre har behov av det. Tillståndshavaren har en plikt att förvara materialet till dess att det överlämnas till bergmästaren.

⁶⁶ 14 kap. 3 § minerallagen.

⁶⁷ SGU Dokumentarkivet.

⁶⁸ Rubensson, Kommentar till minerallagen 14 kap. 3 §.

6.3 Bearbetningskoncession

För att få ensamrätt att bryta en fyndighet krävs bearbetningskoncession som meddelas av bergmästaren.⁶⁹ En koncession gäller för 25 år. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

För att bearbetningskoncession ska kunna meddelas måste malmbevisning ha gjorts, det vill säga den sökande ska kunna visa att en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad. Det krävs också att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

6.3.1 Ensamrätten till mineralfyndigheten

En bearbetningskoncession fastställer ensamrätten till mineralfyndigheten⁷⁰. Om någon beviljats undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för ett visst mineral inom ett område kan ingen annan erhålla bearbetningskoncession för samma mineral inom det aktuella området. Ett tillstånd till bearbetningskoncession innebär således en ensamrätt till bearbetning inom det koordinatsatta området för det ansökta mineralet. Däremot kan någon annan beviljas koncession inom området för mineral som inte omfattas av det första tillståndet eller koncessionen om det finns särskilda skäl.⁷¹

Om flera ansökt om koncession för samma område ska den ha företräde som har undersökningstillstånd för något av de mineral som omfattas av ansökan.⁷²

⁶⁹ 4 kap. 2 § minerallagen.

⁷⁰ Prop. 2004/05:40, s. 26.

⁷¹ 4 kap. 4 § minerallagen.

⁷² 4 kap. 3 § minerallagen.

6.3.2 Malmbevisning

En väsentlig del i prövningen av om bearbetningskoncession kan meddelas är att malmbevisning har gjorts, det vill säga sökande ska kunna visa att en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad. Detta görs genom att fyndigheten klassificeras enligt en internationell standard för malmtillgångar samt granskas av en så kallad kvalificerad person som är oberoende.⁷³

De riktlinjer som tillämpas för erhållande av bearbetningskoncession (tidigare benämnt utmål) utfärdades 1976 av dåvarande Statens Industriverk.⁷⁴

Riktlinjerna är av allmän karaktär då det inte är möjligt att göra dem detaljerade på grund av olika malms varierande egenskaper, utformning och placering. I stället överlämnar man åt förrättningsmännen, det vill säga bergmästaren, att i varje enskilt fall göra de detaljbedömningar som krävs för att tillgodose syftena med malmbevisningen.

I riktlinjerna skiljer man på tre olika situationer:

- utmål beläget avsides från tidigare lagda utmål,
- utmål i närheten av tidigare utmålsbelagda fyndigheter och
- utvidgning av utmål.

I den första situationen är det fråga om mineralfyndigheter där bearbetning och utvinning fram till anrikning kräver anläggande av de kringanläggningar som behövs för att bedriva gruvdrift.

För situationerna två och tre är kraven något enklare och anpassade till rådande situation. Det centrala i bedömningen är om koncessionsmineral har påvisats i sådan mängd att gruvdrift sannolikt är möjlig inom cirka 25 år.

Riktlinjerna innehåller också uppgifter om hur det ska gå till att bedöma själva mineralfyndigheten och vilka kriterier som ska tillämpas, det vill säga hur stor kännedom om en fyndighet som ska krävas och vilka uppgifter som är relevanta. Däremot ingår inte kostnaderna för till exempel efterbehandling i uppskattningen.

⁷³ För detta avsnitt se SGU (2016).

⁷⁴ Statens industriverk var ett statligt verk under Industridepartementet. 1991 slogs verket ihop med Statens energiverk och Styrelsen för teknisk utveckling till Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). 2009 avvecklades NUTEK och verksamheten gick över till nuvarande Tillväxtverket samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Det finns internationella normer för att beskriva mineralreserver och mineraltillgångar, så kallade klassificeringsstandarder. Två standarder som ofta används är den australiensiska JORC-koden och den kanadensiska NI 43-101. Tillsammans med andra ingår dessa system i ett internationellt arbete för standardisering av klassificering av mineralfyndigheter inom CRIRSCO.⁷⁵

CRIRSCO har tagit fram en mall (The International Template) som rekommenderas för länder som inte redan har etablerat standarder för redovisning av mineraltillgångar. Den svenska branschföreningen Svemin har tillsammans med sina systerorganisationer i Finland och Norge tagit fram en standard som bygger på CRIRSCO, men som är anpassad till skandinaviska förhållanden, den så kallade FRB-standarderna.⁷⁶ Av standarderna framgår att kategorisering av mineraltillgångar och mineralreserver ska redovisas med uppdelning i antagen, indikerad och känd avseende mineraltillgångar, samt sannolik och bevisad avseende mineralreserver. En förutsättning för klassificering som bevisad mineralreserv är att malmen ska vara tekniskt utvinningsbar och ekonomisk lönsam att utvinna.

Bergsstaten kräver att det av ansökan ska framgå att sökanden har kännedom om fyndighetens omfattning och halt som minst motsvarar FRB-standardens benämning indikerad mineraltillgång.

För att Bergsstaten ska kunna bedöma mineralfyndighetens ekonomiska värde krävs att ett omfattande underlag lämnas in. Den sökande ska kunna redovisa de resultat som undersökningsarbetet har lett till, samt presentera övrigt bevismaterial. Det ska finnas en karta över området med borrhål markerade. Den del av borrhållarna som utgör mineraltillgång ska ha analyserats, liksom de hållar där mineraltillgången går i dagen. Sökanden ansvarar för att upprätta analysprotokoll, mättningsresultat, geologiska och geofysiska kartor, samt tekniska och ekonomiska utredningar. En sakkunnig, kvalificerad person, ska granska kvaliteten på det tekniska och vetenskapliga arbetet och lämna ett skriftligt och undertecknat utlåtande om

⁷⁵ *Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards* bildades 1994 och är en sammanslutning som består av representanter från organisationer som ansvarar för att utveckla standards och riktlinjer för rapportering av mineraltillgångar i Australien-Asien (JORC), Kanada (CIM), Chile (National Committee), Europa (National Committee PERC), Sydafrika (SAMREC) och USA (SME).

⁷⁶ Svemin, FinnMin och Norsk Bergindustri., 2012. Rekommenderade regler för publik information i Sverige, Finland och Norge om prospekteringsresultat, undersökningar, lönsamhetsstudier och värderingar av mineraltillgångar och mineralreserver. FRB – Fennoscandian Review Board.

att denna granskning blivit utförd och att dennes kvalifikationer är relevanta för den aktuella informationen.⁷⁷

6.3.3 Lämplighetsprövning avseende alunskiffer

En ansökan som avser bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer ska prövas mer ingående än andra ansökningar. För dessa gäller att koncession endast får beviljas den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.⁷⁸ Lämplighetskravet omfattar sökandens lämplighet att bedriva bearbetningen samt sökandens tekniska och ekonomiska möjligheter att fullfölja den tänkta brytningen. Utgångspunkten är att koncession ska meddelas endast den som har förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten. Sökanden ska rent allmänt vara lämplig att bedriva bearbetning i alunskiffer. I bedömningen ingår även att ta ställning till sökandens miljötekniska kompetens. Enligt regeringens mening innebär detta att bedömningen ska göras utifrån den i varje enskild ansökan beskrivna tekniken i förhållande till alunskiffers sammansättning och egenskaper på den aktuella platsen i likhet med vad som till exempel gäller för överlåtelse av bearbetningskoncession krävs inte att sökanden ensam ska ha förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten, utan lämplighetskravet anses uppfyllt om sökanden i samverkan med andra kan åstadkomma en ändamålsenlig bearbetning.⁷⁹

6.3.4 Bedömning av markens lämplighet

Vid tillblivelsen av en gruvverksamhet är en viktig fråga om marken är lämplig att använda för det ändamålet. För att avgöra vad som är en lämplig markanvändning används miljöbalkens hushållningsbestämmelser.⁸⁰ Syftet med hushållningsbestämmelserna är säkerställa en långsiktigt hållbar hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Det är genom dessa bestämmelser staten har möjlighet att planera användning av mark- och vattenområden. För miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter prövas markens lämplighet i

⁷⁷ Respektive klassificeringsstandard anger vilka krav som ställs på kvalificerade personer.

⁷⁸ 4 kap. 2 § andra stycket minerallagen.

⁷⁹ 2021/22:NU23, prop. 2021/22:150, *Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer*, rskr 2021/22:329. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2022.

⁸⁰ 3–4 kap. miljöbalken.

miljöprocessen. För gruvverksamheter gäller i stället en uppdelad prövning. Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska hushållningsbestämmelserna endast tillämpas vid koncessionsprövningen och inte i den efterföljande prövningen om tillstånd enligt miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna är avvägningsregler om vad marken bäst är lämpad för och inte att sammanblandas med lokaliseringsbestämmelsen i miljöbalken. I en bedömning av lokalisering enligt 2 kap. 6 § miljöbalken kan dock hushållningsbestämmelserna fungera vägledande för bedömningen.

Om det i samband med tillståndsprövningen vid mark- och miljödomstolen framkommer att koncessionshavaren behöver ta ytterligare mark i anspråk för tillkommande anläggningar eller verksamheter ska en förnyad intresseavvägning göras beträffande det begärda områdets användning. Det är även möjligt att söka miljötillstånd utan att först ha sökt och beviljats bearbetningskoncession. I sådant fall prövas frågan om markens lämplighet för hela påverkansområdet i miljöprövningen. När det gäller tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger (8 kap. 1 § minerallagen). Om de uppgifter som länsstyrelsen har inhämtat i ärendet inte ger tillräckligt underlag för att göra en avvägning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket och om frågan inte kan bedömas på annat sätt får ett förordnande om särskild utredning meddelas.⁸¹ Ett förordnande om utredning meddelas av Jordbruksverket beträffande jordbruket och av Skogsstyrelsen beträffande skogsbruket. Innan förordnande meddelas ska samråd ske med länsstyrelsen. Sökanden ska stå kostnaderna för utredningen.⁸²

Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, exempelvis riksintresse för rennärings och mineral, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.⁸³ Länsstyrelsens bedömning i markanvändningsfrågan bör i normalfallet vara bestämmande för bergmästarens beslut.⁸⁴ Om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit ska ärendet om beviljande av

⁸¹ 8 kap. 6 a § minerallagen.

⁸² SOU 2020:02, s. 83.

⁸³ 3 kap. 10 § miljöbalken.

⁸⁴ Prop. 1988/89:92 s. 64.

bearbetningskoncession hänskjutas till regeringens prövning.⁸⁵ Bearbetningskoncession meddelas för 25 år och förlängs normalt med 10 år i sänder om regelbunden bearbetning pågår när giltighetstiden går ut.⁸⁶

6.3.5 Förfarandet

Samråd med sakägare

Krav på samråd i ärenden om bearbetningskoncession infördes den 1 januari 2018⁸⁷ genom att vissa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken gjordes tillämpliga i koncessionsärenden. Redan innan dess genomfördes i praktiken frivilliga samråd för de allra flesta ärenden enligt minerallagen.

Införandet av samråd i ärenden om bearbetningskoncession innebär, enligt förarbetena, att allmänheten i ett tidigt skede kan göra sin röst hörd och bidra till bättre avvägningar och beslutsunderlag.⁸⁸ Ett väl genomfört samråd minskar också risken för senare krav på kompletteringar och på överklaganden.⁸⁹ Samrådet är således ett viktigt tillfälle för verksamhetsutövaren att få ökad kännedom om platsen och omgivningarna för den planerade verksamheten. Här spelar synpunkter och information från närboende och andra lokala intressenter en viktig roll. Genom ett väl genomfört samråd kan det klarläggas vilka anpassningar av verksamheten som kan behövas och eventuella missförstånd kan undvikas. Samrådet kan även underlätta framtagandet av underlag till miljöbedömningen genom att information framkommer som kan bidra till att miljökonsekvensbeskrivningen får det innehåll som behövs för prövningen.⁹⁰

⁸⁵ 8 kap. 2 § minerallagen.

⁸⁶ 5 kap. 7 och 8 §§ minerallagen.

⁸⁷ Prop. 2016/17:200.

⁸⁸ Prop. 2016/17:200 s. 181.

⁸⁹ Prop. 2016/17:200 s. 158.

⁹⁰ Prop. 2016/17:200 s. 179f.

Bergmästarens samråd med länsstyrelsen

I ärenden om beviljande av bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger om tillämpningen av 3, 4 och 6 kap. miljöbalken.⁹¹ Föreslår länsstyrelsen i samrådsförfarandet att den sökta koncessionen ska förenas med villkor till skydd för exempelvis rennärningen förenas vanligen beslutet om bearbetningskoncession med de föreslagna villkoren.⁹²

Esbokonventionen – samråd över landgränser

Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, den så kallade Esbokonventionen, är en miljöskyddskonvention för Europa, Kanada och USA om samarbete för att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter.⁹³

Verksamheten i ett land kan påverka miljön i ett grannland, varför man behöver samarbeta så att det är klart för alla vad som planeras och görs i omgivningen och vilka miljökonsekvenser detta kan få. Man ska i möjligaste mån undvika att verksamheter leder till omfattande miljöeffekter samt hålla varandra väl informerade. Avsikten är att det internationella samarbetet ska förbättras avseende miljöbedömningar, särskilt beskrivningar av gränsöverskridande miljöeffekter av vissa verksamheter.

Parterna ska också se till att allmänheten har tillgång till information och kan delta i beslutsprocessen för projekt som kan få gränsöverskridande miljöeffekter. Syftet med protokollet är bland annat att tidigt i processen ”fastställa klara, öppna och effektiva förfaranden för hur strategisk miljöbedömning ska gå till”.⁹⁴ För Sveriges del torde Esbokonventionen främst bli aktuell att tillämpa för gruvverksamhet i gränsområden mot Finland eller Norge.⁹⁵

⁹¹ 8 kap. 1 § tredje stycket minerallagen.

⁹² SGU (2016), s. 78.

⁹³ Esbokonventionen arbetades fram inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), undertecknades 1991 och trädde i kraft 1997. År 2001 gjordes bland annat en ändring om allmänhetens rätt att delta i processen. År 2004 gjordes en ändring om vilka verksamheter som ska omfattas av konventionen. Ändringarna trädde i kraft 2017. Konventionens Protokoll om strategiska miljöbedömningar (SEA) undertecknades 2003 och trädde i kraft 11 juli 2010.

⁹⁴ Naturvårdsverket – Esbokonventionen.

⁹⁵ För verksamheter invid gränsen till Finland gäller även den Svensk-Finska gränsöverskridande överenskommelsen, lag (2010:897) om gränsöverskridande överenskommelse mellan Sverige och Finland.

Sverige har anslutit sig till ett 40-tal internationella miljökonventioner och Naturvårdsverket är den nationella myndighet som främst deltar i arbetet med miljökonventioner.

Urfolks deltagande i samråd

Samråden måste ha en sådan karaktär att urfolket kan vara delaktig i och påverka de beslut som fattas, det vill säga det ska finnas en rätt till effektivt deltagande i beslutsprocesserna för dessa frågor. Denna rätt till delaktighet i beslutsprocesser brukar beskrivas som att urfolket ska konsulteras i frågor som berör dem. Från den 1 mars 2022 gäller i Sverige en ny lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket⁹⁶, se vidare kapitel 8. Även i Norge och Finland finns det regler om konsultation med samerna. Det är dock värt att notera att gruvor i Finland finns i områden där det saknas urfolk och det är i dessa områden som också prospektering generellt är intressant.

Ansökan om bearbetningskoncession

Vad en ansökan om bearbetningskoncession ska innehålla framgår av 17 § mineralförordningen (1998:2018)⁹⁷.

En ansökan om bearbetningskoncession ska vara skriftlig, ges in till bergmästaren och innehålla uppgifter om sökanden, vilket eller vilka koncessionsmineral ansökan avser, vilka fastigheter som berörs av ansökan, den planerade verksamhetens inverkan på allmänna och enskilda intressen samt vilka åtgärder som behövs för att skydda dessa, sökandens plan för verksamheten m.m. Bergmästaren ska i varje särskilt fall efter samråd med sökanden bestämma hur många exemplar av ansökan och de handlingar som avses i 18 § som ska ges in. Om sökanden redan innehar utmål i det begärda koncessionsområdet får bergmästaren i ett enskilt fall medge undantag från föreskrifterna.⁹⁸ Utöver det nämnda innehållet i ansökan ska också verksamhetsutövaren genomföra en specifik miljöbedömning enligt 4 kap. 2 § femte stycket minerallagen. Specifika miljöbedömningar och den process som dessa innebär regleras i 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Syftet med

⁹⁶ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

⁹⁷ Bestämmelsen ändrades genom SFS 2017:969 som trädde i kraft den 1 januari 2018.

⁹⁸ 17 § tredje stycket, mineralförordningen (1992:285).

miljöbedömningen är att identifiera påverkan på såväl naturmiljön som mänskliga intressen. I processen ingår att genomföra samråd med berörda myndigheter och enskilda, samt att ta fram en så kallad miljökonsekvensbeskrivning. Miljöbedömningens roll i bearbetningskoncessioner behandlas vidare i kapitel 12.

Remittering av ansökan

Enligt förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i dess omfattning som dess beskaffenhet kräver.

En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa som stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.⁹⁹

Inom ramen för sitt utredningsansvar kan en myndighet begära ett yttrande från en annan myndighet (remiss) eller från någon enskild.¹⁰⁰ I mineralförordningen finns regler om med vilka bergmästaren ska kommunicera en ansökan om bearbetningskoncession¹⁰¹.

Bergmästaren remitterar ansökningar om bearbetningskoncession regelmässigt till länsstyrelsen i det eller de län där fyndigheten finns, berörd eller berörda kommuner, berörda fastighetsägare, innehavare av särskild rätt som exempelvis samebyar, berörda kraftverksbolag och innehavare av servitut.

Villkor för bearbetningskoncession

Enligt 4 kap. 5 § minerallagen ska en koncession förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt eller som behövs för att naturtillgångarna ska utforskas och tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt.

Bergmästaren sätter vanligen de villkor i beslutet om bearbetningskoncession som länsstyrelsen föreslår i sitt yttrande.

Regeringen har hittills använt möjligheten att sätta villkor mycket sparsamt. Regeringens praxis har tidigare varit att påtala i regerings-

⁹⁹ 23 § förvaltningslagen.

¹⁰⁰ 25 § förvaltningslagen.

¹⁰¹ 21 § mineralförordningen.

beslutet att det behövs villkor till skydd för framför allt rennäringsmen att lämna själva villkorssättandet till mark- och miljödomstolens prövning. Genom regeringens beslut avseende Kallak har denna praxis ändrats genom att tolv villkor satts som framför allt rör rennäringsmen. Dessa villkor är av övergripande karaktär och frågan är hur de förhåller sig till de villkor som ska sättas i miljöprövningen. Det innebär också vissa utmaningar för tillsynsmyndigheten.

Skulle en koncessionshavare inte fullgöra sina skyldigheter enligt villkor som uppställts i tillståndet blir konsekvensen att bearbetningskoncessionen kan återkallas.¹⁰²

6.3.6 Särskilt om hushållningsbestämmelserna och Natura 2000

För att få använda mark eller vattenområden som förtecknats som särskilt skyddade (enligt 7 kap. 27 § miljöbalken) krävs tillstånd, enligt 4 kap. 8 § miljöbalken. I 7 kap. 27 § miljöbalken anges som särskilt skyddade områden naturområden som bör skyddas eller är skyddade som särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet, som särskilda bevarandeområden enligt livsmiljödirektivet (så kallade Natura 2000-områden) eller enligt internationella åtaganden eller nationella mål om skydd för naturområden.

Natura 2000

Natura 2000-områden utses med stöd av två EU-direktiv: fågeldirektivet¹⁰³ och art- och habitatdirektivet¹⁰⁴ (numera i kortform livsmiljödirektivet). Där listas 170 habitat, dvs. naturtyper, och sammanlagt cirka 900 växt- och djurarter som särskilt värdefulla. Natura 2000 ska bevara värdefull natur, men innebär inte något generellt stopp för pågående markanvändning eller utveckling av samhället.¹⁰⁵

Medlemsstaterna har, med start 1993, valt ut områden med utgångspunkt från listorna. Varje land ansvarar för förvaltningen av områdena och att de listade arterna och livsmiljöerna bevaras. I Sverige finns drygt 4 000 Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av nära

¹⁰² 6 kap. 3 § minerallagen.

¹⁰³ Europaparlamentet och rådets direktiv 1979/409/EEG om bevarande av vilda fåglar.

¹⁰⁴ Rådets direktiv 1992/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

¹⁰⁵ 2020/21:NU16, s. 6.

7,8 miljoner hektar. Sveriges yta är 45 029 500 hektar, vilket innebär att 17,3 procent av Sveriges yta (land- och vattenområde) är skyddad enligt Natura 2000-regelverket.¹⁰⁶ Områdena har valts ut av länsstyrelserna i respektive län.¹⁰⁷

De förtecknade Natura 2000-områden har status som områden av riksintresse i enlighet med miljöbalken (4 kap. 1 och 8 §§ miljöbalken). Det innebär att enligt gällande regelverk ska frågan om motstående riksintressen – och därmed avvägningen av vad ett markområde ska användas till – prövas i ärendet om bearbetningskoncession.

Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en verksamhet som kan påverka miljön i ett Natura 2000-område bara komma till stånd om ett Natura 2000-tillstånd har lämnats. Påverkan på ett sådant område prövas särskilt. Huvudregeln är att ett Natura 2000-tillstånd får ges endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas eller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.¹⁰⁸

Det finns möjlighet att få tillstånd att bedriva verksamhet inom ett Natura 2000-område även om verksamheten bedöms kunna skada området, om verksamheten måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. Kriterierna för detta är dock strikta och medlemsstaten ska vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Hän-syn får även tas till andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse men då ska EU-kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Sådana yttranden är inte bindande men om kommissionen anser att en medlemsstats agerande strider mot unionsrätten kan ett förfarande om fördragsbrott inledas.

¹⁰⁶ Sveriges landyta är 40,7 miljoner hektar enligt SCB. Av denna är 15 procent formellt skyddad natur. 2019-12-31 fanns 4 539 Natura 2000-områden vilka omfattade 5 790 922 hektar på land och sötvatten och 2 227 547 hektar i havsvatten. Natura 2000 inom ekonomisk zon (i havet) omfattar cirka 1 261 000 hektar.

¹⁰⁷ 2020/21:NU16 s. 6. Länsstyrelsen föreslår ett område för Naturvårdsverket som i sin tur föreslår området till regeringen. Baseras förslaget på art- och habitatdirektivet föreslås sedan området till kommissionen varpå en process på EU-nivå tar vid, följt av ett regeringsbeslut. Baseras förslaget på fågeldirektivet utpekar regeringen området i regeringsbeslut.

¹⁰⁸ 7 kap. 28 b § miljöbalken.

6.3.7 Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av bearbetningskoncession

En bearbetningskoncession får överlåtas efter medgivande av prövningsmyndigheten om kraven för koncession enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 minerallagen är uppfyllda och förvärvaren dessutom visar att denne är lämplig att driva bearbetning av fyndigheten.¹⁰⁹

För att frånträda en bearbetningskoncession räcker det med att anmäla detta till bergmästaren. Då upphör koncessionen att gälla sex månader efter anmälan. Delvis frånträde av rätt till ett koncessionsområde är också möjligt men kräver prövning för att avgöra om kvarvarande område är lämpligt för verksamheten.¹¹⁰

En återkallelse av en bearbetningskoncession kan ske om koncessionshavaren inte fullgör sina skyldigheter enligt minerallagen eller enligt villkor i koncessionen eller om det annars finns synnerliga skäl.¹¹¹ Om en bearbetningskoncession återkallas av synnerliga skäl har koncessionshavaren rätt till ersättning av staten för den skada denne lider till följd av återkallelsen.¹¹²

Ändring av villkor för bearbetningskoncession kan bestämmas av prövningsmyndigheten om verksamheten ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när tillståndet meddelades. Då får prövningsmyndigheten bestämma de villkor som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. I övrigt får villkor i koncession bara ändras i enlighet med tillståndshavarens begäran eller medgivande.¹¹³

6.4 Andra beslut enligt minerallagen

6.4.1 Ersättning för skada och intrång

När det gäller sakägare är koncessionshavaren ersättningsskyldig för skada som föranleds av att bearbetningskoncession har beviljats och skada eller intrång som föranleds av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet. Om det uppstår synnerligt men för någon fastighet eller del därav på grund av att bearbetningskoncession har beviljats eller på

¹⁰⁹ 6 kap. 1 § minerallagen.

¹¹⁰ 6 kap. 2 § tredje stycket minerallagen.

¹¹¹ 6 kap. 3 § minerallagen.

¹¹² 7 kap. 6 § minerallagen.

¹¹³ 6 kap. 4 § minerallagen.

grund av att mark eller annat utrymme tas i anspråk, ska koncessionshavaren lösa den fastighet eller fastighetsdel som lider sådant men, om ägaren begär det. En koncessionshavare kan också bli skyldig att lösa den fastighet eller fastighetsdel som ligger inom koncessionsområdet om en ansökan om markanvisning inte har gjorts inom tio år från det att beslutet om bearbetningskoncession har vunnit laga kraft.¹¹⁴

Expropriationslagen (1972:719) tillämpas när det gäller ersättning och löseskilling enligt ovan.¹¹⁵ Reglering för när betalning av ersättning ska ske etc. finns i 10 kap. minerallagen. Någon annan ersättning än för skada och intrång har hittills inte ansetts motiverad.

6.4.2 Markanvisning och bygglov

Vid markanvisning bestäms vilken mark inom koncessionsområdet som verksamhetsutövaren får ta i anspråk för bearbetningen av fyndigheten respektive för den verksamhet som hänger samman med bearbetningen. Även om koncessionsinnehavaren själv äger marken krävs ett beslut om markanvisning. Regler om markanvisningsförrättning återfinns i 9 kap. minerallagen. Kostnaden för markanvisningsförrättningen erläggs i efterhand. Avgiften är 80 000 kronor om sammanträde krävs och 40 000 kronor i annat fall.¹¹⁶ Därutöver ska sökanden betala vissa andra ersättningar.¹¹⁷ Finns det motstridiga intressen i ärendet ska sammanträde hållas, annars räcker det med att sökanden kan visa att det finns överenskommelser med samtliga berörda sakägare. Beslut i ärenden om markanvisning kan överklagas till mark- och miljödomstol.

Det sista steget i prövningsprocessen för tillkomst av en gruva är bygglov enligt plan- och bygglagen (2010:900) för att bygga anläggningar och marklov för vissa markarbeten. Detta söks hos kommunens byggnadsnämnd.

¹¹⁴ 7 kap. 2 och 3 §§ minerallagen.

¹¹⁵ 7 kap. 4 § minerallagen.

¹¹⁶ 43 § mineralförordningen.

¹¹⁷ SGU (2016), s. 68.

6.4.3 Att stänga en gruva

När koncessionen upphör förlorar koncessionshavaren enligt 13 kap. 1 § minerallagen rätten till den mark som anvisats. Koncessionshavaren förlorar enligt 13 kap. 2 § minerallagen också rätten till koncessionsmineral som denne redan brutit men inte tagit hand om inom två år. Dessa tillfaller därefter fastighetsägaren. Koncessionshavaren är enligt 13 kap. 4 § minerallagen skyldig att utföra efterarbete för att återställa området. Sådant efterbehandlingsansvar föreligger också enligt 2 kap. 8 § och 10 kap. miljöbalken.¹¹⁸

För åtgärder för stängning och återställande av ett område som påverkats av en utvinningsverksamhet ska det finnas en efterbehandlingsplan. Efterbehandling av områden utförs inte enbart efter avslutad verksamhet utan kan också ske löpande, så kallad successiv efterbehandling. Det är särskilt viktigt för avfall som vittrar och ger ett metallhaltigt lakvatten som också kan vara surt.¹¹⁹

6.4.4 Tillsyn och ansvar

Bergmästaren ska enligt 15 kap. 1 § minerallagen utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och av villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Innehavare av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession är skyldiga att på bergmästarens begäran lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt att bereda bergmästaren tillträde till platser där undersökningsarbete eller bearbetning bedrivs. Bergmästaren får även meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av minerallagen och av villkor och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och kan förbjuda sådant arbete som bedrivs så att det uppkommer uppenbar fara för allmänt eller enskilt intresse.¹²⁰

Det är olagligt att bedriva undersökningsarbete utan undersökningstillstånd, om sådant krävs för arbetena, och att påbörja tillståndsgivna undersökningsarbeten utan att ha ställt ekonomisk säkerhet och tagit fram en arbetsplan. Påföljden för ett sådant olagligt agerande kan bli böter eller fängelse i högst sex månader.¹²¹

¹¹⁸ SOU 2000:89, s. 116.

¹¹⁹ SGU (2016), s. 58.

¹²⁰ SOU 2000:89, s. 117.

¹²¹ Bestämmelserna om detta finns i 15 kap. 6 § minerallagen.

6.5 Miljöprövningen

För gruvverksamhet krävs tillstånd enligt miljöbalken. Gruvverksamhet omfattar vanligtvis både miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Tillståndsansökan prövas av mark- och miljödomstol. Även för så kallad provbrytning, som görs som ett led i prospekteringsfasen för att kunna bedöma brytbarheten av en fyndighet, krävs tillstånd enligt miljöbalken. En sådan ansökan prövas av miljöprövningsdelegation vid tillämplig länsstyrelse.

Miljö tillstånd kan sökas även utan föregående prövning och beslut om bearbetningskoncession.

6.5.1 Provbrytning

För att verifiera brytbarheten av en fyndighet kan verksamhetsutövaren anse att det behövs provbrytning. Hur stor mängd material som behöver tas ut varierar med förhållandena. I vissa fall kan det röra sig om ett mindre dagbrott. Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet¹²² och kan således ske inom ramen för ett undersökningstillstånd. Provbrytning kräver dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller oavsett om det är fråga om koncessionsmineral eller markägarmineral.¹²³ Anledningen till det är att provbrytning innebär ett betydligt större ingrepp i miljön än andra undersökningsåtgärder. Provbrytning är därför tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken som en B-verksamhet¹²⁴ och tillståndsansökan prövas av miljöprövningsdelegationen (MPD) vid länsstyrelsen. Även den efterföljande behandlingen av det utbrutna materialet är tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.¹²⁵

Provbrytning kan även utgöra vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Om en provbrytning prövas enligt både 9 kap. och 11 kap. miljöbalken är det mark- och miljödomstol som är prövningssmyndighet. I samråd inför provbrytning kan verksamhetsutövaren föra dialog med länsstyrelsen om provbrytningen innebär vatten-

¹²² 3 kap. 6 och 7 §§ minerallagen.

¹²³ Prop. 2021/22:150, s. 25.

¹²⁴ 4 kap. 15 § miljöprövningsförordningen (2013:251). För provbrytning inklusive annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral (eller kol) än rostning och sintring gäller tillståndsplikt B.

¹²⁵ Vilket följer av 4 kap. 15 § miljöprövningsförordningen, se noten ovan.

verksamhet. Det är dock verksamhetsutövarens ansvar att se till att ansökan får den omfattning och avgränsning som behövs och att ansökan lämnas in till rätt prövningsmyndighet.¹²⁶

Tillståndsprövningen enligt miljöbalken för provbrytning är en helt fristående prövning från minerallagen. För att verksamheten ska tillåtas krävs att bestämmelserna i miljöbalken är uppfyllda, inklusive hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken. Inför ansökan om tillstånd till provbrytning ska en miljökonsekvensbeskrivning (MBK) upprättas i enlighet med 6 kap. miljöbalken, som en del i miljöbedömningen. Eftersom provbrytning genererar utvinningsavfall ska även en avfallshanteringsplan finnas med i ansökan.

6.5.2 Miljötillstånd för gruvverksamhet

Tillstånd för gruvverksamhet kan handla om ett helt nytt tillstånd eller ändringstillstånd¹²⁷ för en befintlig verksamhet. De flesta gruvverksamheter förändras över tid och tillstånd, inklusive villkor, kan behöva anpassas till förändringar i verksamheten, teknikutveckling och ny lagstiftning.

Genom miljöbalken infördes krav på en samlad prövning av hela verksamheten. En samlad prövning gör det möjligt för den tillståndsgivande myndigheten att bedöma verksamhetens miljö- och omgivningspåverkan som helhet och hur den förhåller sig till miljöbalkens allmänna hänsynsregler, samt till andra bestämmelser som gäller enligt miljöbalken. Inför en ansökan om miljötillstånd för gruvverksamhet hålls ett avgränsningssamråd som handlar om vad som ska prövas och vad ansökan behöver innehålla. Avgränsningen ska göras i samråd med berörda myndigheter och domstolen avgör om avgränsningen är lämplig utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall.¹²⁸ Hur prövningen ska avgränsas kan styras dels av om det rör sig om en ny

¹²⁶ SGU (2016), s. 19.

¹²⁷ I augusti 2005 infördes i 16 kap. 2 a § miljöbalken en uttrycklig möjlighet att för miljöfarlig verksamhet meddela ändringstillstånd. Tillståndsprövningen kan begränsas till att avse endast den påkallade ändringen av verksamheten och de tidigare meddelade villkor som har ett samband med ändringen. För vattenverksamheter gäller sedan den 1 januari 2019 att en sådan avgränsad prövning som ett ändringstillstånd innebär får göras om det är lämpligt, 16 kap. 2 b § miljöbalken.

¹²⁸ Mark- och miljööverdomstolen har de senaste åren meddelat en rad domar som ger vägledning om utifrån vilka kriterier bedömningen bör göras. En slutsats man kan dra av mark- och miljööverdomstolens praxis om prövningens avgränsning är att tekniska, miljömässiga och geografiska samband måste bedömas från fall till fall.

eller befintlig verksamhet, dels av hur den sökta verksamheten förhåller sig till eventuell annan angränsande verksamhet.

Vid tillståndsprövningen ska hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan komma att behövas för att verksamheten ska kunna komma till stånd eller bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.¹²⁹ Även de så kallade följdforetag som behövs för den ansökta verksamheten ska alltså beaktas vid bedömningen av verksamhetens tillåtlighet och när det gäller på vilka villkor som verksamheten får bedrivas. Som exempel på sådana följdforetag kan nämnas vägar och kraftledningar samt farliga transporter som ska ske till och från den prövade verksamheten.¹³⁰ Både följdverksamheter under driftsfasen och anläggningsfasen omfattas.¹³¹

Prövningen enligt miljöbalken omfattar både anläggning, drift och efterbehandling av en gruva. Tillståndet får förenas med krav på att verksamhetsutövaren ska ställa säkerhet för kostnaderna för avhjälpande av miljöskador och för återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.¹³² För utvinningsavfallanläggningar är kravet på ekonomisk säkerhet obligatoriskt.¹³³ Den ekonomiska säkerhetens storlek ska beräknas så att det alltid finns tillräckliga medel för att bekosta stängningen av utvinningsavfallanläggningen och återställa området som har påverkats av verksamheten till tillfredsställande skick i enlighet med vad som beskrivs i avfallshanteringsplanen.¹³⁴

Ansökan

Kraven på ansökningshandlingarnas innehåll är beroende av verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Normalt bör ansökan innehålla uppgifter om vem som är sökande och kontaktuppgifter till denne, fullmakt i original om sökanden företräds av ombud, kort beskrivning av vad det sökta tillståndet avser samt preciserade yrkanden, en kort redogörelse för bakgrunden till ansökan, en beskrivning av nuvarande förhållanden och eventuella tidigare meddelande tillstånd, lokalisering, teknisk beskrivning av ansökta anläggningar och planerade åtgärder, förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktigt-

¹²⁹ 16 kap. 7 § miljöbalken.

¹³⁰ Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*, del 2, s. 208.

¹³¹ Prop. 2016/17:200 *Miljöbedömningar*, s. 166.

¹³² 16 kap. 3 § miljöbalken.

¹³³ 15 kap. 35 § miljöbalken.

¹³⁴ SGU (2016).

hetsmått, säkerhetsrapport och statusrapport, miljökonsekvensbeskrivning och resultatet av det samråd som skett med enskilda och berörda myndigheter enligt 6 kap. 24–25 §§ miljöbalken, om och på vilket sätt verksamheten berörs av miljökvalitetsnormer, de uppgifter som behövs för att kunna bedöma de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, förslag till villkor för verksamheten, förslag på hur verksamheten ska kontrolleras och uppgift om den tid som begärs inom vilken verksamheten ska ha satt igång.

Enligt 6 kap. 35 §, punkterna 4 och 5 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en specifik miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna.¹³⁵ Även följdföretag och konsekvenserna av dem ska beskrivas.¹³⁶

Domstolens handläggning

Handläggningen hos domstolen startar vanligen med att domstolen beslutar om prövningsavgift för ansökan.¹³⁷ När prövningsavgiften är betald påbörjas övrig handläggning.

Handläggningen innebär vanligen att ansökan skickas ut till centrala, regionala och lokala myndigheter för möjlighet att framföra önskemål om komplettering. Därefter skickar domstolen myndigheternas yttranden till sökanden med begäran om behövliga kompletteringar. Kompletteringar kan även begäras av domstolen utifrån vad domstolen anser krävs, eller utifrån de synpunkter som framförts i inkomna yttranden. Sökanden kompletterar ansökan eller motiverar varför begärda kompletteringar inte bedöms vara nödvändiga, relevanta eller rimliga att kräva. Om det råder delade meningar om vilka kompletteringar som erfordras så är det alltid domstolen

¹³⁵ Med miljöeffekter avses enligt 6 kap. 2 § miljöbalken direkta eller indirekta effekter som är positiva eller negativa, tillfälliga eller bestående, kumulativa eller inte kumulativa och som uppstår på kort, medellång eller lång sikt på bland annat klimat.

¹³⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208. Enligt 6 kap. 35 §, punkterna 4 och 5 miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en specifik miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna.

¹³⁷ I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns särskilda bestämmelser om avgifter för mark- och miljödomstolarnas verksamhet.

som slutligt avgör vilka kompletteringar som krävs. Handläggningen hos domstolen återupptas när kompletteringen bedöms tillräcklig.

När domstolen anser att ansökan är i sådant skick att handläggningen i målet kan fortsätta kungör domstolen ansökan med bilagor i ortstidning.¹³⁸ Om verksamheten eller åtgärden omfattas av Seveso-lagen ska kungörelsen innehålla en upplysning även om detta.¹³⁹

Samtidigt med kungörelsen skickas ansökan med bilagor inklusive miljökonsekvensbeskrivningen till remissinstanserna för yttrande.¹⁴⁰ Det är vanligt att det sker omfattande skriftväxling mellan parterna i målet. Ofta hålls en eller flera muntliga förberedelser och därefter en huvudförhandling med syn. Domstolarna använder sig av tidsplaner för att sökanden, remissinstanserna och domstolen bättre ska kunna planera sina resurser.

Dom eller annat avgörande

Domen i målet ska grunda sig på det underlagsmaterial som ingår i ansökan, vad som kommit in under målets handläggning och vad som framkommit vid huvudförhandling och vid platsbesök. Dom ska meddelas så snart som möjligt med hänsyn till målets art och övriga omständigheter. Om huvudförhandling har hållits är utgångspunkten att dom ska meddelas inom två månader efter det att huvudförhandlingen avslutats.¹⁴¹ Domen ska bland annat innehålla verksamhetens omfattning och tekniska utformning. I domen ska också anges de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar och för att förhindra annan skada på eller olägenhet för omgivningen.¹⁴²

Vid tillståndsprövning av gruvverksamhet är det vanligt att mark- och miljödomstolen använder ett förfarande med provotider. Det innebär att domstolen skjuter upp prövningen av vissa frågor, till exempel buller eller utsläpp till vatten av en viss förorening, till dess erfarenheter vunnits om verksamhetens inverkan och det finns ett

¹³⁸ 22 kap. 3 § miljöbalken.

¹³⁹ Om en verksamhet hanterar eller lagrar stora mängder kemikalier kan den omfattas av bestämmelserna i 22 kap. 3 a § miljöbalken.

¹⁴⁰ 22 kap. 4 § miljöbalken.

¹⁴¹ Om det finns synnerliga skäl får domen meddelas efter längre tid än två månader (22 kap. 21 § miljöbalken).

¹⁴² 22 kap. 25 § miljöbalken.

tillräckligt underlag för att bedöma vilka slutliga villkor som ska gälla för verksamheten. Det kan till exempel vara fråga om att utvärdera resultaten av en ny teknik eller utformningen av försiktighetsåtgärder. För att kunna skjuta upp frågor under en provotid måste domstolen först ha bedömt att verksamheten som sådan är tillätlig och att tillstånd kan meddelas.

Användningen av provotider innebär att målet inte avslutas när deldom meddelas. När tillståndshavaren lämnat in provotidsredovisning, fortsätter handläggningen med en ny kungörelse, skriftväxling och eventuell huvudförhandling. Om de uppskjutna frågorna kan avgöras då, avslutas målet genom dom.¹⁴³

6.6 Överklagande av beslut enligt minerallagen

Bestämmelser om överklagande av beslut enligt minerallagen återfinns i 16 kap. minerallagen. Enligt förvaltningsrättsliga principer får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om beslutet har gått emot denne och beslutet kan överklagas.¹⁴⁴ Det innebär bland annat att beslut om undersökningstillstånd får överklagas av berörda fastighetsägare, de rättighetshavare som är inskrivna i fastighetsregistret, de rättighetshavare som blivit kända på annat sätt samt berörd sameby.¹⁴⁵

Inom ramen för prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende om bearbetningskoncession ställs olika intressen i många fall mot varandra. Prövning av frågor om markanvändning är därför ofta komplexa och leder inte sällan till överklaganden av beslut.¹⁴⁶

Besluten enligt minerallagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol, mark- och miljödomstol eller regeringen. Som exempel kan nämnas att beslut om undersökningstillstånd överklagas till allmän förvaltningsdomstol och beslut om fastställande av en arbetsplan till mark- och miljödomstol. Ett beslut om bearbetningskoncession kan

¹⁴³ Domstolsverket.

¹⁴⁴ 42 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁴⁵ Kommunen har ansetts sakna talerätt i de fall då kommunen inte själv är fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt (se t.ex. Kammarrättens i Sundvall dom den 23 februari 2009 i mål nr 3826-08 och samma domstols dom den 18 maj 2010 i mål nr 2405-09–2411-09). Vidare har Regeringsrätten vid ett flertal tillfällen inte funnit anledning att meddela prövningstillstånd när en kommun överklagat ett avgörande där talan har avvisats (se t.ex. Regeringsrättens dom den 29 oktober 2008 i mål nr 4608-07). Det tycks således vara en fastställd princip att en kommun saknar talerätt enbart på den grund att undersökningsarbetet ska utföras inom kommunen.

¹⁴⁶ Prop. 2016/17:200 s. 158.

överklagas till regeringen.¹⁴⁷ Detta gäller både beslut om koncession, ändring av villkor, förlängning och medgivande till överlåtelse. Mer om forum för överklaganden finns i kapitel 15.

Närmare om regeringens prövning av bearbetningskoncession och överprövning

Det finns två sätt som ett ärende om bearbetningskoncession kan komma att prövas av regeringen och det är genom överklagande eller hänskjutning. Överklagande av ett beslut om bearbetningskoncession får ske till regeringen av den som beslutet gått emot. Regeringens beredning av ärenden skiljer sig från beredningen hos en domstol på flera sätt. Förvaltningslagen tillämpas analogt på beredningen av ärenden i Regeringskansliet, processen är enbart skriftlig och regeringen fattar ett gemensamt beslut.

Anledningen till att ett ärende om bearbetningskoncession enligt minerallagen kan prövas av regeringen är att lagstiftaren ansett att det främst är en politisk bedömning av vad landets naturresurser ska användas till. Lagstiftaren har menat att avvägningen mellan olika intressen lämpar sig bättre för en politisk bedömning än en strikt juridisk sådan.

När det gäller bedömningen av vad marken är bäst lämpad för (prövning gentemot hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken) ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger¹⁴⁸ och länsstyrelsens bedömning i markanvändningsfrågan bör i normalfallet vara bestämmande för bergmästarens beslut.¹⁴⁹

Men det finns en möjlighet för bergmästaren enligt nuvarande regler att hänskjuta ett beslut till regeringen att pröva som första instans, om bergmästaren och länsstyrelsen inte är överens om vilket intresse som ska ha företräde i ett visst område.¹⁵⁰ Det enda rättsmedel som då återstår är rättsprövning, vilket leder till en begränsad domstolsprocess.

¹⁴⁷ 16 kap. 1 § minerallagen.

¹⁴⁸ 8 kap. 1 § minerallagen. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, exempelvis riksintresse för rennärning och mineral, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt, enligt 3 kap. 10 § miljöbalken.

¹⁴⁹ Prop. 1988/89:92 s. 64).

¹⁵⁰ 8 kap. 2 § minerallagen.

Rättsprövning

Regeringens beslut kan överprövas av Högsta Förvaltningsdomstolen genom rättsprövning.¹⁵¹ En enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen¹⁵². Enligt 7 § ska Högsta förvaltningsdomstolen upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövning innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om det tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet rymms inom handlingsfriheten.¹⁵³

6.7 Bakgrund till minerallagen

Bergsbruk har en lång tradition i Sverige och exporten av järn och koppar länkade Sverige till den internationella handeln i ett tidigt skede.¹⁵⁴ Den malm som tidigast kom till användning var den lättillgängliga myrmalmen. Men redan under tidig medeltid inleddes brytning av malm direkt ur berget. Brytning av kopparmalm vid Kopparberget i Falun är känd sedan 1288. I Tuna bröt man silver redan på 1300-talet, alltså två århundraden innan Sala silvergruva började bearbetas.¹⁵⁵ Rätten – och skyldigheten – att utvinna malm på sina hemman reglerades genom bergsprivilegium som har utfärdats sedan 1300-talet i Sverige.

Grunden till privilegierna var att kronan ägde fyndigheter på kronomark och bergsmännen fick nyttjanderätt via privilegiebrev. I utbyte

¹⁵¹ 1 § lagen (2006:30) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

¹⁵² Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹⁵³ Jämför prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234.

¹⁵⁴ Magnusson (2016), s. 126.

¹⁵⁵ Magnusson (2016), s. 126 f.

mot att de bröt kronans malm på marken fick bergsmännen behålla en del av vinsten, vissa skattelättnader och behövde inte göra krigstjänst. Bergsbruket utvecklades tidigt av bönder i kombination med jordbruket över Bergslagen, Uppland och Värmland men också i Småland och Blekinge. Det tidiga bergsbruket utövades utan stöd i lag men äganderätten till mineral ansågs allmänt tillkomma jordägaren.¹⁵⁶ I regel utnyttjades gruvan som en samfällighet och produktionen skedde i flera mindre hyttor av självständiga bergsmän.

Den första kända allmänna lagstiftningen som behandlar gruvrätt kom till under 1400-talet som ett tillägg till kung Kristoffers landslag 1442 och ett rådsbeslut daterat 1485. Här framgick att gruvorna delades in i tre kategorier beroende på vilken mark de befann sig; gruvor på frälsejord, gruvor på skattejord och gruvor på kronojord och allmänningar. Malm på frälsejord ansågs som tillbehör till jorden vilket innebar att markägaren också ägde gruvor och malm på sin mark. Markägaren till frälsejord behövde inte bryta malmen eller betala skatt eller avgift till staten för pågående gruvbrytning men var i stället skyldig att fullgöra rusttjänst åt kungen. Malm på skattejord ansågs på samma sätt vara en beståndsdel av marken och därför tillhöra markägaren, men markägaren var tvungen att betala skatt för den malmutvinning som faktiskt skett. Dessutom hade kungen möjlighet att överta fyndigheten, om någon malmbrytning inte skett, mot full ersättning i form av annan jord. Den tredje kategorin utgjordes av gruvor på kronojord eller på allmänningar där malm och mark förklarades ”höra konungen enskilt till”. Genom detta gjorde staten också anspråk på mark som hörde enskilda till genom allmänningensmark. Detta var inte fallet med någon annan typ av tillgång och anses vara det första uttrycket för statens hävdande av regalrätt till landets mineraltillgångar.¹⁵⁷ Enligt beslut från 1523 kunde även den som upptäckt en fyndighet på kronojord eller allmänning få bryta den och betala skatt, utan att ha äganderätten till marken.¹⁵⁸

Statens anspråk på landets mineraltillgångar växte sig allt starkare under 1500- och 1600-talen. Under 1600-talet ökade produktionen, inte minst tack vare inflödet av utländskt kapital. Kronan insåg värdet av järn och koppar för stormaktstatens försörjning och inrättade 1637 en bergsöverstyrelse som 1649 fick namnet Bergskollegium och

¹⁵⁶ Bäckström (2002), s. 24 f.

¹⁵⁷ Bäckström (2002), s. 27.

¹⁵⁸ Bäckström (2002), s. 28.

ett regelsystem som kraftigt inskränkte bergsmännens rätt att producera och sälja.¹⁵⁹

Till följd av liberalismens inflytande och tanken att näringslivet borde befrias från statlig övervakning avskaffades systemet med bergsprivilegier 1857 då bergshantering blev fri. Även Bergskollegium upphörde som myndighet och kvarvarande arbetsuppgifter övertogs av Kommerskollegium 1858.

År 1884 antogs en ny gruvstadga som gällde fram till 1938 års gruvlag som i sin tur kom att gälla fram till 1974 utan några större förändringar. Gruvlagen byggde liksom sin föregångare på inmutningssystemet, vilket innebar att den som först ansökte om inmutning fick ensamrätt att undersöka det område som inmutningen avsåg – både på egen och annans mark. Påträffades fyndigheter som ekonomiskt kunde tillgodogöras anvisades ett arbetsområde för att utvinna fyndigheten (utmål). Staten hade då rätt till hälften av värdet (kronoandel). Grundtanken med inmutningssystemet var att stimulera eftersökande och brytning av nya mineralfyndigheter. Koncessions-systemet syftade i stället till att säkerställa att samhället skulle kunna få till stånd en från allmän synpunkt ändamålsenlig mineralutvinning, bland annat genom att pröva konkurrerande markanvändning och andra motstående intressen.

I juli 1973 inrättades statens industriverk¹⁶⁰ och, för förvaltning av statens gruvegendom, nämnden för statens gruvegendom¹⁶¹. Samtidigt upphörde kommerskollegiets befattning med bergsärenden¹⁶².

Utifrån ett identifierat behov av en enhetlig mineralagstiftning och en önskan om ett ökat samhällsinflytande över gruvverksamheten tillsattes 1983 års Minerallagskommitté. I betänkandet *Ny mineralagstiftning* (SOU 1986:53) föreslog kommittén, i enlighet med direktivens önskemål, en enhetlig lagstiftning som skulle ersätta såväl gruvlagen som lagen om vissa mineralfyndigheter. Det tidigare systemet med inmutning och utmål föreslogs ersättas med ett system med undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Något nyanslöst kan sägas att nyordningen innebar att staten och det allmänna gavs större möjligheter att påverka om mineralutvinning över huvud taget skulle få ske och även vem som i så fall skulle få göra det. Till exempel skulle inte meddelat undersökningstillstånd automatiskt också ge rätt till

¹⁵⁹ Magnusson (2002) s. 147.

¹⁶⁰ SFS 1973:566, 1 §.

¹⁶¹ Instr. SFS 1973:567.

¹⁶² SFS 1973:570.

bearbetning vilket ett meddelat inmutningsbesked gjort i det äldre systemet.¹⁶³

Minerallagskommittén föreslog vidare bland annat att antalet lagreglerade mineral skulle utvidgas, att undersökningstillstånd skulle bli nya benämningen på inmutning och att innehavaren av ett undersökningstillstånd skulle kunna få ett bindande förhandsbesked om huruvida denne skulle få företrädesrätt till bearbetning. Utredningen bedömde att detta var en förutsättning för att prospekterare skulle våga ta den ekonomiska risken. För bearbetning krävdes särskilt tillstånd i form av bearbetningskoncession. Man ansåg även att det fanns ett behov av att göra en tidig övergripande prövning av hushållning med naturresurserna och att prövningen av hushållningsbestämmelserna endast borde göras en gång beträffande en och samma verksamhet. Ett beslut om bearbetningskoncession skulle därmed vara bindande för kommande prövningar i det avseendet. Minerallagen knöts därmed till lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.¹⁶⁴

Med betänkandet som grund lade regeringen i mars 1989 fram propositionen ”Ny minerallagstiftning m.m.” (prop. 1988/89:92). Propositionen antogs efter vissa smärre justeringar av riksdagen och den nu gällande minerallagen (1991:45) trädde i kraft den 1 juli 1992. Samma år avvecklades den statliga prospekteringen. De förändringar som genomfördes under 1990-talet ledde till ett större inflöde av utländska investeringar. Detta resulterade i att markägarperspektivet diskuterades allt mer. En särskild utredare fick 1999 i uppdrag att utreda vissa frågor gällande äganderätten till mark och hur denna äganderätt förhåller sig till minerallagen och gruvnäringens behov. I uppdraget ingick även att behovet av förstärkt skydd för värdefulla natur- och kulturmiljöer skulle utredas i samband med dels prövningen av undersökningstillstånd och undersökningsarbeten. Utredningen fick namnet Mineralutredningen. Den 1 oktober 2000 överlämnades betänkandet *Minerallagen, markägarna och miljön* (SOU 2000:89). För att stärka enskildas ställning vid prospektering lämnades förslag i prop. 2013/14:159 ”Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering” som huvudsakligen tog sikte på arbetsplanen.

¹⁶³ Bäckström (2012), s. 50.

¹⁶⁴ SOU 1986:53, s. 51 och prop. 1985/86:3.

7 Potential och huvudutmaningar för gruvetablering i Sverige

Utredningens bedömning: Vi identifierar fem huvudutmaningar för att utvinna innovationskritiska metaller och mineral i Sverige:

- Socialt medgivande från närboende för gruvverksamhet – det behövs bättre strukturer för informations- och värddelning.
- Att hitta mineral kräver alltmer tid och administration – det behöver bli lätt att göra rätt och gå smidigt att få information.
- Investerare tvekar att finansiera projekt till följd av otydligheter i prövningsprocessen – vad som prövas slutgiltigt i koncessionsärendet behöver klargöras.
- Den nationella planeringen ger inte tillräckligt stöd för att genomdriva samhällsprioriteringar – det behövs bättre samordning och mer resurser för en effektiv tillämpning lokalt.
- EU-rättens miljöskydd innebär hinder för att prioritera gruvetablering i Sverige – det behövs ett långsiktigt arbete för att balansera intressen mot varandra.

Om dessa utmaningar hanteras är den möjliga samhällsvinsten betydande.

Samhället står inför stora förändringar med ett ökat behov av metaller och mineral. Som vi visat finns det ett ökat tryck på produktion i Sverige och Europa. De projekt som är i planerings- och prövningsfasen i dag indikerar att gruvindustrin kan dubblera sin verksamhet i Sverige inom ett drygt årtionde. Samtidigt är det sannolikt att gruv-

industrin minskar i omfattning, som lägst ned till hälften av i dag, om nuvarande utmaningar inte hanteras.

I detta kapitel beskriver vi framtidsscenarioer och pekar ut huvudutmaningar för framtida gruvetablering i Sverige. Vi ger också vår syn på vad en funktionell prövning innebär och vad som styr investeringsviljan. Huvudutmaningarna för att starta gruvor för innovationskritiska mineral i Sverige beskrivs i avsnitt 7.3 och sammanfattas punktvis i kapitlets inledande ruta.

Vårt utredningsuppdrag har syftat till att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. Vi har utifrån det syftet koncentrerat utredningsarbetet till de åtgärder som vi bedömer har störst effekt.

7.1 Hälften eller dubbelt – ett vägskaäl för möjligheten att expandera gruvnäringen

Gruvnäringen och förädlingsindustrier kopplade till den bidrar med betydande samhällsnytta i dag. Det visar kapitel 5. I framtiden kan näringen utvecklas åt helt olika håll beroende på omvärldsfaktorer och regelverk. Omvärldsfaktorer går inte att påverka, men regelverk går att påverka. Därför är det avgörande att så snart som möjligt utifrån en saklig bedömning av för- och nackdelar göra vägval avseende regelverk. Att inte göra någon förändring, det så kallade nollalternativet, innebär att gruvnäringen sannolikt minskar under det närmaste årtiondet. Projekt inom innovationskritiska mineral är särskilt utsatta för den risken om ingen förändring görs. Följande avsnitt visar möjliga framtidsscenarioer utifrån information som är känd i dag.

7.1.1 Framtidsscenarioer – vad står på spel?

Utredningens enkät till företag¹ i kombination med SCB:s registerdata på företagsnivå visar två huvudscenarier. Det första framtids-scenariot utgår från att alla regelverk som rör mineralutvinning förblir oförändrade.² Inga författningsändringar rörande prövningsprocesser genomförs. Det andra scenariot utgår från att förändringar av

¹ Läs mer om enkäten i bilaga 5 och om definitioner och beräkningar i bilaga 3.

² Prognoserna baseras på SCB:s mikrodatabaser FRIDA och GIN samt utredningens enkät till företag inom mineralsektorn, se kapitel 5 samt bilagorna 3 och 5.

regelverk lyckas säkerställa en fullt ut funktionell prövningsprocess. Det visar på potentialen i den svenska gruvnäringen om de utmaningar som utredningen identifierat hanteras. Scenariot visar en uppskattad högsta nivå för verksamhetens omfattning utifrån information som finns tillgänglig i dag. Därutöver kan det tillkomma verksamhet som inte börjat planeras än, eller för vilken planerna inte är allmänt kända i dag. För att uppnå en funktionell prövning krävs enligt vår mening att samhällets behov av mineral lyfts och hanteras genom olika insatser utom och inom ramen för prövning i det enskilda fallet. Se vidare 7.2 och 17.2.

Vi visar prognoser över direkta effekter för gruvnäringen. Därefter diskuterar vi hur resultaten påverkas om hänsyn tas till indirekta effekter på verksamhet i andra sektorer samt utvecklingen i den bredare mineralsektorn samt i hela gruvklustret med eltekniksektorn. Kapitel 5 och bilaga 3 beskriver mineralsektorn och gruvklustret närmare.

Avtrappning eller dubblering av gruvnäringen till 2035

De största företagen med aktiv utvinning eller långt gångna planer på utvinning i Sverige har fått ge en bedömning av sin verksamhets omfattning 2035. Alla utom ett av de tillfrågade företagen bidrog med en uppskattning, vilket är ett bra utfall och en godtagbar grund för att bedöma utvecklingen.

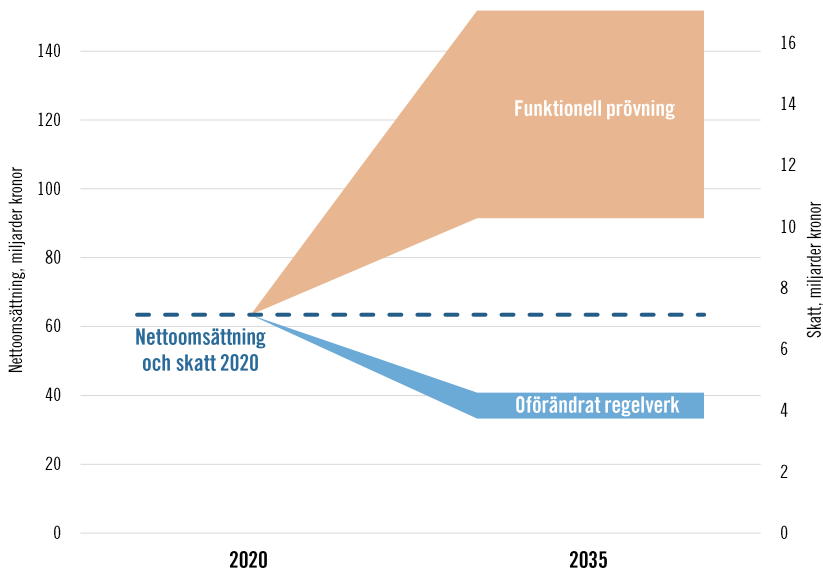
Gruvföretagens försäljning (nettoomsättning) uppgick till 63 miljarder kronor 2020.³ Det är framtidsprognosens referenspunkt. Direkta skatteintäkter genererade av gruvföretagens aktivitet var 7 miljarder kronor 2020. Figur 7.1 visar utvecklingen till 2035. De svarande företagen uppskattar att nettoomsättningen skulle kunna bli 1,5 till 2,5 gånger nuvarande nettoomsättning 2035 om prövningsprocessen för gruvverksamhet optimeras ur deras perspektiv.⁴

³ 2021 ser nettoomsättningen ut att vara betydligt högre utifrån de viktigaste årsredovisningarna. Gruvnäringens nettoomsättning var 47 miljarder kronor per år i genomsnitt 2015–2020. Motsvarande för mineralsektorn var 161 miljarder kronor 2020 och 141 miljarder kronor per år 2015–2020. Se kapitel 5 för fler detaljer om branschens omfattning i dag.

⁴ Läs mer om enkäten och utredningens överväganden till prognosen i bilaga 3 och bilaga 5.

Figur 7.1 Utveckling omsättning och skatt från gruvnäringen 2020–2035

Framtidsscenarioer utifrån enkät – dagens priser



Källa: SCB:s mikrodatabaser FRIDA och GIN samt utredningens enkät (se bilaga 5).

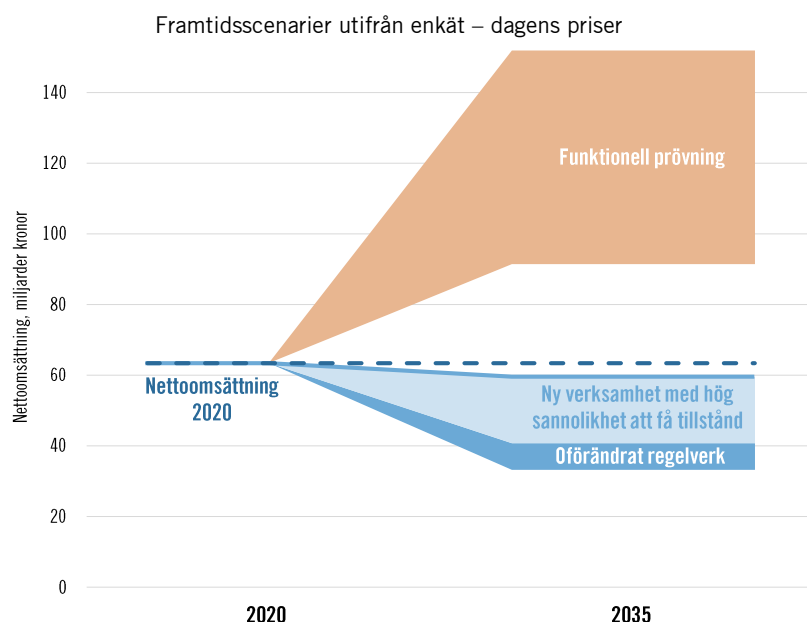
För att ge en indikation på vad det skulle motsvara för de offentliga finanserna visar figur 7.1 på den högra axeln även skattebetalningar baserat på nuvarande förhållande mellan skatt och nettoomsättning. Företagen uppskattar att den befintliga verksamheten med gällande tillstånd riskerar att minska till hälften av nuvarande om regelverken för prövning inte förändras.

I sina svar uppskattar företagen också hur stor del av planerad verksamhet utöver den befintliga som har hög sannolikhet att få tillstånd. När ny verksamhet med hög sannolikhet att få tillstånd räknas med kommer gruvnäringens framtida omfattning betydligt närmare dagens, visar figur 7.2, men summan av nytillkommande och befintlig verksamhet når inte hela vägen upp till nuvarande nettoomsättning. De ljusblå fälten i nedre delen av figuren visar spannet på den verksamhet som företagen bedömer högst sannolikt kan ha tillstånd att bedrivas 2035. Det är nödvändigt att väga in att det finns en risk även i den delen att verksamhet inte beviljas tillstånd. Sammanfattningsvis är risknivån hög för gruvnäringens utveckling. Nuvarande omfatt-

ning kan inte tas för given. Det finns också en mycket stor potential till utvidgning inom det närmaste årtiondet, men den kräver proaktiv politik omgående.

Figurerna visar lägsta och högsta nivåer för verksamhetens omfattning utifrån den information som finns tillgänglig i dag. Förändringar på världsmarknader inklusive geopolitisk utveckling kan göra att utvecklingen blir högre eller lägre. Tillkommande projekt som inte har påbörjats eller är i sin linda kan också höja de övre gränserna. Scenarierna ska ses som underlag för att ge stöd i beslutsfattande utifrån begränsad information gällande en utveckling som präglas av genuin osäkerhet.

Figur 7.2 Utveckling omsättning till 2035 med sannolika nya tillstånd



Källa: SCB:s mikrodatabaser FRIDA och GIN samt utredningens enkät (se bilaga 5).

Indirekta effekter nämndes i kapitel 5. Indirekta effekter är den ekonomiska kringaktivitet som uppkommer till följd av aktiviteten i en given sektor. De uppskattningar som togs upp i kapitel 5 sätter minneralsektorns indirekta bidrag till BNP (förädlingsvärde) till 2–3 procent och det direkta bidraget till 1 procent av BNP. Den totala ekonomiska aktiviteten inklusive indirekta effekter kan förväntas bli mer än dubbelt

så stor som den uppskattade direkta ekonomiska aktiviteten som visas i figurerna.

Offentliga intäkter från miljö- och försäljningsskatter har inte räknats med. Som kapitel 5 tar upp är det utom utredningens räckvidd att göra de beräkningarna. Ökningen av skatt från gruvnäringen från 7 miljarder kronor 2020 till mellan 10 och 17 miljarder kronor 2035 ska därför ses som en undre gräns för potentialen om en fullt ut funktionell prövningsprocess uppnås.

Hela mineralsektorns utveckling

Om en expansion av gruvnäringen upp mot en fördubbling till 2035 blir av skulle det för hela mineralsektorn tillsammans (utvinning och metallproduktion) innebära i direkta effekter mer än 200 miljarder kronor i nettoomsättning per år och skatteintäkter på runt 30 miljarder kronor per år (se avsnitt 7.1.3).

7.1.2 Aktuella projekt för gruvnäringens expansion

Bakom de prognoser föregående avsnitt visar finns konkreta projekt som företag redan har lagt tid och resurser på. Vissa projekt drivs av juniora bolag som saknar intäkter från egen utvinning och i stället finansierar med riskkapital. Andra drivs av etablerade svenska gruvkoncerner. Projekten spänner från utvinning av grafit och sällsynta jordartsmetaller som är kritiska för elteknikinnovationer, till metaller som järn och koppar vilka utvinns storskaligt sedan länge i Sverige. En tabell över alla företag som deltagit i enkäten och som tillfrågats finns i bilaga 5.

Naturlig grafit från Vittangi – Talga

Naturlig grafit används bland annat till elbilars batterier. Företaget Talga är inne i en pågående miljöprövning för att starta grafitutvinning vid Vittangi i Norrbottens län. Teknologin som behövs för storskalig kommersiell produktion av grafit elektroder till batterier är under utveckling. Företaget ser geologisk potential för att expandera sin pro-

spektering och på sikt utvinning ytterligare, men konstaterar att tillståndsgivningsmiljön i Sverige är en komplicerande faktor.⁵

Sällsynta jordartsmetaller vid Norra Kärr – Leading Edge Materials

Fyndigheten av sällsynta jordartsmetaller vid Norra Kärr nära Gränna innehåller ämne som kan användas bland annat till vindkraftverk. Företaget Leading Edge Materials har fått sin ansökan om bearbetningskoncession avslagen och inväntar regeringens behandling av ärendet. Teknologin för bearbetning av malmen behöver utvecklas vidare.⁶

Boliden – potential till en tiondel av EU:s kopparproduktion

Den i Sverige sedan länge etablerade gruv- och smältverkskoncernen Boliden har drivit ett projekt vid Laver med potential motsvarande upp till en tiondel av EU:s kopparproduktion. Boliden har fått sin ansökan om bearbetningskoncession avslagen, men har fortsatta planer för både det och andra expansionsprojekt.⁷ Samtidigt har Boliden återkommande uttalat sig offentligt om att koncernen kan avveckla sin svenska utvinningsverksamhet på grund av dysfunktionalitet i prövningsprocessen.⁸ Vad en sådan utveckling skulle innebära för Bolidens smältverk är inte känt. I kommunikation med utredningen har Boliden uppgett att smältverken är mindre känsliga än gruvorna för hur prövningsprocessen fungerar.

Nya järnmalmsaktörer vid Jokkmokk och Pajala

Kring Jokkmokk respektive Pajala har två nya aktörer kommit en avsevärd bit på väg mot att ta sig in på det sedan länge statligt dominerade fältet järnmalmsbrytning. Beowulf Mining med nybildade dotterbolaget Jokkmokk Iron Mines fick under 2022 bearbetnings-

⁵ Copenhagen Economics (2021), s. 28, samt uppgifter till utredningen.

⁶ Copenhagen Economics (2021), s. 28.

⁷ Copenhagen Economics (2021), s. 28, samt uppgifter till utredningen.

⁸ Se tidningen Näringslivet – Regeringen stoppar klimatprojekt och Svenskt näringsliv – Regeringen bör inse sin passivitet.

koncession beviljad av regeringen. Kaunis Iron har inlett miljöprovning för utökad utvinning utanför Pajala.⁹

LKAB – omprövning, expansion och effektivisering

Helstatliga LKAB utför merparten av EU:s järnmalmproduktion vid de så kallade Malmfälten kring Kiruna och Gällivare. Expansionsplanerna utgår från att utvinna mer och samtidigt effektivisera utvinningen per anställd med mer automatisering. LKAB gjorde nyligen ett försök att uppdatera sina miljötillstånd för Kirunaverksamheten för att kunna utvinna i högre takt, men fick avslag på ansökan utifrån brister i samrådsförfarandet. Den prövningsprocessen har koncernen därför fortsatt framför sig. Ett utvecklingsprojekt med annan inriktning som LKAB initierat rör försök att utvinna bland annat sällsynta jordartsmetaller och fosfor ur gruvavfall.¹⁰

7.1.3 Försörjning av mineral till svensk industri i framtiden

Hur utvinningen i Sverige utvecklar sig har konsekvenser för annan industri i landet. En konsekvens av är att det påverkar möjligheterna att försörja övrig svensk industri med råvaror.

Metallproduktion

Utvinningens verksamheten och metallproduktionen¹¹ i Sverige har i dag ungefär lika stor omsättning visade kapitel 5. Utifrån att det finns långt gångna planer på att expandera utvinningen av järnmalm och även planer inom koppar och andra basmetaller är det inte orimligt att anta att metallproduktionen har förutsättningar att fortsätta utvecklas i ungefär samma takt som utvinningen. Det antagandet understöds av pågående utvecklingsprojekt inom framför allt stål tillverkning.

Om en expansion av gruvnäringen upp mot en fördubbling till 2035 blir av skulle det för hela mineralsektorn (utvinning och metall-

⁹ Copenhagen Economics (2021), s. 28, samt uppgifter till utredningen.

¹⁰ LKAB:s kommunikation med utredningen i samband med enkät samt Copenhagen Economics (2021), s. 29.

¹¹ De utgör tillsammans det utredningen definierar som mineralsektorn.

produktion) innebära mer än 200 miljarder kronor i nettoomsättning per år och skatteintäkter på runt 30 miljarder kronor per år.

Fossilfri ståltillverkning – Hybrit och H2 Green Steel

Fossilfri eller koldioxidsnål tillverkning av stål utvecklas inom framför allt två projekt. Hybrit har byggt pilotanläggning i Luleå och demonstrerat produktionsmetoden. Produktion i kommersiell skala har uppskattats kunna vara i gång 2026. Hybrit är ett samarbete mellan LKAB, SSAB och Vattenfall. H2 Green Steel är ett projekt för koldioxidsnål stålproduktion lokaliserad till Boden vars uppbyggnad understöds av ett brett nät av samarbeten.¹²

Elteknik

Utifrån utredningens syfte är det särskilt relevant hur råvaror från Sverige kan användas till klimatomställningens teknik i eltekniksektorn. Batterier, bränsleceller och permanentmagneter är nyckelkomponenter. Elmotorer, vindkraftverk, fordon och solceller är exempel på viktiga produkter inom eltekniksektorn. Batterier är ett område där Sverige och EU visat en tydlig utveckling.

Northvolt – batteritillverkning för internationell marknad

Northvolts storskaliga batteriproduktion är ett projekt som ligger förhållandevis nära förverkligande. Den första fabriken i Skellefteå väntas omfatta 3 000 jobb. En utmaning är omfattande rekryteringar av personer med rätt kompetens.¹³

Eldrivna fordon

Fordonstillverkare och tillverkare av delar till fordon i Sverige är aktiva inom utvecklandet av eldrivna fordon utöver de storskaliga satsningarna på batteriproduktion.¹⁴

¹² Copenhagen Economics (2021), s. 29, samt uppgifter till utredningen.

¹³ Copenhagen Economics (2021), s. 29.

¹⁴ Se Tillväxtanalys (2020b).

Kommunikation

Både Ericsson och Telia har i och med sina test av lokala 5G-nät i gruvor en direkt koppling till gruvindustrin.¹⁵ Mer övergripande kan sägas att all digital kommunikationsteknologi är beroende av mineral som insatsvaror för tillverkning av mikrochip och andra komponenter.

Försörjningsberedskap för industrin sammantaget

Ur försörjningsberedskapsperspektiv är det väsentliga att säkra hållbara värdekedjor för de komponenter som behövs till produktionen i Sverige. Även för mineral som det saknas potential att utvinna i Sverige finns det skäl att främja hållbara värdekedjor. Minskad sårbarhet inom försörjningen av de mineral det faktiskt finns god potential att utvinna i Sverige kan bidra till ett sammantaget bättre läge ur försörjningsberedskapssynpunkt, i jämförelse med om Sverige och EU skulle vara beroende av import av alla mineralråvaror.

7.2 Funktionell prövning och investeringsvilja

Syftet med vårt uppdrag är att förändra regelverk och prövningsprocesser för att skapa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Funktionella prövningsprocesser är ett viktigt mål för att kunna åstadkomma detta. Ett annat syfte med vårt uppdrag är att stärka, eller åtminstone inte försämra, investeringsviljan i metall- och mineralnäringen genom våra förslag till förändringar av regelverk och prövningsprocesser. I följande avsnitt beskriver vi dessa begrepp.

7.2.1 Funktionell prövning – vad är det?

Funktionaliteten kan beskrivas i termer av:

1. Förutsägbarhet och transparens.
2. Effektivitet och rättssäkerhet.
3. Balans mellan naturresursanvändning och skydd av befintliga värden.

¹⁵ Copenhagen Economics (2021).

Förutsägbarhet och transparens handlar ytterst om att det för alla inblandande parter är tydligt vad som kommer att krävas av dem i prövningsprocessen och att beslut är välmotiverade. En förutsägbarhet i form av att det är tydligt från början vilka krav som behöver vara uppfyllda för att verksamheten ska få tillstånd kommer inte vara möjligt. Det följer av komplexiteten i ärendena och att det alltid finns ett bedömningsutrymme för remiss- och prövningsmyndigheter. Detta gäller inte minst avvägningen mellan olika intressen där den rättsliga avvägningen präglas av frågor som går utanför rena konsekvensbedömningar. En sådan bedömning har alltid ett mått av subjektivitet, vilket innebär att verksamhetsutövare liksom sakägare och innehavare av särskild rätt¹⁶ kan uppfatta utfallet som inte helt förutsägbart. Tätt knuten till frågan om förutsägbarhet är frågan om likabehandling. Bland prospekteringsbolag som är verksamma i olika län förekommer en uppfattning att olika länsstyrelser gör olika bedömningar. Det är viktigt att vara medveten om att påverkan från verksamheter varierar utifrån att förutsättningarna är platsbundna, det vill säga varierar utifrån mineraliseringens karaktär, den specifika naturmiljön och konkurrerande markanvändning. Det gör att det inte är helt lätt att göra jämförelser mellan ärenden. Det är alltså inte nödvändigtvis så att det rör sig om en brist på likabehandling. Det är dock viktigt att länsstyrelserna tydligt redovisar skälen för sina bedömningar för att detta ska kunna klargöras och likabehandling säkerställas.

Kunskap är centralt för att förutsägbarhet och transparens ska kunna skapas. Detta gäller såväl kunskap hos sökande som hos prövningsmyndigheter, inklusive mark- och miljödomstol, och remissmyndigheter. Om verksamhetsutövaren inte har tillgång till den kompetens som behövs för att hålla ihop ansökningar, såväl i sin helhet som i specifika delar, skapas lätt en misstro som kan leda till osäkerheter och att processen uppfattas som oförutsägbart och inte transparent. Brist på kunskap och samordning inom och mellan myndigheter kan leda till att myndigheter företräder motsatta uppfattningar i samma sakfråga och att verksamhetsutövaren och andra intressenter inte får den vägledning som behövs för att prövningsprocessen ska kunna bli förutsägbart och effektiv.

En effektiv och rättssäker prövningsprocess handlar mycket om att det finns klara roller, att underlag kommer i rätt tid och att pröv-

¹⁶ De aktuella lokala intressenterna kan innefatta servitutsinnehavare, nyttjanderättshavare, lantbrukare, renskötare, ursprungsbefolkning och civilsamhällets organisationer.

ningsmyndigheter och remissmyndigheter agerar objektivt i förhållandet till regelverket och den sökande. Det behöver vara tydligt vilka steg som ingår i prövningsprocessen och vad som ska göras i de olika stegen. Denna förståelse för processen behöver skapas hos verksamhetsutövare, myndigheter och sakägare tidigt i processen. Brister i detta steg kan lätt leda till långdragna processer, inte minst på grund av formaliafrågor och överklaganden orsakade av formaliabrister. En del av rättssäkerheten är också verkställbarheten, det vill säga att ett beslut med villkor också går att genomföra i praktiken.

När det gäller metall- och mineralnäringen är det viktigt att förstå att verksamhetsutövare har olika förmåga att hantera prövningsprocessen. Det är stor skillnad på ett utländskt juniort gruvbolag specialiserat på prospektering med ingen eller begränsad erfarenhet av svenska prövningsprocesser och etablerade svenska gruvbolag som bedrivit prospektering och utvinning i Sverige sedan lång tid tillbaka. Det utländska bolaget kan förväntas ha ett större behov av vägledning från det allmänna. Vi bedömer att det är angeläget att myndigheterna beaktar olika verksamhetsutövares olika behov. Genom att så sker ökar förutsättningarna för goda processer.¹⁷

Att uppnå balans mellan naturresursanvändning och skydd av befintliga värden är en komplex uppgift som ytterst vilar på en politisk avvägning. I teorin ska balansen kunna säkerställas genom demokratiska beslut, i första hand riksdagens lagstiftande. I praktiken sker dock utvecklingen parallellt inom flera från varandra åtskilda sammanhang. Det kan leda till att konsekvenser eller samhällsnytta på vissa områden endast belyses i begränsad utsträckning, eftersom lagstiftningsarbetet inte har det som sitt primära fokus. Många gånger finns det en konsekvensanalys på initiala förslag som belyser olika aspekter, men allt eftersom dessa förslag bearbetas i politiska förhandlingar förändras också dess konsekvenser, utan att konsekvensanalysen uppdateras utifrån förändringarna i förslagen. Inte minst gäller detta för utvecklingen av EU-rätten. Följden riskerar att bli en regelgivning som bygger in målkonflikter vilka behöver hanteras av myndigheter och domstolar i prövningssystemet. Detta skapar osäkerheter och en bristande förutsägbarhet i systemet.

En funktionell prövning lyckas med att beakta de politiska intentionerna bakom regelverken. Att så kan ske bygger på att det finns

¹⁷ Kostnaden för eventuellt extra stöd behöver inte nödvändigtvis staten stå för. Den kan betalas av näringen som avgift för erhållna tjänster.

en tydlighet i hur prioriteringar mellan intressen ska göras. Tidigare studier har visat att så inte är fallet i tillräcklig utsträckning i dag.¹⁸ I det nuvarande regelsystemet får de intressen som behandlas av EU-rätten företräde, trots att det inte är givet att dessa speglar hela den politiska intentionen i Sverige eller EU. Generella politiska målsättningar och ambitioner, till exempel att Sverige ska vara ett attraktivt gruvland, har svårt att få genomslag i den enskilda prövningen. Det saknas också en europeisk gemensam reglering om mineralutvinning motsvarande de EU-direktiv som finns för skydd av naturmiljön (mark, luft, vatten och arter). Sammantaget skapar detta svårigheter att öka attraktiviteten för Sverige som gruvland, eftersom den målsättningen inte når hela vägen ut i den faktiska tillämpningen i enskilda koncessions- eller tillståndsärenden.

Prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral möter i dag i stort sett samma utmaningar som prospektering efter andra koncessionsmineral. Utredningens förslag när det gäller processen för att kunna genomföra undersökningsarbete handlar framför allt om att underlätta och tydliggöra samt främja dialog och informationsgivning. När det gäller bearbetningskoncession och efterföljande miljötillstånd identifierar utredningen tre huvudsakliga utmaningar i prövningen (se avsnitt 7.3.3–7.3.5). Dessa utmaningar hänger ytterst ihop med att utvinning av metaller och mineral står i konflikt med andra markanvändningsintressen, såväl bevarandeintressen som exploateringsintressen. I dag finns det ett starkt miljöskydd som omöjliggör utvinning på många platser i Sverige. Andra starka skyddsvärden i form av kultur och urfolket samernas rätt till nyttjande av marken ska också värnas. Dessutom har totalförsvaret ett behov av markanvändning för sin verksamhet. För gruvnäringen är dessa avvägningar mellan intressen extra utmanande eftersom verksamheten är platsbunden. Det är sällsynt att en brytvärd fyndighet identifieras, men när så väl sker är denna fyndighet lokaliserad till en specifik plats. Inte sällan finns även natur- och kulturintressen på samma plats, liksom rennäringsintressen. Till skillnad från annan näringslivsverksamhet kan utvinningsverksamhet därför inte förläggas till annan plats om det finns starkt konkurrerande intressen på den aktuella platsen.

¹⁸ Tillväxtanalys (2017).

7.2.2 Vad avgör investeringsviljan?

Från kapitel 5 kan vi konstatera att investeringsviljan huvudsakligen avgörs av tre faktorer – den fysiska potentialen, kostnader för insatsvaror (såsom infrastruktur, energi och löner) och det institutionella ramverk som reglerar spelplanen för investeringar i gruvverksamhet. För att investeringar i prospektering ska ske räcker det inte med gynnsamma förhållanden för prospektering. Det krävs även goda förutsättningar för uppstart, drift och avveckling av gruvor.

I denna utredning är det institutionella ramverket i fokus, i detta ingår regelverk, skatter och avgifter samt tillgång och kvalitet på de strukturer som påverkar viljan att prospektera och utvinna mineral. Utifrån genomgången i kapitel 5 är det tydligt att det är särskilt viktigt med exklusivitet (ensamrätt) under undersökningsarbete, uppstart och driften av en gruva. Andra viktiga faktorer som har stor betydelse för investeringsviljan är:

- Ramverkets stabilitet eftersom verksamheten är kapitalintensiv och löper under långa tidsperioder. En viktig del av detta är ett funktionellt regelverk som möjliggör för bolagen att på förhand bedöma sannolikheten till ett positivt eller negativt beslut.
- Den totala kostnader för att driva en gruva varav den effektiva skattesatsen utgör en viktig del.

När det gäller den första punkten är det särskilt intressant att se till Fraser Institutes rankning över gruvregioners attraktivitet från år 2020 där Sverige intar plats 36 (år 2016 var Sverige rankad åtta). Denna negativa utveckling har enligt Fraser Institutes undersökning drivits av osäkerheter avseende administration, tolkning och verkställande av regleringar, osäkerheter kring miljöregleringar samt regulatoriska dupliceringar och inkonsekvenser. Vår analys och våra förslag i kapitel 8 till 15 syftar alla till att hantera dessa utmaningar.

7.3 Huvudutmaningar för att starta gruvor i Sverige

För att den möjliga ekonomiska samhällsvinst som beskrivs i avsnitt 7.1 ska kunna realiseras behöver flera utmaningar hanteras. Annars riskerar investeringar i Sverige att utebli och investeringskapital i stället

satsas i andra länder. Detta påverkar även välfärdssystem och finansiering av offentlig sektor i övrigt som kapitel 5 visar.

Ett övergripande problem är att prövningsprocessen fram till gruvetablering inte är funktionell.¹⁹ En funktionell prövning är grundläggande för att säkra finansiering för prospektering. Ny prospektering behövs för att betydande utvinning av klimatomställningsteknikens mineral ska bli verklighet i Sverige. I dag upplever finansärer alltför stor oklarhet kring prövningsprocessen (se kapitel 5), vilket gör utsikterna små för utvinning av innovationskritiska mineral och klimatomställningsmineral. Utöver funktionell prövning rör utmaningarna relationer mellan företag och närboende, smidighet för prospekteringsföretag som vill påbörja undersökningsarbeten, samt att verktygen för nationell planering inte fungerar enligt sitt syfte så att samhällets behov av gruvor inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Utifrån det samlade utredningsarbetet har vi identifierat fem huvudutmaningar för etableringen av ny eller utvidgad gruvverksamhet i Sverige som helt eller delvis rör dagens regelverk och prövningsprocesser. Dessa beskrivs närmare nedan.

7.3.1 Socialt medgivande

Ett av de hinder som identifieras i kapitel 5 är bristen på lokal acceptans för prospektering och gruvverksamhet. Trots att det finns en generell nationell acceptans för gruvor i Sverige finns på vissa platser sedan länge en lokal misstro mot branschen och en motvilja mot etableringar i närområdet.²⁰ Vi bedömer att denna brist på lokal acceptans delvis beror på de brister i prövningsprocessen som vi identifierat. Tydlighet i prövningen underlättar för alla inblandade. Tydlighet i verksamhetsutövares och myndigheters kontakter med lokala intressenter ökar också utsikterna för ömsesidig förståelse och konstruktiv dialog relativt de givna förutsättningarna.

En konsekvens av bristande lokal acceptans kan bli att närboende och andra sakägare väljer att överklaga de beslut som fattas. Det riskerar i sig att leda till längre processer än annars. Vi bedömer att detta sannolikt skulle kunna bli en särskilt stor utmaning för prospektering och utvinning av innovationskritiska mineral, eftersom

¹⁹ Se definition av funktionell prövning i 7.2.

²⁰ SOM-institutet (2020).

dessa finns i områden där gruvverksamhet inte förekommit på länge eller någonsin och att juniora prospekteringsbolag ofta har liten eller begränsad erfarenhet av undersökningsarbete i Sverige. Det är inte ovanligt att bolagsföreträdare och medarbetare i dessa bolag saknar erfarenhet av hur en konstruktiv dialog skapas med lokalsamhällen i Sverige. Vi analyserar detta närmare i kapitlen 8 och 14.

7.3.2 Undersökningsarbete alltmer tidskrävande

En utmaning i prospekteringskedet är att undersökningsarbete kräver många tillstånd och dispenser från olika myndigheter och kommuner. Detta innebär att det kan vara svårt, särskilt för juniora bolag (utan intäkter från egen utvinning) att göra rätt och hantera prövningen effektivt. I jämförelse med Finland spenderar prospekteringsbolagen i Sverige avsevärt mer tid på administration.

De villkor som följer av alla beslut som fattas för undersökningsarbete kan leda till att arbetena bara kan bedrivas under en mycket begränsad tid av året och i värsta fall inte alls. Detta bidrar till att det generellt tar allt längre tid att identifiera en brytvärd fyndighet, något som kan förväntas förstärkas för prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral eftersom dessa kan finnas i områden som inte är särskilt undersökta. Vi analyserar detta närmare i kapitlen 9 och 10.

7.3.3 Otydlig koncessionsprövning

Det har i våra intervjuer framkommit att myndigheter och verksamhetsutövare upplever att det är otydligt vilka bedömningar som behöver ingå i, eller utgöra en förutsättning för, prövningen av en bearbetningskoncession. Detta gäller särskilt för påverkan på Natura 2000-områden, men det finns även oklarheter kring vad kraven på miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken innebär för prövningen av bearbetningskoncession.

Detta påverkar särskilt juniora gruvbolag vars verksamhet framför allt finansieras av externt kapital, då beviljandet av en bearbetningskoncession används för att attrahera kapital som möjliggör ett framtagande av dessa underlag. Redan tidigare har det varit svårt att bedöma

nyttan av en gruvverksamhet i förhållande till andra intressen. Vi beskriver denna problematik närmare i kapitel 12.

Utredningens arbete i denna del kan ses som ett kompletterande underlag till det utredningsuppdrag som regeringen beslutat om i maj 2022 om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.²¹

7.3.4 Brister i nationell planering

Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ger staten verktyg för att på ett övergripande plan planera användningen av mark- och vattenområden i Sverige. Det saknas en formaliserad tvärsektorieell samverkan mellan statliga myndigheter. Det försvårar för konkreta beslut om markanvändning eftersom områden ofta kan vara utpekade som viktiga för flera olika konkurrerande ändamål. En nationell planering bör bygga på gemensamma underlag och att analyser görs utifrån ett helhetsperspektiv. Den nuvarande situationen försvårar för kommuners arbete med översiktsplaner och skapar utmaningar för en kunskapsbaserad koordinerad markanvändning över tid.

Så som bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken är utformade i dag går det att göra olika prioriteringar i olika tider, utifrån de behov och utmaningar samhället står inför. Detta kan till exempel gälla samhällets behov av innovationskritiska metaller och mineral.

För att underlätta en sådan tillämpning finns det behov av kunskaps- och samordningsinsatser med syfte att synliggöra målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen, samt att stödja kommunerna i deras arbete med översiktsplaner. Vi analyserar detta närmare i kapitel 11.

7.3.5 Anpassningar till ett starkt miljöskydd

En av de utmaningar för nyetablering eller utvidgning av gruvverksamhet i Sverige som är svårast att hantera på kort sikt rör anpassningar av verksamheten till det starka miljöskydd som finns i svensk rätt och som följer av EU-direktiv på miljöområdet. Det rör sig om EU:s ramdirektiv för vatten, art- och habitatdirektivet och fågel-

²¹ N2022/01133.

direktivet.²² Dessa direktiv utgör stommen för EU:s insatser för bevarande av biologisk mångfald.

Enligt art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet måste medlemsstaterna införa strikta skyddsbestämmelser för alla europeiska vildfågelarter och andra hotade arter. Medlemsländerna måste också utse kärnområden för skydd av de arter och livsmiljötyper som anges i direktiven samt för flyttfåglar. Tillsammans utgör dessa bestämda områden en del av ett sammanhängande ekologiskt nätverk av naturområden som kallas Natura 2000. Huvudsyftet med ramvattendirektivet är att stoppa den pågående försämringen av kvaliteten på vatten inom EU och att vidta åtgärder för att nå en kvalitetsnivå för både ytvatten och grundvatten som innebär att det råder som lägst god status i dessa. I förhållande till gruvverksamheter är detta problematiskt på flera sätt, eftersom gruvverksamhet typiskt sett ger upphov till både fysisk påverkan på ytvatten, sänkning av grundvattennivåer i anslutning till verksamheten och förorening av yt- och grundvatten genom utsläpp av olika slags förorenande ämnen.

Vi har inte bedömt det som möjligt att undersöka betydelsen av det starka miljöskyddet fullt ut inom vår utredning. I kapitel 15 utvecklar vi vår övergripande syn på vilken betydelse detta har för gruvnäringen generellt och specifikt för möjligheten att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Vi har också valt att särskilt beskriva och analysera betydelsen av vattenförvaltningens krav, vilket vi gör i kapitel 13.

²² 2000/60/EG, 92/43/EEG och 2009/147/EG.

8 Stärkt lokal delaktighet

Utredningens bedömning: Vi ser behov av att korrekt och neutral information om ett tilltänkt projekt delas med olika aktörer i ett tidigare skede än i dag. Genom att så sker ökar förutsättningarna för väl fungerande prövningsprocesser. På lokal nivå finns behov av tidiga dialogmöten där markägare, nyttjanderättshavare, samebyar och allmänhet kan träffa verksamhetsutövare och prövningsmyndigheter. För samebyarnas del behöver möjligheten att delta i det tidiga skedet stärkas genom ekonomiskt stöd. Hinder och möjligheter till samexistens ur ett totalförsvarsperspektiv behöver identifieras och hanteras tidigare i processen än vid prövningen gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken.

Arbetsplanesystemet behöver utvärderas grundligt utifrån hur det uppfyller sitt ursprungliga syfte att främja en tidig, öppen och fungerande dialog mellan verksamhetsutövare och berörda. Det finns också ett behov av att se över om delgivningen av systemet med reservation arbetsplaner kan hanteras på ett effektivare sätt än i dag. Det finska, kallad förbehållsanmälan, som ger ensamrätt till att förbereda en ansökan om undersökningstillstånd i upp till två år, kan vara intressant att införa även i Sverige. Det behövs dock en större kunskap kring hur en sådan lösning skulle påverka dialogen.

Utredningens förslag: Krav införs i minerallagen på att Bergsstaten håller ett dialogmöte för berörda aktörer och allmänheten. Mötet bör hållas efter beslut om undersökningstillstånd men före delgivning av arbetsplan, eller så snart som möjligt därefter.

Försvarsmakten ska underrättas om en inkommen ansökan om undersökningstillstånd och ges tillfälle till yttrande. Detta innebär att Försvarsmakten läggs till i 3, 6 och 8 §§ mineralförordningen.

Innehavare av undersökningstillstånd åläggs en skyldighet att ersätta berörd sameby för det arbete som denna behöver genomföra för det tidiga dialogmötet och arbetsplanprocessen. Prövningsmyndigheten enligt minerallagen ges föreskriftsrätt om nivåerna för denna ersättning.

Sveriges geologiska undersökning får i uppdrag att utvärdera systemet med arbetsplaner utifrån dess syfte att främja en tidig, öppen och fungerande dialog samt att analysera hur delgivningen kan effektiviseras. I detta ingår att utreda lämpligheten av att införa en reservation innan undersökningstillstånd eller att undersökningstillstånd blir giltiga först när det finns en gällande eller fastställd arbetsplan.

En funktionell prövning förutsätter fungerande dialog och samråd mellan verksamhetsutövare och lokalsamhälle. Detta gäller särskilt för prospektering och utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Det ökande intresset för dessa ämnen innebär att även nya områden kan bli aktuella, där det i dag saknas eller finns en begränsad erfarenhet av gruvverksamhet. På andra ställen kan ytterligare exploatering ligga på gränsen för vad naturen och de näringar som är beroende av naturen klarar av. I sådana lägen kan behovet av information och dialog vara extra stort, särskilt tidigt i prövningsprocessen. Väl fungerande former för dialog gynnar både näringen och lokala intressenter. Det bidrar till mer stabila och förutsägbara processer med mindre risk för överklaganden och lägger grunden för hänsynstaganden både till ett projekts lokala miljöpåverkan och till dess samhällsnytta.

Frågan om delaktighet är naturligtvis större än enbart lokal acceptans och lokala aktörer. Det finns också regionala och nationella intressen som behöver uppmärksammas på ett tidigt stadium, exempelvis frågor kopplade till totalförsvaret.

En väl fungerande lokal dialog är också en viktig komponent för att åstadkomma det som utredningens andra utredningspunkt handlar om, nämligen att se till att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringssektorn genererar kan komma hela landet till del. Värde kan ha olika betydelser. Det kan syfta på något materiellt, på kapital, eller på det som upplevs som värdefullt för individen eller lokalsamhället. Utredningen utgår från en bred definition av värde och likställer det med nytta som vi också definierar brett. Ur det perspektivet

handlar frågan om värdespridning delvis om att förbättra förutsättningarna för att invånare i berörda samhällen ska kunna få nytta, direkt eller indirekt, av en aktiv mineralverksamhet i närområdet. I detta kapitel behandlar vi frågan om nytta genom delaktighet i prövningsprocesser och i kapitel 14 genom omfördelning av ekonomiska resurser.

Kapitlet redogör inledningsvis för vilken betydelse det har att olika lokala intressenter deltar och har inflytande i processer inför påbörjande av mineralutvinning. Därefter presenteras förslag för att stärka möjligheterna till lokal delaktighet i prövningsprocesser genom informationsdelning i ett tidigt skede och andra åtgärder som främjar dialog och relationsbyggande mellan de inblandade. Det övergripande syftet med avsnittets förslag är att öka den sociala hållbarheten inom gruvnäringen genom stärkt lokal delaktighet. Vi kommer i detta avsnitt även in på frågan om behov av informationsdelning för att uppmärksamma eventuella konflikter med totalförsvarsintressen och ger ett förslag på hur Forsvarsmakten kan involveras tidigt.

8.1 Betydelsen av delaktighet

Vikten av delaktighet i processerna inför undersökning och utvinning betonas i forskning och av de inblandade parterna.¹ Delaktigheten är viktig ur både mineralföretagets och de lokala intressenternas perspektiv.

Ur mineralföretagets perspektiv är goda relationer viktiga för möjligheten att bedriva en effektiv verksamhet. För lokala intressenter är det viktigt att få möjlighet till tydlig information tidigt och svar på frågor om planerade och pågående projekt. Det kan också vara viktigt att få möjlighet att lämna synpunkter till berörda aktörer. På vissa platser kan det vara avgörande att lokalsamhället och enskilda aktörer också får ta del av det positiva värde som utvinningen innebär, direkt genom resurstillskott eller indirekt genom till exempel inkomstmöjligheter.

Tidig dialog är också viktig för att prövningsprocesserna ska bli så effektiva och förutsägbara som möjligt. Dialog mellan de inblandade kan i det sammanhanget betyda att man hamnar rätt i utformningen av insatser i ett tidigt skede, vilket minskar risken för förlängda handläggningstider, överklaganden och sena förändringar av projektet.

¹ Se Moffat m.fl. (2018) och Swain och Tait (2007).

Utredningen har i uppdrag att komma med förslag som gör att lokalsamhällen i högre grad får del av värdet och kan dra nytta av gruvprojekt i närområdet. Värde och nytta kan delvis uppfattas objektivt. Det gäller till exempel varor och tjänster som ger grundläggande förutsättningar för överlevnad: mat, vatten, sanitet, skydd från väderpåfrestningar, medicinska tjänster och liknande. Värde och nytta är också delvis subjektivt, det som av individen uppfattas som att det tillför något positivt i den egna tillvaron. Den subjektiva dimensionen blir viktigare i samhällen som har uppfyllt de grundläggande förutsättningarna för överlevnad (subsistensnivån). Sekundära effekter som utveckling genom ett ökat utbud av butiker, kultur och idrott brukar också lyftas fram som positiva effekter för lokalsamhället av en verksamhetsetablering. Ur det perspektivet är det mindre betydelsefullt hur många kronor som förs över till en lokal mottagande part. Det avgörande är vad i ett gruvprojekt som lokalt uppfattas som att det genererar nytta till platsens invånare. Vi utgår från att den lokala acceptansen för ett gruvprojekt är en godtagbar indikator som återspeglar den dimensionen. Är acceptansen hög kan det antas att lokalbefolkningen uppfattar att gruvprojektet bidrar med nytta lokalt. Ett fokusområde blir därför vilka insatser som kan höja den lokala acceptansen. Utifrån forskning är tre grundläggande pelare avgörande för lokal acceptans för gruvverksamhet – att processen uppfattas som rättvis, att fördelar och nackdelar upplevs som rättvist fördelade och att kommunikationen håller hög kvalitet.²

I sammanhanget är det viktigt att beakta att lokalbefolkningen inte är en homogen grupp utan består av personer med olika behov och uppfattningar om vad nytta är. Det som är acceptabelt för någon kan vara oacceptabelt för en annan. Särskilt viktigt att uppmärksamma är att den samiska delen av lokalbefolkningen har specifika behov och rättigheter, som i grunden utgår från andra förutsättningar än för majoriteten av befolkningen.

8.1.1 Det sociala kontraktet

I förhållandet mellan verksamhetsutövarna, staten och intressenterna (de berörda) finns utöver rättsreglerna ett informellt socialt (samhälleligt) kontrakt med ramar för vad som är acceptabelt handlande

² Prno (2013), Moffat m.fl. (2018) och Lesser (2021).

gentemot varandra och förväntningar på vad de andra ska bidra med. De exakta gränserna är ofta outtalade och underförstådda. Om en part går över gränsen och gör något som anses oacceptabelt drivs andra att reagera även om handlingen inte är oacceptabel ur ett rättsligt perspektiv. Det kan till exempel få till följd att individer väljer att överklaga för att visa sitt missnöje med verksamhetsutövaren. Om det sociala kontraktet upprätthålls av de inblandade uppfattar intressenterna i högre grad att de får ut en rimlig del positiva effekter av verksamheten och risken för symboliskt blockerande av processer minskar.

Socialt medgivande – social license to operate

Begreppet *social license to operate* används både inom forskning och av företag.³ Det kan översättas till socialt medgivande för verksamhet. När en verksamhetsutövare lyckas få socialt medgivande ökar dess möjlighet att driva sin verksamhet utan oönskat och oväntat motstånd från intressenter. Intressenterna uppfattar att företaget gör tillräckligt mycket för dem som berörs av verksamheten. I konceptet socialt medgivande ligger att företaget kontinuerligt gör insatser vid behov för att upprätthålla medgivandet och försäkra sig om att de berörda fortsätter acceptera företagets sätt att handla.

I Sverige har mineralföretag inte uttryckligen arbetat med konceptet *social license to operate* i någon större utsträckning.⁴ Det har varit mer vanligt förekommande att fokusera på insatser inom ramen för företags sociala ansvar (*corporate social responsibility*). Skillnaden är att konceptet socialt medgivande utgår från att intressenter har makt att påverka hur ett projekt utformas eller om det överhuvudtaget kan genomföras. Trots att mineralföretag i Sverige inte traditionellt har talat om socialt medgivande kan begreppet användas för att analysera processer och insatser i Sverige.

Att begreppet inte varit vanligt i Sverige kan bero på att det från början användes för att hantera processer i länder med svaga rättsystem inklusive efterlevnadsmekanismer (institutioner).⁵ Mineralföretag började sikta in sig på insatser för att erhålla socialt medgivande som ett sätt att kompensera där formella institutioner inte

³ Poelzer m.fl. (2020).

⁴ Poelzer m.fl. (2020), s. 1097 f.

⁵ Poelzer m.fl. (2020), s. 1096 och 1098 f.

räckte till. Från den ursprungliga användningen har betydelsen av socialt medgivande alltmer förskjutits till att tas som ett allmänt mått på acceptans från närsamhället. Analytiskt kan socialt medgivande förstås dels som ett verktyg för att hantera relationer, dels som en indikator på brister i det institutionella ramverket.

Ett begrepp som ligger nära socialt medgivande är lokal acceptans. De tre grundläggande pelarna för lokal acceptans för gruvverksamhet är som nämnts att processen uppfattas som rättvis, att för- och nackdelar upplevs som rättvist fördelade och att kommunikationen håller hög kvalitet. Dessa tre pelare är grundläggande för en jämförelse mellan olika statliga insatser som syftar till att skapa lokal acceptans. Forskningsstudier visar att det är särskilt viktigt att skapa kommunikation som betonar dialog och relationsskapande.⁶ En positiv erfarenhet av dialog ökar sannolikheten för att deltagarna anser att andras agerande är rättvist och att det skapas en känsla av tillit.⁷ Dialog är däremot inte alltid något positivt. Konflikter och dysfunktionalitet uppstår när förväntningar på vad dialogen skulle åstadkomma inte uppfylls. För att undvika detta behöver dialogen bygga på lärande, det vill säga utbyte av tankar och idéer.⁸ Detta innebär att processer som bygger på konsensusbaserade nätverk som för samman intressenter för dialog och problemlösning kan vara framgångsrika.⁹ Modellen kan dock ha svårt att lösa komplexa problem eftersom nätverk i sig är komplexa då de består av deltagare som har egna uppfattningar om problem och dessas lösningar, vilket kan leda till skillnader i uppfattningar, värdekonflikter och oenighet om resultat.¹⁰

Frivilliga insatser kontra obligatoriska

Initiativ för lokal delaktighet och värdedelning kan utformas på frivillig basis av verksamhetsutövarna eller genom att staten utformar system som är obligatoriska för alla verksamhetsutövare. Det finns skäl för och emot båda dessa tillvägagångssätt. Riskerna med statlig reglering rör undanträngningseffekter, politiskt utrymme och genomförbarhet, implementeringskostnader samt risken för så kallad *moral*

⁶ Prno (2013) och Mercer-Mapstone et al. (2017a).

⁷ Mercer-Mapstone et al. (2018).

⁸ Mercer-Mapstone et al. (2017b).

⁹ Lesser (2021).

¹⁰ Klijn & Koppenjan (2016).

hazard, det vill säga att statens ingripande kan leda till att gruvbolagen inte behöver ta ansvar för sin verksamhets negativa effekter. Det är aldrig självklart att staten på ett träffsäkert, och rättssäkert, sätt kan utforma insatser som har större positiva än negativa effekter. Gruvbolag genomför i dag olika frivilliga åtgärder för att stärka kopplingen till den lokala ekonomin och det finns en risk att ett statligt initiativ tränger undan sådana initiativ. Detta i sig kan ha negativa konsekvenser för den sociala acceptansen eftersom det kan leda till färre kvalitativa samtal mellan gruvbolaget och lokalsamhället eller att processen inte uppfattas som rättvis.

I kapitel 14 skriver vi mer om den svenska mineralbranschens rekommendationer kring värddelning vid prospektering samt om en internationell branschstandard kallad *Towards Sustainable Mining* (TSM).

8.1.2 Social konsekvensbeskrivning – utblick till Australien

De australiensiska delstaterna New South Wales och Queensland införde år 2017 krav på sociala konsekvensbeskrivningar (SKB).¹¹ Regleringen i New South Wales ansågs vara ett nytt riktmärke för institutionalisering av sociala konsekvensbeskrivningar.¹² Efter en enklare granskning uppdaterades riktlinjerna i New South Wales 2021.¹³ Syftet med dessa krav är att stärka den lokala acceptansen för större projekt som påverkar invånarnas liv. Flera större projekt kring utvinning av naturresurser hade avstyrkts på grund av avsaknad av hanteringen av sociala effekter. Synen på denna industri karakteriserades inte bara av meningsskiljaktigheter gentemot lokalsamhällen och miljöorganisationer, utan även mot bönder och kommuner.

Processen liknar varandra i båda delstaterna, men den i New South Wales är något mer specifik och efter revideringen mer utvecklad. Målet är att identifiera, analysera, bedöma, hantera och granska både positiva och negativa sociala effekter av ett projekt. Figur 8.1 visar schematiskt hur processen ser ut i New South Wales och hur den förhåller sig till miljöbedömningsprocesser inklusive framtagande av miljökonsekvensbeskrivning (MKB). MKB- och SKB-processerna är kopplade till varandra. Utgångspunkten är ett antal styrande principer

¹¹ State of Queensland (2018).

¹² Parsons (2020).

¹³ State of New South Wales (2021).

som ska göra den sociala konsekvensbeskrivningen evidensbaserad. Dessa principer handlar om att säkerställa att processen uppfattas som rättvis, att positiva och negativa effekter fördelas rättvist och att kontakter mellan projektägare och intressenter ska fungera väl, det vill säga de tre pelarna som bygger lokal social acceptans enligt forskningen. En annan viktig princip är att göra processen inriktad på åtgärder som kan minimera de negativa och maximera de positiva effekterna under projektets hela livscykel, det vill säga från prospektering till och med en gruvas stängning och efterbehandling.

Figur 8.1 Processer för konsekvensbeskrivning i New South Wales



Källa: State of New South Wales (2021), s. 12.

Processen inleds med en avgränsningsfas (*scoping*) som ska möjliggöra en tidig identifikation av troliga nackdelar och fördelar samt säkerställa att konsekvensbedömningen är förenlig med lagstadgade krav. I detta ingår att beskriva projektet, identifiera berörda samhällen, identifiera intressenter, identifiera relevanta sociala indikatorer, genomföra en preliminär beskrivning av sociala effekter och överväga möjliga projektdesignalternativ.

Avgränsningsfasen ligger till grund för den andra fasen, utvecklingen av en social konsekvensbeskrivning. I denna fas bedöms identifierade frågor och baserat på detta utvecklas svar och åtgärder. Resultatet av detta är en SKB-rapport som blir en del av MKB. En typisk SKB ska:

- Förutse och analysera omfattningen och karaktären på sannolika sociala effekter i förhållande till riktvärden framtagna med accepterade vetenskapliga metoder.

- Utvärdera, uppmärksamma och prioritera sociala effekter som är viktiga för människor.
- Utveckla lämpliga och motiverade åtgärder för sociala effekter och identifiera och förklara kvarvarande sociala effekter.
- Föreslå system för att övervaka och hantera kvarvarande sociala effekter, inklusive oväntade effekter under hela projektets livstid (inklusive efter avslutad utvinning).

När SKB:n godkänts inleds den tredje fasen. Under denna fas verifieras och utvecklas hur sociala effekter hanteras baserat på villkor uppställda vid godkännandet. Det kan till exempel röra sig om målnivåer för hur stor andel av arbetsstyrkan som kommer från lokalsamhället eller tillhör urfolk, specifika krav på kunskapshöjande aktiviteter, krav på att pendlare med längre restid stannar i en så kallad arbetskraftsby, insatser som säkerställer tillgången till bostäder lokalt, mål för inköp av varor och tjänster från lokalsamhälle respektive verksamhet som drivs av urfolk samt specifika krav kopplade till hälsa och välbefinnande hos lokalbefolkningen.

Erfarenheter från införande av social konsekvensbeskrivning

När New South Wales reviderade sin process fanns ingen utförlig utvärdering som grund för revideringen. En utvärdering är påbörjad i Queensland. Att den skulle göras bestämdes när lagen infördes. Det finns forskning som kritiskt belyst delar av sociala konsekvensbeskrivningar och efterföljande handlingsplaner.

Parsons och Luke konstaterar att vissa bolag försöker manipulera processen för att få ett godkännande och undvika omfattande sociala utredningar.¹⁴ Detta konstaterande stöds av Ziller som visar att det förekommer felaktiga påståenden, missbruk av data, dåligt utformade metoder, partisk rapportering av engagemang och utelämnande av frågor som har potentiellt betydelsefulla konsekvenser för det sociala välbefinnandet.¹⁵ I slutändan leder dessa fel och utelämnanden inte bara till felaktiga beslut, utan även till långvariga negativa sociala effekter och lägre acceptans.

¹⁴ Parsons och Luke (2021).

¹⁵ Ziller (2019).

För att undvika att företag manipulerar processen behöver tillvägagångssättet vara metodologiskt rigoröst, processmässigt rättvist, transparent, inkluderande och opartiskt. En processmässigt rättvis process karakteriseras av att lokalsamhällets invånare känner att deras röst har hörts och respekterats i den beslutsfattande processen. För att detta ska vara möjligt behöver alla åsikter och intressen kunna dryftas utan favorisering eller bias. Dessa synpunkter ska väsentligt påverka bedömningen av sociala effekter och designen på insatser för att mildra negativa eller stärka positiva effekter. För att tillvägagångssättet ska uppfattas metodologiskt rigoröst behöver den sociala konsekvensbeskrivningen bygga på data och slutsatser grundade på en kombination av sekundär forskning, intervjuer, enkäter, omröstningar, workshops, möten, andra samhällsengagemang och forskningsaktiviteter. I detta är det viktigt att tillämpa relevanta etiska och metodologiska samhällsvetenskapliga principer, undersöka mångfalden av åsikter och värderingar samt fördelning av effekter, försöka förstå vad som verkligen betyder något för människor och deras underliggande värderingar, att kommunicera karakteriseringen av effekter baserat på förståelse för engagemang och slutligen att påbörja arbetet tidigt. Det är också viktigt att en SKB inte innehåller ett onödigt tekniskt språk som kan vara vilseledande eller fördunkla resultat och slutsatser.

Parsons och Luke drar slutsatsen att detta tillvägagångssätt är mer sannolikt när:

- Planerings- och utvecklingssystemet för den sociala konsekvensbeskrivningen ger praktisk vägledning baserad på ledande praxis.
- Utförare av den sociala konsekvensbeskrivningen agerar professionellt och oberoende.
- Det finns ett juridiskt ramverk som stödjer deltagande från berörda aktörer och människor.

Den första punkten är självförklarande. Det handlar om att det ska finnas tydliga riktlinjer för genomförandet som är förenliga med internationella riktlinjer och regelverk. Den andra punkten är svårare eftersom det inte är självklart vad oberoende i detta sammanhang innebär. I New South Wales reglering finns krav på att en oberoende

expert¹⁶ ska vara medlem av en relevant professionell organisation, inte ha någon relation med uppdragsgivaren, inte ha något ekonomiskt intresse som berörs, inte acceptera någon form av stöd eller fördel, använda sig av sitt professionella omdöme och agera oberoende. I praktiken kan det vara svårt att hantera detta utan ett formellt system som möjliggör kontraktering och indirekt betalning av experter genom en oberoende tredje part såsom staten. Den tredje punkten handlar om att säkerställa lokalsamhällets och urfolks rätt att delta i utvärderingar, bedömningar och beslutsprocesser.

Svårt att låna lösningar från gruvländer med andra institutioner

Erfarenheterna från de upplägg som testats i Australien behöver ställas i relation till landets institutionella kontext. Bilaga 6 ger konturerna till en fördjupad jämförelse av skillnader mellan institutionella kontexter i gruvländerna Sverige, Australien och Chile.¹⁷ Sammanfattningsvis är det problematiskt att försöka rakt av kopiera lösningar från länder med annorlunda historisk utveckling som lett till annorlunda institutioner. De två jämförelseländerna har bakgrund som kolonier inom imperier. De har haft en mer uppdelad rätt till metalltillgångar än Sverige med sin månghundraåriga tradition av att en enhetsstat kontrollerat rätten till alla betydande metalltillgångar. I jämförelseländerna finns det betydande utrymme för privata insatser inom kapacitetsbyggande i gruvsamhällen, medan Sverige har ett så gott som heltäckande ansvar för motsvarande insatser uppdelat på kommun, region och stat som obligatorisk offentlig verksamhet.¹⁸

Vår slutsats är att det är mer relevant för den svenska regelöversynen att hämta idéer från gruvländer med likartade institutionella system som det svenska. Det finns skäl att ta hänsyn till gruvnäringens karaktär för att bedöma ett jämförelselands relevans. Än viktigare är att ta hänsyn till skillnader i rättstradition samt i övriga formella och informella institutioner. Av det skälet lägger vi särskild vikt vid goda exempel på lösningar från Finland när vi utformar våra förslag.

¹⁶ I villkoren för genomförandet av en social konsekvensbeskrivning kan det finnas krav på att en oberoende expert ska genomföra en särskild utredningen, genomföra en specifik granskning eller få en specifik roll i processen.

¹⁷ Se även jämförelser i 5.5.

¹⁸ Se även avsnitt 14.1 om åtgärder för värddelning med lokalsamhällen i några större gruvländer samt avsnitt 14.2 som beskriver den svenska offentliga sektorns roll för regional utveckling och kapacitetsbyggande.

Lokal delaktighet innebär fördelar för verksamhetsutövare och lokalbefolkning. Det visar beskrivningen ovan. Australien har positiva erfarenheter av att lägga till en social dimension, SKB, i miljöbedömningsprocessen. Samtidigt kan vi konstatera att det finns svårigheter på kort sikt att föra över den lösningen till ett väsensskilt institutionellt och ekonomiskt sammanhang. På längre sikt kan det finnas skäl att se över möjligheterna och nyttan av att införa ett SKB-liknande förfarande för alla typer av exploateringsverksamhet som på betydande sätt påverkar boende i det berörda området.

8.1.3 Delaktighet ur ett samiskt perspektiv

I Sverige finns mellan 20 000 och 40 000 samer och 51 samebyar. Det samiska folket lever i Sápmi som sträcker sig över hela norra delen av Nordkalotten, från ryska Kolahalvaön i öster till det svenska landskapet Dalarna i söder.¹⁹ Det samiska levnadssättet och markanvändning utgår från det naturen ger och man har under årtusenden utvecklat ett sätt att leva genom att bruka men inte förbruka naturresurserna. Sametingets livsmiljöprogram Eallinbiras från 2021 uttrycker som mål bland annat att det samlade nyttjandet av naturresurser inom det samiska traditionella bosättningsområdet ska stå i harmoni med de ekologiska system inom vilka näringarna bedrivs.²⁰ Sveriges övergripande mål för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologiskt hållbar rennäring och andra samiska näringar.²¹

I avsnitt 6.1.5 ger vi en kort bakgrund till renskötselrätten och samernas rättigheter som urfolk. Samerna och rennäringen omfattas bland annat av det skydd som följer av artikel 27 ICCPR²². Artikeln skyddar förutom den traditionella näringen även urfolks rätt till sitt eget kulturliv, språk och traditionella seder och bruk. Samernas rättigheter som urfolk är starkt knutna till renskötseln som, tillsammans med övrig samisk markanvändning, är en förutsättning för samisk kultur, árbediehtu (samisk traditionell kunskap), de samiska språken, levnadssätt och traditioner. Så som FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har uttolkat artikel 27 ICCPR, ska minoritetens medlem-

¹⁹ www.sametinget.se.

²⁰ Sametinget (2021).

²¹ Prop. 2000/01:1 utg.omr. 23 avsnitt 7.3, bet. 2000/01:MJU2, rskr. 2000/01:86.

²² International Covenant on Civil and Political Rights.

mar tillförsäkras effektivt deltagande i beslut som rör dem, deras traditionella näring ska förbli ekonomiskt hållbar och inte tillintetgöras samt att omfattande samrådsförfarande ska äga rum.

Lagreglerade möjligheter till deltagande

I svensk lagstiftning finns sedan länge ett antal bestämmelser som tillförsäkrar sakägare deltagande i prövningsprocesser. De samer som ingår i en sameby och utövar renskötsel är sakägare i ärenden enligt minerallagen och miljöbalken och omfattas av reglerna om samråd med innehavare av särskild rätt. De ska till exempel delges arbetsplaner för undersökningsarbeten inom samebyn. De har också rätt att delta i prövningar som rör bearbetningskoncessioner och miljötillstånd för gruvverksamhet inom samebyn. En ansökan om bearbetningskoncession som avser ett område som används för renskötsel ska även kommuniceras med Sametinget.²³

Sedan den 1 mars 2022 finns även en ny lag i Sverige som syftar till att säkerställa det samiska folkets rätt att påverka beslut i frågor som berör dem, den så kallade konsultationsordningen.²⁴ Lagen innebär att regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter är skyldiga att konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild betydelse för samerna. Vanligtvis är det Sametinget som företräder det samiska folket vid konsultation men om ärendet kan få särskild betydelse för en sameby ska även samebyn konsulteras. I vissa fall omfattar skyldigheten även samiska organisationer. Den konsultationsskyldige bestämmer på vilket sätt en konsultation ska genomföras men ska så långt som det är möjligt och lämpligt tillgodose den samiska företrädarens önskemål om konsultationsform. Konsultationen ska genomföras i god anda och fortsätta tills enighet eller samtycke i den fråga som är orsak till konsultationen uppnåtts eller tills det förklaras att enighet eller samtycke inte kan nås i ärendet. Den konsultationsskyldige ska dokumentera vad som kommit fram vid konsultationen.

I förarbetena till lagen uttalar regeringen att konsultationer så långt som möjligt ska samordnas med samråd enligt lag och förord-

²³ 3 § mineralförordningen.

²⁴ Lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

ning.²⁵ Enligt regeringens bedömning torde en ansökan om bearbetningskoncession inom ett område där renskötsel bedrivs kunna få särskild betydelse för samerna och den berörda samebyn. Den innebär att konsultation torde behövas i den typen av ärenden. För ärenden om undersökningstillstånd bedömde regeringen att konsultation i normalfallet inte kommer att behövas, eftersom undersökningsarbete eller prospektering i regel inte medför särskilt stora olägenheter eller påverkan på omgivningen av betydelse. Regeringen menade att även om ett ärende om undersökningstillstånd ur samernas synpunkt kan komma att få särskild betydelse på grund av risken för ett framtida bearbetningstillstånd, så bör ärendet bara i undantagsfall omfattas av konsultationsskyldigheten. Som exempel på fall då detta kan bli aktuellt nämns om undersökningsarbetet rör marker som är av central betydelse för renskötseln eller om en utbyggnad av infrastruktur leder till en sådan påverkan. För fastställande av arbetsplaner torde konsultation kunna bli aktuellt om ärendet rör renbetesmark som är av central betydelse för renskötseln.²⁶

Förutsättningar för ett meningsfullt deltagande

Sametinget har till utredningen framfört vikten av att samiska rättigheter beaktas och betonat att samebyarnas rätt till ett meningsfullt deltagande och möjlighet att påverka prövningsprocessen behöver säkerställas. Sametingets syn på samernas rätt till inflytande över de naturresurser som utvinns i Sápmi och vilka förändringar som behöver göras i befintlig minerallagstiftning beskrivs i en strategi som Sametinget antog i plenum under 2014, Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi.²⁷ Strategin tar avstamp i den internationellt framtagna principen om urfolks rätt till delaktighet och inflytande i alla delar av beslutsprocesser som kommer till uttryck i principen om *Free, Prior and Informed Consent* – Fritt och informerat samtycke som lämnats i förväg.²⁸ Sametinget anser att denna princip innebär att urfolk har rätt att säga ja eller nej till verksamheter som påverkar deras traditionella landområden innan verksamheten påbörjas och

²⁵ Prop. 2020/21:64, s. 91. Detta angavs mot bakgrund av att myndigheter enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) ska handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

²⁶ Prop. 2020/21:64, s. 63 f.

²⁷ Sametinget (2014). Strategin är under revidering.

²⁸ UN (2018) *Draft Study on Free, Prior and Informed Consent*.

att principen måste regleras i förhållande till minerallagen och miljöbalken. I strategin beskrivs en rad konkreta åtgärder för att säkerställa ett meningsfullt deltagande i prövningsprocesser.

Sveriges officiella syn är att principen om *Free, Prior and Informed Consent* är en viktig metod i syfte att säkerställa verkligt samråd och dialog men att den inte innebär en vetorätt. Regeringen gjorde mot denna bakgrund bedömningen att konsultationsordningen inte medför att Sametingets, en samebys eller en samisk organisations samtycke till ett beslut efter en konsultation i något fall ska vara nödvändigt för beslutets giltighet.²⁹

För samerna handlar frågan om delaktighet i prövningsprocesser mycket om deras möjligheter att faktiska kunna delta. Enligt Sametinget kräver prövningsprocesserna kapacitet och resurser från samebyarna som inte är rimliga att utkräva. Från det att en prospektering påbörjas på en samebys mark krävs enorma resurser både ekonomiskt och tidsmässigt för en sameby. Uppskattningsvis 25–50 procent av motsvarande en heltidstjänst krävs i dagsläget av varje sameby för att bevaka deras intressen i olika samråd.³⁰ Därtill kommer att samebyarna inte alltid besitter den juridiska kunskap som krävs och därför ofta behöver anlita juridiska ombud. Detta innebär en ojämlig spelplan där samebyarna placeras i underläge.³¹ Sametinget har också i andra sammanhang till regeringen betonat vikten av stöd och resurser till samebyar för samråd med myndigheter och företrädare för andra markanvändningsintressen.³²

Delaktighet i prövningsprocesser handlar också om möjligheten att kunna förmedla innebörden av det samiska levnadssättet och den samiska markanvändningen och hur exploateringsföretag, enskilt och tillsammans med andra, påverkar detta. Här är kunskapsnivån om de samiska förutsättningarna hos myndigheter och verksamhetsutövare av stor betydelse. Sametinget menar bland annat att det finns en stor kunskapsbrist vad gäller urfolks rätt och om samisk kultur och markanvändning i de politiska besluten.³³

²⁹ Prop. 2020/21:64, s. 111.

³⁰ Budgetunderlag 2023–2025, antaget av Sametingets styrelse vid sammanträde 2022-02-04, sammanträdesprotokoll 2022:4.

³¹ Sametingets yttrande till utredningen 2022-09-14.

³² Sametinget (2022).

³³ Sametingets yttrande till utredningen 2022-09-14.

8.2 Åtgärder för tidig dialog

Prospektörer som vill undersöka förutsättningarna för att starta gruvverksamhet är skyldiga att genomföra vissa insatser för dialog och informationsdelning. Arbetsplanen, som ska delges berörda efter att ett undersökningstillstånd meddelats, är ett verktyg som är tänkt att främja lokal delaktighet i processen inför undersökningsarbete. I utvecklingen av arbetsplanen har prospekteringsbolaget många gånger en dialog med markägare och innehavare av särskild rätt även om detta inte är ett formellt krav. Inför bearbetningskoncession och miljötillstånd för gruvverksamhet är samråd alltid ett krav. Genom våra intervjuer har vi identifierat att det finns ett särskilt behov av stärkt dialog och neutral information tidigt i processen. Inte minst gäller detta när prospektören har begränsad erfarenhet av undersökningsarbete i Sverige och när detta arbete ska ske i områden där det saknas erfarenhet av gruvverksamhet eller exploateringsstrycket är högt. Inte sällan inträffar dessa omständigheter för innovationskritiska metaller och mineral.

I vår analys har vi närmare undersökt om och i så fall hur den lokala delaktigheten kan stärkas i ett tidigt skede genom:

- kommunicering inför undersökningstillstånd,
- utvecklad delgivning av arbetsplan,
- tidigt dialogmöte och
- ersättning för deltagande.

Vi presenterar i detta avsnitt flera förslag för att förbättra förutsättningarna för delaktighet tidigt i processen. Förslagen rör ökad och förbättrad informationsdelning och dialog innan delgivning av arbetsplan samt ekonomiskt stöd för deltagande.

Des förslag vi lämnar förväntas korta ned den totala prövningstiden. Generellt sett kan de medföra att tidsåtgången ökar initialt i processen, från ansökan om undersökningstillstånd till det att faktiskt arbete kan påbörjas. Den extra tid som läggs ned på att skapa en bättre dialog och förståelse initialt kommer sannolikt tas igen senare i processen genom att prövningen löper smidigare med mindre motsättningar och därmed färre överklaganden.

8.2.1 Arbetsplan som verktyg för lokal delaktighet

Undersökningsarbete enligt minerallagen (prospektering) är i dag reglerat genom två processer, prövning av ansökan om undersökningstillstånd samt arbetsplanprocessen. Innan undersökningar som omfattas av ett undersökningstillstånd kan påbörjas måste den som har beviljats undersökningstillståndet ha upprättat en arbetsplan för arbetet och arbetsplanen måste ha kommunicerats med berörda sakägare och blivit giltig. Den särskilda utredaren Ulf Lundin konstaterade utifrån sin utvärdering 2012³⁴ att undersökningstillståndets roll är oklar för många fastighetsägare och innehavare av särskild rätt, och att det råder osäkerhet om vilka rättigheter och skyldigheter ett undersökningstillstånd medför.

Kravet på arbetsplan inför prospektering infördes 2005 med syftet att öka fastighetsägares och andra sakägares möjligheter till inflytande över undersökningsarbetet och förbättra informationen till dem.³⁵ En tidig, öppen och fungerande dialog var regeringens mål. Kraven på vad en arbetsplan ska innehålla skärptes och förtydligades 2014 i syfte att ytterligare stärka enskildas ställning vid prospektering efter mineraltillgångar.³⁶ En rätt till översättning av arbetsplanen till finska, meänkieli respektive samiska infördes, liksom ett krav på att en gällande arbetsplan ska sändas till kommunen, länsstyrelsen och Sametinget. På så sätt ska säkerställas att de som berörs av undersökningsarbeten får den information de behöver för att kunna tillvarata sina rättigheter i förhållande till prospektören. Ändringarna innebär också att de myndigheter som har att bevaka allmänna intressen vid prospektering efter mineraltillgångar hålls informerade om hur arbetena kommer att bedrivas och vilka konsekvenser de kan antas medföra.

Arbetsplanen ska bland annat innehålla en redogörelse för det undersökningsarbete som planeras, en tidsplan för arbetet och en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt.³⁷ Arbetsplanen ska anpassas till pågående markanvändning inom det område där verksamhetsutövaren vill utföra undersökningsarbete. För att undvika invändningar kan verksamhetsutövaren föra dialog med markägare och berörda same-

³⁴ SOU 2012:73.

³⁵ Prop. 2004/05:40.

³⁶ Prop. 2013/14:159. Se även SOU 2012:73.

³⁷ Minerallagen (1991:45) och mineralförordningen (1992:285).

byar inför framtagandet av arbetsplan. Sådan dialog var ett av syftena med införandet av arbetsplaner.

Tillståndshavaren ska delge arbetsplanen med de sakägare som är direkt berörda. Delgivning till innehavare av renskötselrätt får ske genom att arbetsplanen delges den sameby som innehavarna tillhör. Berörda sakägare, inkluderat innehavare av särskild rätt, har sedan tre veckor på sig att framföra eventuella invändningar mot arbetsplanen. Om invändningar framförs ska den som vill utföra undersökningarna försöka komma överens med sakägaren. Lyckas inte det kan verksamhetsutövaren begära att bergmästaren fastställer arbetsplanen. Bergmästaren prövar frågan efter att ha tagit del av de invändningar som framställts mot arbetsplanen. I samband med fastställande kan bergmästaren också ange villkor om hur undersökningsverksamheten får bedrivas.

Innan undersökningsarbete påbörjas ska tillståndshavaren också ställa säkerhet för ersättning för skada och intrång som undersökningsarbetena kan föranleda.³⁸

Synpunkter på arbetsplanesystemet

Inför de förändringar som genomfördes 2014 utvärderade den särskilde utredaren Ulf Lundin hur arbetsplaner bidragit till ökat inflytande och bättre information om undersökningsarbeten.³⁹ Vissa av utredarens förbättringsförslag antogs, andra inte. Utvärderingen visar att fastighetsägare och innehavare av särskild rätt upplevde att de inte har tillräcklig möjlighet att påverka hur undersökningsarbetet genomförs på den mark de äger respektive nyttjar.⁴⁰ De svarade också att de inte får tydlig information om hur de kan påverka arbetsplanprocessen och till vem de ska vända sig. Flera av de svarande upplevde att det inte var någon mening att invända mot arbetsplanen eftersom bergmästaren redan hade beslutat om undersökningstillstånd. Den särskilde utredaren Ulf Lundin drog 2012 följande slutsatser:

³⁸ 3 kap. 3 § minerallagen.

³⁹ SOU 2012:73, s. 168.

⁴⁰ SOU 2012:73, s. 161–165, 168 och 95–122.

[...] systemet med arbetsplaner har bidragit till att förbättra informationen om undersökningsarbetet och öka fastighetsägares och rättighetshavares möjlighet till inflytande över undersökningsarbetet. Min utgångspunkt är således att systemet med arbetsplaner ska behållas och utvecklas genom tydliga krav på arbetsplanernas innehåll. Alternativ till ett mer reglerat innehåll i arbetsplanerna skulle vara ett system baserat på helt oreglerade arbetsplaner eller helt frivilliga lösningar mellan prospektör och fastighetsägare/innehavare av särskild rätt. Med ett sådant system skulle det stå parterna fritt att träffa avtal om undersökningsarbete i undersökningsområdet. Med hänsyn till den obalans som tidigare förelegat mellan parterna anser jag att ett sådant system skulle kunna uppfattas som rättsosäkert av de enskilda som berörs av ett undersökningstillstånd och planerat undersökningsarbete. Ett frivilligt system utan möjlighet för undersökningsföretaget att få en arbetsplan prövad och fastställd av Bergmästaren skulle väsentligt försvåra för gruvnäringen att genomföra planerade undersökningar, vilket inte är önskvärt varken för samhället eller näringen. En möjlighet till överprövning och fastställelse av Bergsstaten utan tydliga regler på innehåll i arbetsplanen skulle uppfattas som godtyckligt av såväl enskilda som av undersökningsföretagen. Det skulle medföra problem vid Bergsstatens överprövning. Slutsatsen är således att systemet med arbetsplaner bör behållas, men utvecklas med bl.a. tydliga krav på innehåll.⁴¹

Vi gör bedömningen att analysen huvudsakligen fortfarande gäller. Det finns skäl att behålla och utveckla arbetsplaneprocessen ytterligare för att förtydliga dess roll att främja dialog och lokal delaktighet.

I våra intervjuer med verksamhetsutövare har det också framkommit att man lägger betydande resurser på delgivningen av arbetsplanen. Prospektering sker ofta över vidsträckta områden och samma projekt kan då beröra många markägare och andra sakägare. Det är ett omfattande arbete för verksamhetsutövaren att ta reda på vilka som är berörda och kontakta dem för information, dialog eller delgivning. Detta är ett särskilt ett problem för juniora gruvbolag med begränsade resurser för administration. Ett alternativ till att verksamhetsutövaren delger arbetsplanen kan vara att en myndighet, till exempel Bergsstaten, tar över denna uppgift. Fördelen med detta är att myndigheten enklare kan få tillgång till registeruppgifter om fastighetsägare samt att delgivning är en vanlig uppgift för en tillsynsmyndighet.

⁴¹ SOU 2012:73, s. 168 f.

8.2.2 Tidigt dialogmöte

Ett skede i processen där det finns särskilt utrymme för förbättring av dialoginsatser är tiden från att ansökan om undersökningstillstånd skickats in fram till att arbetsplan delgivits. En sökande eller tillståndshavare kan ta initiativ till dialog för att förebygga invändningar mot arbetsplanen, men det finns ingen sådan skyldighet inskriven i minerallagen. Först när sakägare lämnar invändningar mot arbetsplanen krävs att verksamhetsutövaren ska ta initiativ till dialog och försöka få till en överenskommelse. Som konstaterats tidigare avsnittet uppfattar sakägare att de inte får tillräckligt med information i det här tidiga skedet och heller inte möjlighet att lämna synpunkter på tilltänkt verksamhet. Vi har också uppfattat att det finns behov av att staten agerar för att sprida information om hur prövningsprocessen och prospektering fungerar, inte minst med tanke på den misstro som ibland finns mot den information som kommer från prospektörer.

Tidigt dialogmöte bör införas

För att möta kraven på tidig information föreslår vi ett obligatoriskt dialogmöte där de markägare och innehavare av särskild rätt som berörs av undersökningstillståndet kan delta, men även allmänheten. Förslaget utgår från ett finländskt reformförslag som är under beredning.

I Finland finns en branschnorm eller vedertagen standard om att en gång per år hålla en informationsträff om varje gruv- och prospekteringsprojekt.⁴² Mot den bakgrunden bereds ett förslag om att göra informationsträffar obligatoriska. Preliminärt innebär det finska förslaget att mötet till formen kan vara fysiskt eller en hybrid av digitalt och fysiskt. Möjlighet till heldigitalt möte har också diskuterats. Den ansvariga myndigheten och verksamhetsutövaren ska medverka och vid behov berörd länsstyrelse eller kommun. Dessa ska informera om vad som är gjort, resultat i grova drag, planerade kommande aktiviteter samt översiktligt om miljöfrågor. Verksamhetsutövaren ska delta med en representant och deltagare ur allmänheten har möjlighet att ställa frågor till den representanten. Syftet med mötet är att främja dialogen mellan företaget och samhället. Det ska vara obligatoriskt för varje prospekterings- och gruvprojekt om det inte är uppenbart

⁴² Beskrivningen utgår från e-post från gruvöverinspektör Riikka Aaltonen 23 maj 2022.

onödigt. Om samma verksamhetsutövare har flera prospekteringsområden som utgör en större helhet kan ett gemensamt möte vara befogat i stället för flera separata. Detsamma gäller om gruvbolaget har flera gruvor nära varandra.

För Sveriges del har vi identifierat att den största luckan gällande information och dialog finns i det tidiga skedet inför prospektering. Vi ser det därför som mest prioriterat att informationsträffar hålls i det skedet och att det kombineras med användaranpassad skriftlig information från SGU, inklusive Bergsstaten. Vi föreslår därför att det införs ett författningsreglerat krav på att prövningsmyndigheten ska hålla ett dialogmöte så tidigt som möjligt i processen, helst innan en första arbetsplan är delgiven. På så sätt kan berördas synpunkter komma prospektören till del och relevanta sådana tas med i arbetet med arbetsplanen. Syftet med mötet är ökad kunskap för alla parter om förhållanden inom undersökningsområdet som kan påverka projektet.

I och med att vi föreslår att den ansvariga myndigheten ska bjuda in till mötet finns en risk att detta skapar en osäkerhet kring när verksamhetsutövaren kan påbörja sitt undersökningsarbete. För att motverka detta föreslår vi att ett första dialogmöte ska hållas senast vid en av Bergsstaten specificerad period efter att ett undersökningstillstånd vunnit laga kraft. Anser prövningsmyndigheten att det är uppenbart obehövt behöver dialogmöte inte hållas. Det kan vara i sådana fall då verksamhetsutövaren redan är väl känd för lokalbefolkningen eller att området som ansökts ligger i anslutning till ett område som redan prospekteras och att andra intressen bara berörs i obetydlig omfattning.

I ett senare skede kan löpande krav på dialogmöte övervägas. Vi har inte identifierat något större behov av krav på dialogmöten senare i processen, men kommande erfarenheter från Finland och Sverige kan visa på andra behov. Seriösa prospektörer har ofta redan i dag en löpande kontakt med bygden som berörs av undersökningstillstånd. En kompletterande insats som diskuteras i avsnitt 14.5.4 är att inrätta ett system för att löpande följa upp och utvärdera nivån av social acceptans. Motivet är att offentliggörandet av den informationen ger företag incitament att agera på ett sådant sätt att acceptansen bland lokalbefolkningen blir hög. Vi lämnar inget förslag om den insatsen, utan nöjer oss med att påpeka att sådan mätning på sikt kan vara ett

komplement för att ta reda på hur väl summan av insatser för relationsbyggande fungerar.

Praktiskt genomförande

Praktiskt sett innebär kravet på dialogmöte följande. Den ansvariga myndigheten kallar till mötet samt deltar och bidrar då med att presentera grundläggande fakta om projektet utifrån ansökan eller andra handlingar som kommit in till myndigheten. Den ansvariga myndigheten ska också förklara prövningsprocessen och särskilt utifrån intressen hos markägare och innehavare av särskilt rätt. Verksamhetsutövaren presenterar kompletterande information som inte har kommit myndigheten till del om utförda aktiviteter, resultat, planerade aktiviteter och översiktligt om miljöfrågor samt erbjuder sig att svara på frågor. En betydande del av mötet ska gå till frågor och synpunkter på tilltänkt verksamhet från de deltagande på mötet. Prövningsmyndigheten dokumenterar att mötet har genomförts och dokumentationen hålls tillgänglig i form av protokoll hos prövningsmyndigheten. Av protokollet bör framgå tid och plats för mötet, vilka myndigheter som deltagit och syftet med mötet. För sin egen del bör verksamhetsutövaren ta minnesanteckningar för att använda i det fortsatta arbetet med framtagande av arbetsplan.

Den ansvariga myndigheten bör få ta ut en avgift från verksamhetsutövaren för att sammankalla och delta i mötet. Avgiften motiveras av att det är värdefullt för verksamhetsutövaren att få hjälp med sina relationer med lokala berörda. Av administrativa skäl bör avgiften för dialogmöte ingå i ansökningsavgiften (se kapitel 10). Vi bedömer att bemyndigandet i 14 kap. 1 § minerallagen för regeringen att föreskriva om ansökningsavgift kan anses omfatta även de kostnader som ett dialogmöte medför, eftersom vi menar att det är en del av ansökningsprocessen. Informationsträffen ger en kontaktyta som kan underlätta både arbetsplaneprocessen och senare samrådsprocesser.

Vi har övervägt om det bör vara prövningsmyndigheten, det vill säga Bergsstaten, eller SGU som genomför dessa dialogmöten. Vi bedömer att det är viktigt att verksamhetsutövare, markägare och innehavare av särskild rätt får tillfälle till en direkt kontakt med tjänstemän och beslutsfattare vid Bergsstaten då detta kan underlätta den

kommande processen. En viktig grund för dessa dialogmöten är utifrån målgruppen anpassade vägledningar (se kapitel 10).

Tidigt dialogmöte är att föredra framför krav på kommunikering

Den särskilda utredaren Ulf Lundin föreslog i sitt betänkande⁴³ att det skulle införas ett krav på kommunikering av ansökan om undersökningstillstånd. För ärenden om undersökningstillstånd innehåller minerallagen ett undantag från den förvaltningsrättsliga kommunikationsprincipen. Beslut om undersökningstillstånd kan därmed fattas utan att någon fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt haft tillfälle att yttra sig under handläggningen av ärendet. Krav på kommunikering har under många år varit ett starkt önskemål från Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och även företrädare för kommunerna har uttryckt att de borde få möjlighet att yttra sig över samtliga ansökningar om undersökningstillstånd.

Numera gäller att länsstyrelsen och kommunen, samt Sametinget om ansökan avser ett område som används för renskötsel, ska ges tillfälle att yttra sig över ansökningarna. Bergmästaren ska även skicka ut en underrättelse om ansökan till berörda fastighetsägare och övriga kända sakägare.⁴⁴ Det innebär att berörda ska få information om att en ansökan inkommit, men att beslutet om tillstånd inte är avhängigt av att dessa yttrar sig i frågan.

Vi bedömer att detta inte bör förändras, trots att vi delar tidigare bedömning i betänkandet från 2012⁴⁵ om att det finns en oro hos markägare och innehavare av särskild rätt kopplad till prövningar av undersökningstillstånd. Vår bedömning är att den oro som då uttrycktes alltjämt förekommer i väsentliga delar, men att kommunikering som en del av handläggningen av ansökan om undersökningstillstånd inte är det bästa sättet att bemöta den oron. Vi bedömer att ett tidigt dialogmöte och ett ändamålsenligt arbete med arbetsplaner har bättre förutsättningar för att stilla denna oro eftersom det skapar förutsättningar för en direkt dialog. Vid dessa dialogmöten kan markägare och innehavare av särskild rätt framföra synpunkter som är viktiga att få in för att undersökningsarbete ska kunna ske effektivt

⁴³ SOU (2012:73).

⁴⁴ 3 § mineralförordningen.

⁴⁵ SOU 2012:73.

och med liten påverkan på mark, vegetation och andra intressen. Prövningen av om undersökningstillstånd kan meddelas handlar endast om det finns förutsättningar att hitta ett visst mineral inom undersökningsområdet och sökandes möjlighet och avsikt att få till stånd en undersökning. Har sakägare sådan information finns inget som hindrar att de framför den till prövningsmyndigheten. Ett annat argument emot kommuniseringsskyldighet är att det kan medföra omfattande skriftväxling och leda till dyrare och längre processer, utan att nyttan av kommunikering överväger.⁴⁶

8.2.3 Ersättning för deltagande

Att delta i prövningsprocesser är resurskrävande för de sakägare som berörs, det gäller såväl markägare som innehavare av särskild rätt. I våra intervjuer har det framkommit att samebyar många gånger har svårt att hantera alla samråd och andra möten som ska genomföras. Inte minst beror detta på att renskötseområdet omfattar stora arealer och att det finns krav på och behov av samråd och möten med representanter för många olika projekt och utifrån skilda lagstiftningar. Sådana aktiviteter kan vara svåra att kombinera med renskötelsen och det finns även ekonomiska hinder. Sametinget har uppskattat att kostnaderna för samebyarnas arbete i anledning av olika typer av samråd och exploateringsprocesser som har samband med klimatförändringen kan uppgå till fem miljoner kronor per år.⁴⁷ Frågan om förutsättningarna för samebyars deltagande i prövningsprocesser är således bredare än för enbart metall- och mineralnäringen och bör ses över samlat.

Vi har valt att titta närmare på samebyarnas förutsättningar att delta i det tidiga dialogmöte som vi föreslår och i arbetsplaneprocessen. En arbetsplan enligt minerallagen ska innehålla en bedömning av i vilken utsträckning arbetet kan antas påverka allmänna intressen och enskild rätt. I detta ingår påverkan på renskötelsen. Invändningar från sakägare ska framställas inom tre veckor från delgivning av arbetsplanen. Vårt förslag om tidig dialog är ett tillfälle för informationsdelning och kunskapsspridning inför framtagandet av en arbetsplan.

⁴⁶ Samma slutsats redovisas i SOU 2000:89, s. 192.

⁴⁷ Sametinget (2022).

Det innebär dock inget krav på deltagande eller en skyldighet att bidra med underlag.

Ett sätt att öka samebyarnas möjligheter att delta i det tidiga skedet på ett meningsfullt sätt är att ersätta de kostnader som kan uppstå för deltagande. Vi bedömer att det är relevant att införa ett obligatoriskt krav på ett sådant ekonomiskt stöd. Förhoppningsvis kan det bidra till att utveckla mer jämbördiga förhållanden och ökad grad av trygghet i processen. Vi bedömer att stödet bör bekostas av innehavaren av undersökningstillståndet. Ersättningen bör sättas utifrån en schablon som tas fram av prövningsmyndigheten. Nivån på ersättningen kan exempelvis ligga i nivå med de rekommendationer som branschorganisationen Svemin har för deltagande i processer som berör mineralnäringen. Utgångspunkten för dessa är att ersättning ska utgå när ett prospekteringsföretag tar någons tid i anspråk för att delta i processen eller involveras på annat sätt. Nuvarande rekommenderade ersättningsnivå till samebyar är 450 kronor per timme för nedlagd tid i samband med möten, utöver ordinarie samråd med anledning av utvecklingen av arbetsplaner eller fältbesiktning. Det finns en fast ersättning om 1 500 kronor per arbetsplan som är villkorad med att samebyn svarar inom tre veckor.

Att innehavare av undersökningstillstånd ersatt arbete inför och under tidigt dialogmöte och arbetsplan bör vara ett villkor för att prövningsmyndigheten ska fastställa en arbetsplan i enlighet med 2 kap. 5 d § minerallagen.

Deltagande i dialogmöte och bevakning av ett prospekteringsärendes utveckling tar även andra verksamhetsutövares tid i anspråk. Exempel på annan verksamhet som berörs av prospektering är jord- och skogsbruk. Det kan övervägas om alla berörda sakägare ska ha rätt till ekonomiskt stöd för deltagande i det tidiga skedet av en tillståndsprocess för undersökningsarbeten. Till skillnad från andra verksamheter som utgår från markanvändning har samebyarna ett mycket större verksamhetsområde och omfattas därmed av fler tillståndsprocesser. De rättigheter som följer med det samiska folkets ställning som urfolk har också betydelse. Vi bedömer därför att det endast är relevant med krav på obligatorisk ersättning till samebyar.

8.2.4 Informationsdelning med Försvarsmakten

En ansökan om undersökningstillstånd ska kommuniceras med vissa myndigheter och sakägare ska underrättas. Det händer att Försvarsmakten har intressen i, eller i anslutning till, ett område som omfattas av en tillståndsansökan för undersökningsarbeten. Av sekretessskäl är detta inte alltid känd information, vare sig för verksamhetsutövare eller prövningsmyndighet. Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret omfattas av skydd enligt 3 kap. 9 § miljöbalken och vid en avvägning mellan oförenliga riksintressen ska anläggningar som behövs för totalförsvaret ges företräde. Vi bedömer att det är värdefullt om intressen som rör totalförsvaret uppmärksammas tidigt i processen eftersom dessa väger tungt i den bedömning som ska göras enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Av den anledningen är det motiverat att Försvarsmakten underrättas om ansökningar om undersökningstillstånd och senare beslut, oavsett vilket område som avses. Genom underrättelsen om ansökan ges Försvarsmakten möjlighet att agera om det föreligger risk för konflikt med totalförsvarsintressen. Det kan handla både om att informera om att området inte är lämpligt för undersökningsarbeten eller framtida utvinning och om att vidta åtgärder som kan underlätta genomförandet av undersökningsarbeten.

Möjligheten att få tidig kännedom om eventuella hinder för prospektering och utvinning med hänsyn till totalförsvarsintressen bör underlätta för verksamhetsutövare och investerare att bedöma risker. Man kan därför se det som att det är bättre för investeringsviljan att Försvarsmaktens intressen uppdagas tidigt i processen. Eftersom det vanligen är stora ytor som prospekteras bör också effekten av att ett mindre område undantas på grund av totalförsvarsintressen vara försumbar.

8.3 Utvärdering av arbetsplanens betydelse för lokal delaktighet

Tidigare i detta kapitel konstaterade vi att det finns ett särskilt utrymme för förbättring av dialoginsatser från att ansökan om undersökningstillstånd skickats in fram till att arbetsplan delgivits. Samtidigt har vi i avsnitt 8.2.1 identifierat att arbetsplanen kan utvecklas i syfte av att stärka dialogen och kommunikationen. Arbetsplansystemet har haft sin nuvarande form sedan 2014. Som beskrivits

konstaterade en utredning inför den uppdateringen att systemet bara delvis uppfyllde sitt syfte att främja en tidig, öppen och fungerande dialog mellan verksamhetsutövare och berörda. Med tanke på att förändringarna 2014 var förtydliganden och finjusteringar snarare än genomgripande förändringar torde en betydande del av invändningarna i senaste utvärderingen fortfarande äga giltighet. Det bekräftas av synpunkter som kommit oss till del. Eftersom ingen grundlig utvärdering har gjorts sedan förändringarna 2014 kan vi inte ge en säker bedömning av hur väl arbetsplanerna uppfyller syftet.

Vi kan konstatera att det finns behov av en grundlig utvärdering av arbetsplanesystemet för att få en mer precis bild av hur det fungerar och kan förbättras. Föreliggande utredningsdirektiv ger inte specifika instruktioner om att genomföra en sådan utvärdering och det har inte varit praktiskt möjligt att prioritera den uppgiften inom ramen för vårt utredningsarbete. Med tanke på att systemet är inarbetat som en del i löpande verksamhet och redan har utvärderats i en statlig utredning menar vi att det är lämpligt att en förnyad utvärdering av arbetsplanesystemet nu genomförs av SGU. Utvärderingen bör utgå från hur väl arbetsplanerna uppfyller syftet att skapa en tidig, öppen och fungerande dialog och vilka förbättringar som kan behövas. Vi bedömer att arbetsplanesystemet i grunden uppfyller sitt syfte, men att det behöver utvärderas för att ge möjlighet att bedöma i detalj var förbättringar kan göras.

I Finland beviljas motsvarande undersökningstillstånd ("malmletningstillstånd") efter att prospektören under upp till två års tid haft en förbehållsanmälan som ger ensamrätt till att förbereda en ansökan om undersökningstillstånd.⁴⁸ En förbehållsanmälan ska innehålla uppgifter om den som gör förbehållet, det område som förbehållet för företrädesrätt gäller och en tidsplan för utformande av arbetsplan och andra åtgärder för malmletningstillstånd. Detta förbehåll är således en reservation av ett område i upp till två år som möjliggör en dialog med lokalsamhället innan själva undersökningstillståndet beviljas. Nackdelen med ett sådant system är att det öppnar för att mindre lämpade sökanden kan reservera ett potentiellt undersökningsområde utan att ha avsikt, kunskap eller resurser att slutföra en ansökan om malmletningstillstånd eller bedriva prospektering. Förbehållsanmälan ställer låga krav jämfört med ansökan om svenskt undersökningstillstånd eller finländskt malmletningstillstånd.

⁴⁸ Gruvlag 2011/621.

I anslutning till en utvärdering av arbetsplaner skulle det vara värdefullt att undersöka hur ett system med reservation skulle påverka förutsättningarna för lokal dialog och förankring.

Ett alternativ till reservation som också bör undersökas är möjligheten att införa krav på att undersökningstillstånd blir gällande först efter att en arbetsplan blivit gällande eller fastställt av ansvarig myndighet. Detta skulle kunna motverka att sakägare uppfattar att de ställs inför ett fullbordat faktum när de ska gå in i arbetsplaneprocessen och verksamhetsutövaren redan har beviljats undersökningstillstånd. I dag uppfattar sakägare att de har små möjligheter att påverka. Ett sådant lagkrav, eller villkor, skulle inte innebära någon negativ konsekvens för sökanden i sak, eftersom tillståndshavare enligt nuvarande regelverk inte har rätt att utföra några andra undersökningsarbeten utöver sådant som stöds av allemansrätten innan arbetsplan blivit gällande eller fastställt. Det skulle också kunna fungera som ytterligare incitament för sökanden att ta fram en väl genomarbetad arbetsplan som beaktar sakägarnas legitima intressen. Denna del av uppdraget bör också belysa konsekvenser av att undersökningstiden börjar räknas först efter att arbetsplanen blivit gällande.

I uppdraget bör det också ingå att analysera om och hur delgivningen kan effektiviseras. Framför bör utredas effekter av att en myndighet hanterar delgivningen i stället för tillståndsinnehavaren. En viktig del av denna analys är konsekvenserna för lokal delaktighet och förankring. Att en myndighet skulle ta över uppgiften kan vara logiskt utifrån att undersökningsarbetenas genomförande är avhängigt av att det finns både ett undersökningstillstånd som trätt i kraft och en gällande arbetsplan. En sakägare skulle från samma myndighet först få underrättelse om att ansökan om undersökningstillstånd kommit in, därefter en kopia av meddelat undersökningstillstånd, innan det trätt i kraft, och slutligen en kopia av arbetsplanen vars giltighet styr att undersökningsarbeten får påbörjas och tillståndet träder i kraft.

9 Förenklat regelverk för prospektering

Utredningens bedömning: För att kunna bedriva undersökningsarbete behövs ett flertal beslut enligt olika lagar och av olika myndigheter. Sammantaget bidrar den splittrade prövningsprocessen till onödigt långa handläggnings- och genomförandetider för undersökningsarbete. Prövningen behöver därför samordnas och förenklas. Detta kan göras med bibehållen bedömning av verksamhetens miljöpåverkan. Regelverket behöver också anpassas till att det tar allt längre tid att identifiera en brytvärd fyndighet.

Syftet med våra förändringsförslag i detta kapitel är att särskilt underlätta prövningen för prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral. Om prospekteringen inte fungerar sker i förlängningen heller ingen utvinning av dessa fyndigheter. Det kan få till följd att de metaller som behövs i försvars- och omställningstekniken inte tillgängliggörs för marknaden i efterfrågad omfattning. De flesta av dessa ändringar kan inte införas ensidigt för denna kategori utan träffar all prospektering efter koncessionsmineral.

I detta kapitel presenterar vi förslag till förenkling av regelverket för prospektering. Vi har genom en enkät (se bilaga 7) och intervjuer identifierat att det finns flera utmaningar kopplat till de tillstånd och dispenser som behövs för att undersökningsarbete ska få bedrivas. Utmaningarna handlar bland annat om att:

1. flera myndigheter är inblandade vilket gör det svårt att navigera,
2. länsstyrelserna brister i likabehandling med varierande tillvägagångssätt och bedömningar, och

3. villkor i de olika myndighetsbesluten begränsar tiden för när undersökningsarbeten får bedrivas.

Dessa utmaningar försvårar för verksamhetsutövare att förstå och hantera prövningsprocessen samt agera på det sätt som bäst gynnar deras verksamhet. De problem som beskrivs i punkt 3 riskerar att försena undersökningsarbetet med i värsta fall ett helt arbetsår, eftersom arbetena är säsongsbundna. Det kan i sin tur innebära att prospektören behöver ansöka om förlängning av undersökningstillståndet för att kunna utföra samtliga arbeten som omfattas av tillståndet.

Samtliga punkter visar på relevanta problem som behöver lösas för att undersökningsarbete ska kunna bedrivas effektivt och rättssäkert i hela Sverige. Särskilt juniora prospekteringsföretag med ingen eller liten erfarenhet av svenska tillståndprocesser upplever dagens förhållanden som problematiska. Eftersom det är dessa som har störst intresse av att prospektera efter innovationskritiska metaller och mineral är också betydelsen av de förändringar som vi föreslår störst för denna grupp.

De förslag vi lämnar här är enbart en del av alla åtgärder vi menar behövs. Därutöver krävs också större samverkan mellan myndigheter och att de stärks i sin förmåga att stödja prospekteringsbolagen, vilket vi belyser närmare i kapitel 10.

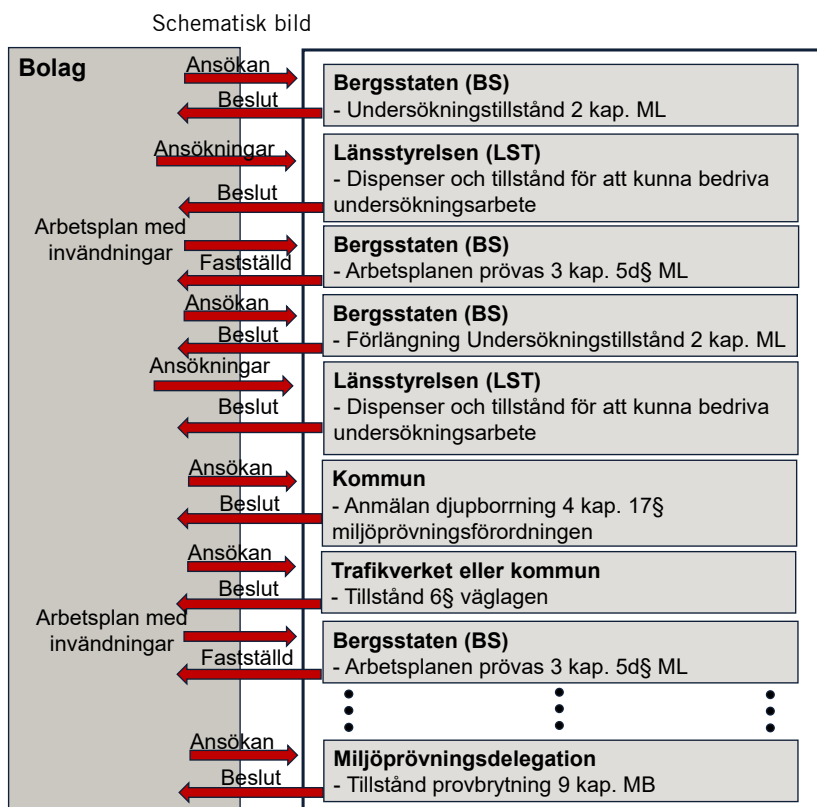
Regelverket för prospektering

Figur 9.1 nedan ger en sammanfattande bild av olika beslut som kan behövas för att undersökningsarbete ska få bedrivas och vilka instanser som beslutar om dessa.

Bergmästaren beslutar om undersökningstillstånd och förlängning av undersökningstillstånd enligt 2 kap. minerallagen samt fastställer arbetsplanen enligt 3 kap. 5 d § minerallagen. Länsstyrelsen beslutar om flera av de dispenser och tillstånd som behövs för att kunna bedriva de undersökningsarbeten som beskrivs i arbetsplanen (se kapitel 8). Detta inkluderar dispens enligt terrängkörningslagen (1975:1313), dispens enligt kulturmiljölagen (1988:950), dispens för arbeten i naturreservat (7 kap. 7 § miljöbalken), strandskyddsdispens enligt 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken och tillstånd enligt kulturmiljölagen att rubba fornminne. Länsstyrelsen prövar också anmälan om samråd enligt

12 kap. 6 § miljöbalken. Tillstånd kan även behövas från Trafikverket eller kommunen om undersökningsarbetet riskerar att påverka väg-områden (6 § väglagen). Provbrytning är tillståndspliktig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Tillståndsansökan prövas av miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. Om probvrytningen även omfattar vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken prövas ansökan av mark- och miljödomstolen. Dagens regelverk och prövningsprocesser beskrivs närmare i kapitel 6.

Figur 9.1 Tillstånd och dispenser för undersökningsarbete



Lokal miljöpåverkan av undersökningsarbete

Den nytta som följer av en förenklad reglering av undersökningsarbete behöver vägas mot risken för negativ miljöpåverkan (i avsnitt 6.2 finns en beskrivning av vad undersökningsarbete innebär). I SGU:s

”Vägledning för prövning av gruvverksamhet” från 2013¹ som bland annat togs fram i samråd med Naturvårdsverket framgår det att undersökningsarbete (prospektering) oftast har en mycket liten mark- och miljöpåverkan. Naturvårdsverket belyste 2015 djupborrning, en av de aktiviteter som har störst miljöpåverkan vid prospektering, i ett regeringsuppdrag kring prövning av miljöfarliga verksamheter. I denna rapport konstaterar myndigheten att djupborrning vid prospektering av malm eller mineral i en stor majoritet av fallen har en liten omfattning, varaktighet och påverkan på miljö och natur. Projekten bedrivs under en mycket kort tid och omfattningen i övrigt bedöms vara mycket liten. Till exempel är den yta som ianspråkats för projektet och påverkan vanligtvis ytterst begränsad och tillfällig i form av spår på mark och vegetation. Mängden och typen av avfall som alstras är liten och normalt inte farlig.

För undersökningsaktiviteter som djupborrning och terrängkörning genomförs ofta samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Att detta sker är också en rekommendation enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.² Branschorganisationen Svemin rekommenderar sina medlemmar att skaffa sig tillräckligt underlag för att bedöma om de planerade arbetena ska anmälas för samråd.³ Ett viktigt motiv för dessa samråd är att man vill säkerställa att undersökningsarbetet inte sker på känsliga områden. Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske om en verksamhet eller åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, och verksamheten inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Genom samrådsbestämmelserna beaktas hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Detta sker genom att tillsynsmyndigheten har möjlighet att förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga, och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

¹ En uppdaterad version av denna rapport finns från 2016.

² NFS 2001:15.

³ Svemin (2018), s. 51.

Prövningen bör kunna bli mer funktionell

Vi bedömer att det finns en potential att göra prövningen för prospektering mer funktionell utan att det märkbart påverkar miljö och natur. I detta kapitel fokuserar vi på hur prövningen enligt olika regelverk kan ensas. Detta skulle sammantaget kunna leda till att undersökningsarbete kan genomföras snabbare och att den administrativa kostnaden för prospektörer såväl som myndigheter kan minska.

Kapitlet inleds med att belysa möjliga förändringar i:

- dispens för terrängkörning (se avsnitt 9.2), och
- anmälningsplikt för djupborrning och anmälan av utvinningsavfallsplan (se avsnitt 9.1).

Detta är områden som vi har identifierat som viktiga vid de intervjuer som genomförts med myndigheter och verksamhetsutövare, särskilt bland juniora prospekteringsbolag som är intresserade av innovationskritiska metaller och mineral. Vid sidan av dessa förenklingmöjligheter som syftar till att undersökningsarbete ska kunna påbörjas snabbare, ser vi också ett behov av att se över undersökningstillståndens längd och villkor för förlängning (avsnitt 9.3) samt vilka ämnen som bör vara koncessionsmineral, eftersom inte alla metaller och mineral som finns på EU:s kritiska lista är koncessionsmineral enligt minerallagen (avsnitt 9.4).

9.1 Djupborrning för prospektering och anmälan om utvinningsavfallsplan

Utredningens bedömning: Djupborrning vid prospektering är anmälningspliktig enligt miljöprövningsförordningen såvida den inte är tillståndspliktig. Kravet på om en verksamhet är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utgår från kriterierna för när en miljöbedömning ska genomföras. Naturvårdsverket har tidigare bedömt att djupborrning för prospekteringsändamål inte ska omfattas av anmälnings- eller tillståndsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Vi delar denna bedömning och anser att det föreligger ett behov av att förtydliga att någon anmälan till kommunen för prospekteringsborrning inte behöver göras. Samråd enligt 12 kap.

6 § miljöbalken bör dock ske för djupborrning i prospekterings-syfte. För att effektivisera prövningen bör utvinningsavfallsplanen för prospektering i enlighet med utvinningsavfallsförordningen hanteras tillsammans med samrådet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Utredningens förslag: Ett tillägg införs i 4 kap. 17 § miljöprövningsförordningen om att djupborrning som omfattas av krav på undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45) inte omfattas av anmälningsplikten.

I 7 b § förordning (1998:904) om anmälan för samråd bör det framgå att det innan djupborrning, inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45) bedrivs, ska anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken.

29 § miljötillsynsförordningen (2011:13) får ett tillägg om att länsstyrelsen får ansvar för utvinningsavfall enligt förordning (2013:31) för verksamhet som omfattas av krav på undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45).

Enligt 6 kap. 20 § miljöbalken ska en specifik miljöbedömning göras för verksamheter som ska tillståndsprövas. Genom detta införlivas EU:s MKB direktiv⁴ som syftar till att beslut ska grundas på en beskrivning och bedömning av de direkta och indirekta effekterna på miljön. Enligt direktivets bilaga II är utvinningsindustri med bland annat djupborrning som verksamhet en del av detta.⁵ I direktivet definieras dock inte begreppen utvinningsindustri eller djupborrning. Begreppet utvinningsindustri definieras däremot i utvinningsavfalldirektivet. Enligt detta direktiv är utvinningsindustri ”alla anläggningar och företag som bedriver utvinning av mineraltillgångar i kommersiellt syfte ovan eller under jord, inbegripen utvinning genom borrning av borrhål, eller bearbetning av det utvunna materialet”. MKB-direktivet innebär att en djupborrning ska bedömas utifrån om det ska göras en miljökonsekvensbedömning. Samtidigt ger direktivet en möjlighet för medlemsstaten att besluta att projekt varken behöver omfattas av en behovsbedömning eller en miljökonsekvensbedömning.⁶

⁴ EU-direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁵ Borrning i prospekterings-syfte får anses vara en del i undersökningsarbetena och inte en del av utvinningen.

⁶ Artikel 4 punkt 3.

Naturvårdsverket gjorde 2015 bedömningen, utifrån en tolkning av MKB-direktivet, att djupborrning som sker inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen bör kunna exkluderas från kravet på en behovsbedömning.⁷ Naturvårdsverket grundade sitt ställningstagande främst på att effekternas storlek och utbredning är mycket liten, att effekternas karaktär är av sådan art att de bedöms som opproblematiske ur miljö- och hälsosynpunkt, att effekterna inte har gränsöverskridande karaktär, samt att effekternas intensitet och komplexitet är försumbara.

I samma rapport bedömde Naturvårdsverket att djupborrningen inte heller bör vara anmälningspliktig enligt 4 kap. 17 § miljöprövningsförordningen (MPF) om det sker inom ett område med stöd av undersökningstillstånd. Naturvårdsverket gjorde en översiktlig beräkning och fann att de administrativa kostnaderna för att ha kvar anmälningsplikten skulle uppgå till cirka 4 miljoner kronor, exklusive verksamhetsutövarnas avgift för tillsynsmyndighetens handläggning av anmälan.⁸ Denna förändring har inte genomförts och djupborrning för utvinningsindustri är fortsatt en anmälningspliktig C-verksamhet.⁹ Det innebär att djupborrning ska anmälas i särskild ordning till kommunen. Samma uppfattning råder i praxis. Mark- och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att djupborrning som utförs för prospekteringsändamål är anmälningspliktig (MÖD 2021:14).

I samband med intervjuer med prospekteringsföretag i Sverige har det framkommit att man generellt väljer att anmäla djupborrning för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för att inte riskera att undersökningsarbetet försenas eller får negativ publicitet om det senare visar sig att en anmälan om samråd skulle ha genomförts.

Anmälan om utvinningsavfallsplan

Förordning (2013:319) om utvinningsavfall (utvinningsavfallsförordningen) innehåller bestämmelser om yrkesmässig hantering av utvinningsavfall som tillägg till bestämmelser i miljöbalken och andra förordningar. Avfall som omfattas av utvinningsavfallsförordningen har uppkommit som en direkt följd av prospektering, utvinning eller bearbetning eller som en direkt följd av lagring av utvunnet material

⁷ Naturvårdsverket (2015), s. 276 ff.

⁸ Naturvårdsverket (2015), s. 340 och Tillväxtverkets databas Malin.

⁹ Enligt 4 kap. 8 eller 9 § miljöprövningsförordningen.

innan bearbetning av materialet har avslutats. Exempel på material som ofta är utvinningsavfall är anrikningssand, gråberg, avrymningsmassor och borrhax. Genom utvinningsavfallsförordningen har EU:s utvinningsavfallsdirektiv¹⁰ och därtill ytterligare EU-bestämmelser¹¹ införlivats i svensk lagstiftning. Bestämmelserna i förordningen kompletterar och preciserar de allmänna hänsynsreglerna 2 kap. miljöbalken för sådan verksamhet i vilken utvinningsavfall hanteras.

Utvinningsavfall utgör avfall enligt 15 kap. 1 § miljöbalken och omfattas av miljöbalkens bestämmelser om avfall. Däremot är avfallsförordningen (2020:614) inte tillämplig på utvinningsavfall. I stället gäller bestämmelserna i utvinningsavfallsförordningen.

En central del i utvinningsavfallsförordningen är bestämmelserna om avfallshanteringsplanen.¹² Enligt förordningen ska den som i sin verksamhet ger upphov till, eller hanterat utvinningsavfall, vidta avfallsförebyggande åtgärder, främja återvinning av avfallet som är lämplig från miljösynpunkt och bortskaffa avfallet på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön på kort och lång sikt. Avfallshanteringsplanen är en plan för hur man i verksamheten ska genomföra detta. Den som driver en verksamhet som ger upphov till utvinningsavfall eller driver en utvinningsavfallsanläggning ska ha en avfallshanteringsplan. I förordningen framgår det även att verksamhetsutövaren ska hantera avfallet enligt avfallshanteringsplanen. Avfallshanteringsplanen ska bland annat innehålla en beskrivning av verksamheten, en redogörelse för hur man förebygger eller minskar avfallets skadlighet, uppgifter om mängden utvinningsavfall och en beskrivning av åtgärder som syftar till att undvika föroreningar samt hur avfallet ska hanteras. Prospektörer med undersökningstillstånd förväntas i dag att anmäla avfallshanteringsplanen till kommunen då det är en C-verksamhet enligt miljöprövningsförordningen.¹³

Sammanfattningsvis kan konstateras att kraven på avfallshanteringsplan gäller både för avfall från borrhning för prospekteringsändamål inom ramen för ett undersökningstillstånd och för en fullskalig gruva

¹⁰ Direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av utvinningsavfall och om ändring av direktiv 2004/35/EG.

¹¹ Kommissionens beslut (2009/335/EG) om tekniska riktlinjer för upprättande av den finansiella säkerheten, Kommissionens beslut 2009/358/EG om harmonisering av regelbunden överföring av information, Kommissionens beslut 2009/359/EG om komplettering av definition av inert avfall och Kommissionens beslut 2009/360/EG om komplettering av de tekniska kraven för karaktärisering av avfallet.

¹² 22–29 §§ utvinningsavfallsförordningen.

¹³ 17 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

i drift. Mängden avfall som generas i dessa två verksamheter är dock inte jämförbara och inte heller de lokala riskerna.

Under utredningens arbete har det framkommit att verksamhetsutövare upplever att det är problematiskt att kommuner har tillsynsansvaret för avfallshanteringsplanen vid undersökningsarbete eftersom det upplevs fördröja undersökningsarbetet. Om en avfallshanteringsplan inte har prövats inom ramen för en tillståndsprövning, ska tillsynsmyndigheten (kommunen) pröva om planen uppfyller kraven i utvinningsavfallsförordningen. Om planen är bristfällig, ska myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att avhjälpa bristen. Det kan också vara en fråga om resursbrist hos kommunen att handlägga ärenden om avfallshanteringsplan.

Förslag – djupborrning

Vi bedömer att djupborrning efter mineral som sker inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45) inte ska omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen. Vi ansluter oss därmed till Naturvårdsverkets bedömning och förslag i sin redovisning av regeringsuppdraget ”Prövning av miljöfarlig verksamhet och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning” som lämnades 2015.¹⁴

Undersökningsarbete, och djupborrning som en del av detta, har vanligtvis en mycket begränsad påverkan på den lokala miljön. Djupborrningen sker under kort tid och enbart i syfte att skaffa information om berggrundens beskaffenhet. Påverkan på miljön kan dock uppstå till följd av transporter eller till följd av påverkan på grundvattnet. Efter genomförd undersökning ska borrhålen inte användas för något anläggningsändamål. Det är därför viktigt att skilja på djupborrning i undersökningssyfte och borring för utvinning. Ett undantag är och bör fortsatt vara djupborrning vid provbrytning. Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet. Provbrytning är dock tillståndspliktigt enligt 9 kap. miljöbalken och djupborrningen och dess konsekvenser hanteras då i tillståndsärendet.

För att säkerställa att inte djupborrning sker på känsliga områden på ett undersökningsområde föreslår vi att 7 b § förordning (1998:908)

¹⁴ Naturvårdsverket (2015).

om anmälan för samråd enligt 12 kap. 16 § miljöbalken får ett tillägg som ställer krav på samråd vid djupborrning för verksamhet med tillstånd enligt minerallagen. Det är generellt svårt att avgöra vad som är en väsentlig ändring av naturmiljön orsakad av en undersökningsåtgärd. Många prospekteringsbolag anmäler i regel djupborrning för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt förordning (1998:904) om anmälan för samråd ställs krav på anmälan för samråd innan undersökning bedrivs inom ett område som avses i 4 kap. 5 § miljöbalken, det vill säga obrutna fjällområden som är klassade som riksintresse. Eftersom djupborrningen redan i dag tenderar att anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken skulle ett generellt krav på sådan anmälan inte få stora konsekvenser för vare sig verksamhetsutövare eller tillsynsmyndighet (länsstyrelsen). Ett obligatoriskt krav på anmälan för samråd skulle däremot underlätta förståelsen av prövningssystemet då skyldigheten skulle gälla lika för alla. Detta gäller inte minst för utländska prospektörer och små svenska prospekteringsbolag som saknar eller har begränsad kunskap om det svenska prövningssystemet. Ett krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken innebär att länsstyrelsen får bättre kontroll på den totala miljöpåverkan från undersökningsverksamheten och ökar skyddet av naturmiljön. Det är därmed en effektiv åtgärd för att säkerställa att hänsyn kan tas till ett projekts lokala miljöpåverkan vilket är en viktig utgångspunkt för utredningens uppdrag.

För att effektivisera processen bör en obligatorisk anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för djupborrning som omfattas av undersökningstillstånd integreras med anmälan av utvinningsavfallsplan för prospektering. Detta innebär att tillsynsansvaret för detta skulle flyttas från kommunen till länsstyrelsen. Det skulle skapa bättre förutsättningar för länsstyrelsen att kunna ta ett helhetsgrepp samtidigt som att verksamhetsutövaren bara behöver ha kontakt med en myndighet vilket i sig kan effektivisera prövningen. Detta skulle kräva en författningsändring i 29 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

9.2 Ett generellt undantag för terrängkörning

Utredningens bedömning: Terrängkörning för undersökningsarbeten kräver dispens enligt terrängkörningslagen (1975:1313). Länsstyrelser hanterar i dag detta på olika sätt. En generell dispens för terrängkörning för innehavare av undersökningstillstånd förekommer. Vi bedömer att det är tillräckligt att frågan om skydd för naturmiljön vid terrängkörning prövas genom en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. I detta samråd kan länsstyrelsen bedöma om vissa områden bör undvikas och ställa upp lämpliga skyddsföreskrifter. Anmälan om samråd är något som oftast sker redan i dag.

Utredningens förslag: Ett undantag från förbudet på terrängkörning för verksamhet som innehar undersökningstillstånd införs i terrängkörningsförordningen. Detta förutsatt att körningen sker i syfte att utföra undersökningsarbeten.

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken blir obligatorisk för terrängkörning för undersökningsarbeten inom områden med undersökningstillstånd enligt mineralagen (1991:45).

Innehavare av undersökningstillstånd behöver vanligen dispens från terrängkörningslagen¹⁵ för att kunna bedriva undersökningsarbete. Lagen syftar till att skydda mark och vegetation mot skador samt djur och friluftsliv från störningar som orsakas av trafik med motordrivna fordon. Lagen förbjuder körning på barmark. Förbudet gäller dock inte om ändamålet är jordbruk eller skogsbruk. Det gäller inte heller bland annat projektering, byggande, underhåll och skötsel av kraft-, gas-, vatten- eller avloppsledningar samt radio- eller teleanläggningar. Motordrivna fordon är alla fordon som för framdrivande är försedd med motor. De omfattar motorfordon, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon¹⁶. Terräng i lagens mening är i stort sett all naturmark, inte bara ”skog och mark”. Parkmark, gräsmattor, stigar, motionsspår och vandringsleder räknas också som terräng.

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen kan malmprospektering vara ett

¹⁵ SFS 1975:1313.

¹⁶ Lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

särskilt skäl till att ge dispens från terrängkörningsförbudet. Dispens bör dock inte medges för körning inom skyddade områden. I de allmänna råden sägs allmänt att dispens inte bör medges om körning riskerar att medföra skada av betydelse på mark eller vegetation, skada eller störning av betydelse på djurlivet eller dess livsmiljöer eller för friluftsliv, rennäring eller kringboende.¹⁷

Hur detta fungerar varierar enligt prospekteringsbolagen beroende på i vilket län som undersökningen ska bedrivas. Länsstyrelsernas hantering av dessa ärenden skiljer sig åt, vilket innebär att verksamhetsutövare behöver ha kännedom om den specifika hanteringen i respektive län. I våra intervjuer med länsstyrelser har det framkommit att vissa länsstyrelser ställer relativt detaljerade krav på koordinatsättning av körvägar medan andra länsstyrelser är mer intresserade av att ange större områden där terrängkörning får förekomma. Länsstyrelsen i Örebro län har utfärdat generell dispens för terrängkörning i samband med malmprospektering som sker med stöd av undersökningstillstånd samt vid bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet, när ärenden och åtgärder inte kan utföras på något annat lämpligt sätt.¹⁸ Några bolag med verksamhet i flera län upplever länsstyrelsernas olika hantering som tidskrävande eftersom de behöver förhålla sig till olika krav i olika län. Inte minst gäller detta i situationer där undersökningsområdet går över länsgränser. I några av intervjuerna med länsstyrelser har det också framkommit att man upplever dispensförfarandet som tidskrävande givet att det ofta också sker ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för terrängkörning på undersökningsområden.

Förslag – generell dispens för terrängkörning

I likhet med de undantag som finns för skogsåtgärder och för att inspektera elledningar skulle ett generellt undantag för terrängkörning för prospekteringsarbeten kunna införas. Enligt SOU 2019:67¹⁹ ska terrängkörningslagstiftningen ta hänsyn till att det finns olika behov av att kunna använda motordrivet fordon i terräng, förutsatt att det sker på ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt. Man konstaterat att det finns många behov av terrängkörning men

¹⁷ Naturvårdsverkets författningssamling NFS 2005:1.

¹⁸ Örebro läns författningssamling 18 FS 1998:85.

¹⁹ SOU 2019:67, s. 210.

nämner inte undersökningsarbete explicit. Samma utredning gör bedömningen att terrängkörningslagstiftningen har starkare koppling till trafiklagstiftningen än till miljöbalkens materiella bestämmelser.²⁰ Samtidigt syftar terrängkörningslagen till att skydda mark och vegetation från skador.

Vi bedömer att det bör vara ett undantag för förbudet om terrängkörning vid undersökningsarbete för en innehavare av undersökningstillstånd. Prospekteringsverksamhet har ett betydande samhällsvärde och som beskrivits i inledningen av kapitlet är påverkan ofta mycket liten på natur och miljö.

Hur terrängkörning kan användas vid undersökningsarbete påverkas dessutom inte bara av terrängkörningslagen. Det är ofta en viktig del i arbetsplanen som diskuteras och delges med markägare och innehavare av särskild rätt (exempelvis rennärings). Många gånger behövs även ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Prospekteringsbolag väljer vanligen att anmäla undersökningsarbetena för samråd, för att vara säkra på att alla krav uppfylls. Ett generellt undantag i terrängkörningslagen kan motivera att det alltid skulle krävas ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om terrängkörning är aktuell för undersökningsarbetena. Detta skulle innebära ett stärkt skydd från betydande naturpåverkan. Eftersom samråd generellt redan genomförs skulle den tillkommande arbetstiden för bolag och prövningsmyndighet vara ytterst begränsad.

I jämförelse med annan verksamhet (skogs- och jordbruk samt rennärings) som har ett undantag från terrängkörningslagen är påverkan från terrängkörning för prospektering ofta mycket begränsad om hänsyn tas till höga miljövärden (beaktas i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken) och markägares kunskap (beaktas i arbetsplanen).

Ett generellt undantag skulle också innebära en minskad administrativ börda för både prospektören och den handläggande myndigheten. Antalet dispenser som ansöks per år varierar men är ofta omkring 100, enligt uppgift från Svemins prospekteringskommitté²¹ De är dock koncentrerade till några länsstyrelser, framför allt länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Dalarna och Örebro län. Prospekteringskommittén uppskattar att varje ansökning, tillsammans med ansökan om 12:6 samråd, tar ungefär en arbetsdag i anspråk för verksamhetsutövaren, det vill säga åtta timmars arbetstid, men det

²⁰ SOU 2019:67, s. 223.

²¹ Underlag från GeoVista 2022-07-21.

kan variera mellan fallen. Även för myndigheterna innebär handläggningen av varje tillstånd en kostnad som kan uppskattas till motsvarande eller längre arbetstid. Vi bedömer att ett undantag från terrängkörningsförbudet skulle vara tidsbesparande för både handläggande myndighet och prospektör och att det kan ske med bibehållet miljöskydd. En begränsning bör dock läggas in i 1 § punkten 7 i terrängkörningsförordningen om att användningen inte får strida mot beslut som fattats av tillsynsmyndigheten med anledning av att verksamheten anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Om inte ett undantag i terrängkörningsförordningen införs kan enskilda länsstyrelser fortfarande göra som Länsstyrelsen i Örebro län och bevilja en generell dispens. Det finns även samordningsvinster om länsstyrelserna kunde få ett mer enhetligt förfarande (se kapitel 10).

9.3 Undersökningstillståndens längd och villkor för förlängning

Utredningens bedömning: Ur samhällssynpunkt är det viktigt att prospektering sker effektivt och inte drar ut på tiden i onödan. Flera av våra förslag syftar till att korta tillståndstiden för prospektering. Samtidigt har det visat sig ta allt längre tid att identifiera en brytvärd fyndighet. Detta motiverar att det borde vara möjligt att beviljas undersökningstillstånd för en längre tidsperiod när det verkligen behövs. Den totala giltighetstiden för undersökningstillstånd bör därför förlängas två år samtidigt som det ställs skarpare men rimliga krav för att bevilja en ansökan om förlängning.

Nuvarande bedömning av vad som krävs för att undersökningstillstånd ska få förlängas uppfattas som otydlig. Detta gäller särskilt i de senare förlängningarna där kraven successivt skärps. Detta skulle bli betydligt tydligare om kraven kopplades till en årlig redogörelse av resultat från undersökningsarbeten och om skälen förtydligades. I dag behöver prospektören bara inkomma med en redovisning över utförda undersökningsarbeten när ett undersökningstillstånd upphör, utan att bearbetningskoncession meddelas. Krav på rapportering av årliga resultat för möjlighet till förlängning av undersökningstillstånd skulle också skapa tydligare incitament för prospektörer att rapportera sina undersökningsresultat.

En betydande del av resultaten kommer inte in till Bergsstaten i dag vilket innebär att samhället går miste om viktig information. Det är dock viktigt att en sådan rapportering sker i ett dataformat som inte är för betungande och som möjliggör effektiva analyser av undersökningsdata. Sveriges geologiska undersökning bör använda sitt bemyndigande att utfärda föreskrifter för redovisningen av undersökningsresultat så att enhetliga elektroniska data samlas in som innehåller resultat från undersökningsarbetet. SGU bör även utveckla it-system som möjliggör effektiv analys av dessa data. Det är också viktigt att säkra sekretess för affärshemlighet. En ny bedömning kan dock behöva göras avseende tiden som undersökningsresultat hålls hemliga.

Utredningens förslag: Den totala giltighetstiden för ett undersökningstillstånd förlängs till 17 år. Villkoren för att få förlängning förändras och kopplas ihop med att prospektören har inkommit med en redogörelse av årliga resultat från undersökningsarbetet. Krav på redovisning av årliga resultat föreslås således införas. Har inga undersökningsarbeten utförts ska sökanden beskriva det och skälen till detta. Även kortas sekretesstiden för inlämnade undersökningsresultat till två år efter avslutade undersökningsarbeten. Detta för att resultaten snabbare ska kunna komma till nytta i syfte att underlätta sökandet efter metaller och mineral, däribland innovationskritiska sådana. Vi föreslår även att den sista förlängningen av undersökningstillstånd knyts till att vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att en *brytvärd fyndighet kan konstateras* i stället för, som i dag, att *bearbetningskoncession kan meddelas*.

Prospektering efter mineral är en kostsam och ekonomiskt risktyngd verksamhet eftersom det endast är en mycket liten andel av projekten som leder fram till utvinning. Även resultat som inte bedöms vara tillräckligt intressanta vid tidpunkten för prospektering har ett värde för samhället då de bidrar till generell kunskapsuppbyggnad och kan användas av framtida prospektörer.

Gällande lagstiftning

Undersökningstillstånd gäller i tre år från dagen för beslutet och ska förlängas med tre år om ändamålsenlig undersökning har utförts inom området, eller om tillståndshavaren har godtagbara skäl till att undersökningen inte har skett och dessutom gör sannolikt att området kommer att undersökas under den tid som ansökningsavser. För att få en ytterligare förlängning om som mest fyra år, krävs särskilda skäl. Därefter krävs synnerliga skäl för en sista förlängning om fem år. Tillståndshavaren ska då visa att betydande arbete har lagts ner i området och att vidare undersökning sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession kan meddelas.²² Undersökningstillstånd kan således maximalt innehåsa i totalt 15 år (se figur 9.1).

Figur 9.2 Förlängning av undersökningstillstånd



Befintligt tillstånd gäller till dess ansökan om förlängning eller ansökan om bearbetningskoncession prövats slutligt.²³ Det innebär att bolaget kan söka bearbetningskoncession för att inte förlora företrädesrätten, även om inte alla underlag till ansökan om bearbetningskoncession är framtagna. När ett undersökningstillstånd, eller en bearbetningskoncession, har upphört att gälla, kan en ansökan om undersökningstillstånd beträffande mark inom samma område prövas tidigast ett år efter det att tillståndet eller koncessionen upphörde att gälla.²⁴ Bolaget kan alltså även välja att avsluta processen, vänta ett år under vilket området är i karantän och därefter ansöka om undersökningstillstånd för området igen. Om det finns särskilda skäl, får bergmästaren medge undantag från denna bestämmelse.

Enligt gällande rätt ska tillståndshavaren, om ett undersökningstillstånd upphör utan att en bearbetningskoncession har meddelats, senast inom tre månader lämna in en redovisning över utförda undersökningsarbeten till bergmästaren. Av redovisningen ska det framgå vem som utfört undersökningen, vilken typ av undersökningsarbeten

²² 2 kap. 2–5 §§ minerallagen.

²³ 2 kap. 8 § minerallagen.

²⁴ 2 kap. 9 § minerallagen.

som har utförts, hur omfattande dessa har varit samt resultaten av undersökningen i form av rådata.²⁵ Rapporteringsskyldigheten inträder även när en del av ett område frånträdes. Fristen för lämnande av rapport löper inte ut vid överlåtelse av ett undersökningstillstånd utan skyldigheten överförs till den nye innehavaren.

Eftersom det är rådata från undersökningarna som ska redovisas innebär det att redovisningen inte behöver omfatta tolkade resultat i form av de slutsatser och bedömningar som prospektören gjort. Av bestämmelsen följer att ett resultat som tillståndshavaren själv har hand om inte får förstöras även om det inte längre finns ett behov av resultatet. Tillståndshavaren har en plikt att förvara materialet till dess att det överlämnas till Bergsstaten.

Av andra stycket i 14 kap. 3 § minerallagen framgår att närmare föreskrifter om redovisningens innehåll och utformning får meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Av 16 a § mineralförordningen (1992:285) framgår att SGU har regeringens bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om redovisningens innehåll och utformning.

Efter en sekretesstid på som mest fyra år²⁶ offentliggörs materialet och arkiveras vid Mineralinformationskontoret i Malå och digitalt vid SGU. Prospekteringsföretaget kan också välja att avstå från sekretess varpå materialet blir tillgängligt direkt.

Undersökningstillstånd får inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.²⁷ Kriteriet att sökande uppenbarligen saknar möjlighet att få till stånd en ändamålsenlig undersökning visar att prövningen inte är avsedd att vara särskilt ingående utan att det främst är fallen av missbruk man vill komma åt.²⁸ Tillstånd ska vägras sökande som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. I detta fall krävs det inte att förhållandet ska vara uppenbart utan det räcker med att sökande inte bedöms uppfylla kravet. Exempel på situationer där tillstånd kan vägras är att sökande tidigare har visat bristande hänsyn till markägares eller andra sakägares intressen eller utfört undersökningsarbeten på ett sätt som varit skadligt för natur- och kulturmiljön. Enligt prop. 2004/05:40 (s. 80) bör omständigheter såsom

²⁵ 14 kap. 3 § minerallagen.

²⁶ Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), p. 52.

²⁷ 2 kap. 2 § minerallagen.

²⁸ Prop. 1988/89:92, s. 91 och prop. 2004/05:40, s. 37.

hur allvarliga missförhållandena varit vägas in, om det varit fråga om enstaka eller upprepade överträdelser och i vilken utsträckning det berott på sökande själv samt hur lång tid som gått från det tidigare undersökningsarbetet. Undersökningstillstånd har också nekats markägare som bedöms sakna förmåga att bedriva undersökningsarbete på sin mark.

Praktisk tillämpning och utmaningar

Undersökningstiden ska räcka till för att göra rekognoseringsarbeten, göra mätningar, karteringar och provtagningar för att slutligen ge tillräckliga indikationer på platser som bedöms som gynnsamma ur malmsynpunkt. Mycket av arbetena är säsongsb beroende. När och om malm påträffas ska malmen undersökas med borrhning för att fastställa dess storlek, halt, form och utbredning. Först när dessa åtgärder har genomförts finns det underlag för att ansöka om bearbetningskoncession. Ansökan ska också innehålla en bedömning av påverkan på andra intressen inom området. Malmer som prospekteras efter i dag är mer komplexa och ligger ofta på större djup än vad som tidigare varit möjligt att undersöka. Det innebär att det tar längre tid att utföra undersökningsarbeten och ta fram undersökningsresultat. Samtidigt har krav skärpts, bland annat tillkom kravet på arbetsplaner år 2005 och en alltmer ambitiös miljölagstiftning har inneburit att kraven på underlag för att kunna få dispenser och tillstånd för att få bedriva undersökningsarbete har ökat. Framför allt påverkar detta möjligheten att snabbt komma i gång med undersökningsarbete efter att undersökningstillstånd beviljats första gången. Detta bidrar till att det tar allt längre tid att bedöma den geologiska potentialen av ett undersökningsområde och att en prospektör kan tvingas avbryta verksamheten på grund av att den totala tillståndstiden löper ut. En tredje faktor som påverkar undersökningstiden är de volatila metallpriserna. Juniora prospekteringsbolag som finansierar sitt undersökningsarbete med riskkapital har generellt mycket kapital när metallpriserna är höga medan de har svårare att finansiera undersökningsarbeten när metallpriserna är låga. Sammantaget leder detta till att det många gånger kan ta mer än 15 år att identifiera en brytvärd fyndighet. I Finland kan ett prospekteringsbolag få företrädesrätt i maxi-

malt 17 år, först två år genom en förbehållsanmälan vilket följs av malmletningstillstånd som kan förlängas med tre år i taget.

Utredningen har skickat en elektronisk enkät till flera bolag som bedriver undersökningsarbete i Sverige (se bilaga 7). En av frågorna i denna enkät rörde antalet år för undersökningstillstånd. Tretton av totalt sjutton bolag var positiva eller mycket positiva till att den totala tiden förlängs med två eller tre år medan bara ett bolag var negativt.

I våra intervjuer med bolag har det framkommit att flera anser att det är allt svårare att veta vad Bergsstaten kräver för att ett undersökningstillstånd ska förlängas. Detta gäller särskilt den sista förlängningen som kräver synnerliga skäl och bedömningen om vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession beviljas. Ett av förslagen i den statliga utredningen ”Gruvorna och framtiden”²⁹ var att förlänga den totala tiden för undersökningstillstånd från tio till femton år. Utredaren förslog att förlängningen skulle underkastas en mycket seriös prövning av bergmästaren. En förlängning skulle bara kunna komma i fråga om kompletterande undersökningar bedöms kunna leda till att bearbetningskoncession utfärdas. Detta förslag implementerades genom att det krävs synnerliga skäl för en förlängning. Från våra intervjuer har framkommit att det finns det utmaningar i detta eftersom undersökningsarbetet tar längre tid i och med arbetsplanens införande och villkor för när under året undersökningsarbete får genomföras samt på bergmästarens tolkning av när undersökningstillstånd kan förlängas. Det finns skäl för att kraven ska vara höga efter 10 år av undersökningsarbete. Samtidigt ligger det i ett vinstdrivande företags natur att inte vilja spendera stora summor på vidare undersökningsarbeten om företaget inte bedömer att det finns en rimlig chans att en brytvärd fyndighet kan identifieras eller att en bearbetningskoncession kommer att kunna beviljas.

En viktig förutsättning för en effektiv prospektering är att eventuella resultat från tidigare undersökningsarbete inom ett område kan användas. När ett undersökningstillstånd upphört utan att en bearbetningskoncession meddelas ska därför tillståndshavaren skicka in en redovisning av resultaten till bergmästaren.³⁰ Myndigheten granskar rapporten och begär in eventuella kompletteringar. Efter en sekre-

²⁹ SOU 1996:152.

³⁰ 14 kap. 3 § minerallagen.

tesstid på som mest fyra år offentliggörs materialet och arkiveras hos SGU.

Det krävs dock ofta påminnelse från Bergsstatens sida för att redovisningarna ska inkomma. I slutändan är det ändå långt ifrån alla som uppfyller sin redovisningsskyldighet. Under perioden 2016–2020 upphörde drygt 700 undersökningstillstånd. För ungefär 55 procent av dessa inkom tillståndsinnehavarna självmant med redovisningar. Efter påminnelse från Bergsstaten inkom ytterligare 20 procent och en redovisningsgrad om 75 procent kunde slutligen uppnås. Detta innebär att så mycket som en fjärdedel av resultaten inte redovisas.

Enligt bergmästaren³¹ är den bristande regelefterlevnaden förmodligen en konsekvens av att incitamenten inte är tillräckligt starka. Några troliga orsaker kan vara att:

- Påföljderna för att inte redovisa inte är tillräckligt verkningfulla. Om prospektören lämnar Sverige är exempelvis en eventuell risk för att bli bedömd som olämplig för nya tillstånd inte särskilt avskräckande.
- Att lämna in en redovisning kräver en noggrann och strukturerad arbetsinsats som inte prioriteras när de kortsiktiga fördelarna bedöms som små.

Från våra intervjuer med prospekteringsbolag har det framkommit att bristen på enhetlighet i den data som samlas in i redovisningen av undersökningresultat är ett problem. Resultat rapporteras i olika format vilket försvårar användandet. Detta innebär att man delvis missar den nytta som var tänkt att skapas för samhället såväl som för framtida prospekteringsverksamhet.

Förslag till ändrade regler

Undersökningstillståndens totala längd

Prospekteringsverksamhet är ett långsiktigt arbete som är förenat med stora kostnader och risker. Det krävs omfattande rekognoseringsarbete, mätningar och karteringar m.m. för att få tillräckliga indikationer på platser som bedöms som gynnsamma från malmsynpunkt. Dessa platser ska undersökas och borrhningsarbeten ska utföras. När

³¹ Skrivelse från bergmästaren 21 september 2021, dnr BS 69-624-2021.

och om en mineralisering påträffas, vilket kan ske i ett sent skede, ska denna undersökas med borrhning för att fastställa storlek, halt, form och utbredning. Först därefter finns det underlag för att söka bearbetningskoncession.

Eftersom det är en kostsam verksamhet är det inte rimligt att en seriös prospektör med finansiering ska tvingas avbryta verksamheten i förtid om det i det skedet saknas tillräckligt underlag för att erhålla bearbetningskoncession för fyndigheten. Samtidig är det viktigt för samhället att prospekteringsarbetet inte drar ut för mycket på tiden. Tiden det tar för att identifiera en brytvärd fyndighet globalt indikerar dock att 15 år kan vara för kort tid (se kapitel 3).

För att skapa en ökad säkerhet för de stora insatserna som görs i prospektering bör den totala tiden som undersökningstillstånd kan innehas öka från dagens 15 år till 17 år. För att inte perioderna undersökningstillstånd innehas – utan att omprövas – ska bli för långa föreslås den första och den andra perioden förlängas från tre år till fyra år. Det främsta motivet för att öka antalet år är att undersökningsarbetet blivit allt mer komplext i och med att det allt oftare krävs mer avancerat undersökningsarbete för att identifiera en brytvärd fyndighet. Ett annat motiv för att förlänga de första perioderna är de utökade kraven i prövningen, till exempel arbetsplaner, som under senare år tillkommit och särskilt påverkar undersökningsarbetet initialt. Vårt förslag i relation till dagens regelverk visas schematiskt i figur 9.2.

Figur 9.2 Förlängning av undersökningstillstånd



En förlängning av antalet år som undersökningstillstånd kan erhållas är dock beroende av vad som krävs för att erhålla en bearbetningskoncession. Detta gäller särskilt de underlag som i dag krävs för att kunna göra en intresseavvägning mellan 3 och 4 kap. i miljöbalken och för ett eventuellt Natura 2000-tillstånd. Dessa underlag kräver en god kännedom om fyndighetens lokalisering och tas därför ofta fram

på slutet av undersökningstiden. I vilket skede 3 och 4 kap. miljöbalken prövas (se kapitel 12) påverkar inte vårt förslag till förlängning av undersökningstiden. Detta följer av att det främsta skälet till att antal år som undersökningstillstånd behöver innehas styrs av hur lång tid det tar att identifiera en brytvärd fyndighet och inte av framtagandet av underlag för intresseavvägningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Ett alternativ till ovanstående skulle vara att införa ett liknande system som i Finland med förbehåll innan undersökningstillstånd ansöks. Under utredningstiden har vi dock inte hunnit bedöma konsekvenserna av detta alternativ. En utvärdering av den finska modellen skulle behövas och inte minst utifrån hur den påverkar lokal delaktighet (se förslag i kapitel 8). Redan i dag tar det tid i Sverige innan fysiskt undersökningsarbete kan påbörjas eftersom detta kräver en gällande arbetsplan och många gånger flera dispenser och tillstånd från myndigheter.

Årlig redogörelse av undersökningsresultat som villkor för förlängning av undersökningstillstånd

Vi föreslår att det införs ett krav i minerallagen på årlig redogörelse för resultaten från undersökningsarbete. Att detta skett ska också vara ett villkor vid förlängning av undersökningstillstånd. Detta skapar incitament för rapportering av undersökningsresultat och möjliggör också tydligare kriterier för när undersökningstillstånd ska förlängas. I dag ska prospektören redovisa undersökningsresultaten när undersökningstillståndet löpt ut utan att bearbetningskoncession meddelas. I bland annat Finland finns ett system med årlig redovisning och vi bedömer att det skulle vara genomförbart även i Sverige.

Krav på årlig redovisning och att detta blir ett villkor för eventuell förlängning av undersökningstillstånd skapar enligt bergmästaren³² också större möjligheter för bättre underbyggda tillståndsbeslut. En indirekt effekt av årlig redogörelse kommer troligen bli en effektivare prospektering eftersom det i ökad utsträckning blir de seriösa och mest lämpade prospektörerna som får sina undersökningstillstånd förlängda. I dag baseras beslut om förlängning av undersökningsstillstånd på de uppgifter om utförda arbeten som sökande lämnar i

³² Skrivelse från bergmästaren 21 september 2021, dnr BS 69-624-2021.

sin ansökan. Några bevis för att arbeten verkligen utförts i den omfattning som uppges krävs inte in. Det skulle också kunna användas i tillsynen eftersom de redovisade undersökningsresultaten kan jämföras med exempelvis arbetsplanen.

För det fall ett prospekteringsbolag inte kunnat rapportera varje år borde det också finnas en möjlighet att rapportera in för flera år, så länge resultaten för samtliga år som arbeten bedrivits kommit in till SGU/Bergsstaten, innan en ansökan om förlängning kan beviljas. En möjlighet att kunna få förlängning utan att något undersökningsarbete har bedrivits borde också fortsatt finnas när det finns skäl för det.

Krav på årlig redovisning av undersökningsresultaten skulle inte bara underlätta prövningen och dess transparens utan det skulle även bidra till att en betydligt högre regelefterlevnad av kravet på att redovisa undersökningsresultat. Att samhället får in dessa resultat är centralt då det är en grund till kunskapsutvecklingen kring den svenska berggrundens beskaffenhet.

Sekretesstiden för inlämnade undersökningsresultat bör av samma orsak kortas från fyra år till två år.³³ På så sätt kan resultaten snabbare komma fler till nytta och samhällskritiska mineral snabbare identifieras. Utgångspunkten för att lämna resultat är att den som bedriver yrkesmässiga undersökningar med stöd av undersökningstillstånd på annans mark också bör dela med sig av den kunskap som man erhållit i samband med undersökningen, när den inte leder till bearbetningskoncession. Att 25 procent av undersökningsresultaten inte rapporteras innebär att ett betydande värde inte kommer samhället till del. Dessutom krävs det resurser för Bergsstaten att få in resultat. Detta värde tillhör initialt bolaget som innehar undersökningstillståndet, men om detta inte lyckats sälja resultaten av sina undersökningar vidare inom två år från det att undersökningstillståndet löpt ut och någon bearbetningskoncession inte meddelats, bör en annan aktör få möjligheten att ta del av insamlad data.

För att rapporteringen av undersökningsresultat ska bli användbara behöver den data som samlas in vara enhetligt utformad och det behöver finnas en databas som möjliggör effektiva analyser av rådata. Systemet bör vara anpassat till de digitala verktyg som företagen använder så att själva rapporteringen inte blir onödigt krånglig och

³³ Förslag om kortad karenstid har inkommit från bergsingenjören Hans Isaksson i e-post den 31 augusti 2022.

kostsam. SGU bör därför använda sitt bemyndigande att utfärda föreskrifter för redovisning av undersökningsresultat i detta syfte. I detta arbete bör man utgå från de format som generellt används av bolagen och som används på finansmarknaden. SGU bör även prioritera utvecklandet och förvaltandet av it-system som möjliggör effektiv analys av dessa data.

Skäl till förlängning

Enligt gällande rätt ska ett undersökningstillstånd förlängas en första gång om det finns *godtagbara skäl*, en andra gång om det finns *särskilda skäl och* en tredje gång om det finns *synnerliga skäl*. Som redan nämnts upplevs särskilt synnerliga skäl som svårtolkat.

För en första förlängning av undersökningstillstånd bedömer vi att det fortsatt är rimligt med krav om att *ändamålsenlig undersökning* har utförts inom området. Med ändamålsenlig undersökning avses att prospektören har genomfört ett rimligt undersökningsarbete inom området. I detta bör det beaktas att det ofta tar 10 till 20 år att identifiera en brytvärd fyndighet. Denna bedömning bör även beakta omständigheter som kan leda till att undersökningsarbete drar ut på tiden, till exempel orsakat av överklaganden, långa handläggningstider hos myndigheter, svårigheter att delge arbetsplan och/eller villkor som gjort att undersökningsarbete bara kunnat genomföras under en mycket begränsad del av året. Det kan också vara tillståndsinnehavarens investeringsförutsättningar som inneburit att undersökningsarbete har behövt prioriteras till ett annat område. Sådana exempel på omständigheter anser vi kan utgöra godtagbara skäl till att undersökningsarbete inte utförts i en förväntad takt under den första tillståndperioden, vid bedömningen av om förlängning med en andra period kan medges.

I den andra förlängningen bör särskilda skäl tolkas som att ändamålsenlig undersökning har utförts inom området. Med ändamålsenlig undersökning avses vid denna förlängning att prospektören har genomfört ett rimligt undersökningsarbete inom området och att det finns vissa indikationer på att det kan finnas en brytvärd malmkropp inom området. Vi har i denna avvägning bedömt att det är viktigare att skapa incitament för prospektörerna att inte skjuta upp undersökningsarbeten.

I den tredje förlängningen bedömer vi att det fortsatt ska ställas krav om synnerliga skäl för att förlängning ska medges men att det kan behöva förtydligas vad som avses med synnerliga skäl. I dag görs bedömning av synnerliga skäl utifrån om vidare undersökningar sannolikt kommer att leda till att bearbetningskoncession beviljas. Ett problem med detta är att det kan uppfattas som ett förhandsbesked på koncessionen som i dag också inkluderar 3 och 4 kap. miljöbalken. För att åtgärda detta bedömer vi att synnerliga skäl ska anses föreligga om det finns indikationer på att det finns en brytvärd malmkropp inom området och att det under den sista perioden kommer att kunna genomföras tillräckligt med undersökningsarbete för att avgöra detta, alltså att ta fram tillräckligt underlag för malmbevisningen. Vi bedömer således att det är lämpligare att bedömningar om förlängning av undersökningstillstånd rör förutsättningarna att en fyndighet ska kunna identifieras och därmed resultat som inkommit från genomfört undersökningsarbete och om kommande undersökningsarbete kommer att vara tillräckligt.

Vårt tidigare förslag om krav på årlig rapportering av undersökningsresultat kommer att underlätta bedömningen av om och på vilket sätt undersökningsarbete har genomförts och därmed ovanstående bedömningar hos prövningsmyndigheten. Detta krav lär inte påverka seriösa prospektörer i någon märkbar omfattning eftersom de bör ha systematik för att samla in och lagra undersökningsresultat då detta är en förutsättning för effektivt undersökningsarbete.

Bedömning av olämplighet respektive lämplighet

Utgångspunkten är att undersökningstillstånd ska meddelas, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.³⁴ Enligt 2 kap. 2 § 2 stycket minerallagen får undersökningstillstånd dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. Detta innebär en bedömning av om bolaget är olämpligt men innebär ingen bedömning av om bolaget är lämpligt att utföra undersökningsarbete. Det har inte bedömts nödvändigt – utom för tillstånd att bedriva undersökning beträffande diamant – som får be-

³⁴ 2 kap. 2 § 1 stycket minerallagen.

viljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.³⁵ Tidigare gällde lämplighetsbedömningen även den som ville utföra undersökningsarbeten avseende kol, olja och naturgas, men möjligheten att prospektera efter dessa ämnen har tagits bort 2018 respektive 2022.

Syftet med bestämmelsen om olämplighetsbedömning är att förhindra missbruk av rätten till undersökning av så kallade oseriösa prospektörer. Sökanden kan föreläggas att styrka att denne har möjlighet och avsikt att bedriva ett ändamålsenligt undersökningsarbete. Sökanden kan också föreläggas att ge in en plan för undersökningsarbetets bedrivande och utredning om sina möjligheter att fullfölja planen. Däremot är inte förutsatt att sökanden själv ska bedriva arbetet. Sökanden har också möjlighet att överlåta sitt tillstånd när de egna resurserna är uttömda. I varje ärende ska prövas om sökanden är seriös och har avsikt och förmåga att genomföra undersökningsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Prövningen är inte avsedd att vara särskilt ingående utan det är främst fallen av missbruk som man vill komma åt. I fråga om sökande som tidigare har visat olämplighet bör vid prövningen vägas in sådana omständigheter som hur allvarliga missförhållandena varit, om det varit fråga om enstaka eller upprepade överträdelser och i vilken utsträckning de berott på sökanden själv samt hur lång tid som gått från det tidigare undersökningsarbetet.³⁶ Ansökningar som avser diamant prövas emellertid mera ingående än andra ansökningar. Här åligger det sökanden att visa att denne har de tekniska och ekonomiska resurserna som fordras för en ändamålsenlig undersökning.

Ett sätt att ytterligare stärka prövningen av prospekteringsbolags olämplighet respektive lämplighet vore att införa en mer ambitiös vandelsprövning genom utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret.

En mer ambitiös vandelsprövning – inte motiverat för undersökningstillstånd

Olämplighetsbedömningen i dag utgår från att lagstiftaren vill undvika att bolag som uppenbarligen saknar möjlighet att få till stånd en ändamålsenlig undersökning meddelas undersökningstillstånd, eller

³⁵ 2 kap. 2 § 3 stycket minerallagen.

³⁶ Prop. 2004/05: 40 s. 37 och 80.

om det rör sig om uppenbart missbruk av bestämmelserna. För att stärka tilltron till näringen genom att bara seriösa aktörer prospekterar i Sverige skulle detta kunna kompletteras med en vandelsprövning. Att ha ekonomiska förutsättningar för att driva en rörelse innebär samtidigt att risken minskar för att ”tvingas” bryta mot reglerna för att hålla verksamheten på fötter. Vid en omfattande vandelsprövning utför tillståndsmyndigheten en registerkontroll både i polisens belastnings- och misstankeregister för att få en bild av om den sökande har någon kriminell belastning eller är eller har varit misstänkt för brott. Belastningsregistret innehåller uppgifter om bland annat domar och strafförelägganden. Misstankeregistret, däremot, innehåller uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott. Från belastningsregistret får uppgifter lämnas ut endast till de myndigheter som har en sådan författningsreglerad rätt. I belastningsregistret finns en uppdelning mellan myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter ur registret och myndigheter som har rätt att få uppgifter om vissa brott (10–17 §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister. I misstankeregistret återfinns en liknande uppdelning mellan myndigheter som har rätt att få fullständiga uppgifter respektive myndigheter som har rätt att få ut uppgifter om brott för vilket åtal har väckts 3 och 4 §§ förordningen (1999:1135) om misstankeregister).

Vi har kommit till slutsatsen att utdrag ur belastnings- eller misstankeregistren inte bör vara en del av prövningen av undersökningstillstånd. Det främsta skälet till detta är undersökningstillståndets beskaffenhet. Undersökningsarbete är verksamhet som generellt har liten negativ påverkan på natur- och kulturmiljön.

En vandelsprövning skulle däremot kunna vara aktuell om det infördes ett licenskrav på bolag som ska bedriva undersökningsarbete i Sverige. Ett krav på licens skulle också kunna inkludera de krav som finns i andra stycket 2 kap. 2 § minerallagen, det vill säga bolag som saknar uppenbar möjlighet eller avsikt att bedriva undersökningsarbete. Ett licenskrav på prospektörer behöver dock motiveras med tydliga syften. För undersökningsarbete som har mycket begränsad påverkan på närmiljön är det inte uppenbart att det skulle vara motiverat med vare sig ett licenskrav eller en vandelsprövning. Utredningen har tyvärr inte haft tid och resurser att göra denna bedömning.

Kortad tid för sekretess av undersökningsresultat

Efter en sekretesstid på som mest fyra år³⁷ offentliggörs materialet och arkiveras vid Mineralinformationskontoret i Malå och digitalt vid SGU. Prospekteringsföretaget kan också välja att avstå från sekretess varpå materialet blir tillgängligt direkt. Eftersom det är av vikt att arbetet med att lokalisera nya fyndigheter fortsätter i ett gott tempo vill vi föreslå att sekretesstiden kortas från maximalt fyra år till två år. Detta för att resultaten av undersökningsarbete snabbare, efter att innehavarens undersökningstillstånd har löpt ut, ska kunna komma andra till godo som kan ha nytta av resultaten. Någon begränsning till att gälla enbart för innovationskritiska metaller och mineral ser vi svårigheter med att införa. För den gröna omställningen är det även av vikt med mineral som koppar för elektrifiering och järn för infrastruktur. Av förarbetena till minerallagen framgår att regeringen anser att sekretesstiden skulle begränsas och att en sekretesstid på fyra år är tillräcklig för att väga det allmänna intresset att få geologisk information spridd mot den enskilde prospektörens intresse av att få disponera över sina undersökningsresultat och eventuellt sälja resultatet av sitt arbete.³⁸ Givet det ökade behovet av geologisk information kan det vara till gagn att korta sekretesstiden för att på så sätt snabbare möjliggöra spridning av resultatet. Å andra sidan finns en risk att prospekteringsbolagen anser att det är för kort tid att kunna disponera resultaten och hitta eventuella köpare. Tiden från det att arbetena påbörjas till dessa att tillståndstiden löper ut och sekretesstiden börjar löpa är dock mellan 4 och 17 år, om våra förslag om förlängning av undersökningstillstånd går igenom. Det innebär att bolagen ändå disponerar resultaten under en inte oansenlig tid.

³⁷ Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), punkten 52.

³⁸ Prop. 1997/98:47, s. 18.

9.4 Fler innovationskritiska ämnen bör vara koncessionsmineral

Utredningens bedömning: För att långsiktigt kunna försörja samhället med råvaror som är viktiga och kritiska för strategiska teknologier och sektorer bör fler ämnen upptas som koncessionsmineral i minerallagen. För att ge bästa förutsättningar för prospektering och utvinning bör uppräkningslistan av koncessionsmineral i minerallagen kompletteras med relevanta råvaror på EU:s kritiska lista samt relevanta råvaror på EU:s bevakningslista.

Utredningens förslag: uppräkningslistan av koncessionsmineral i minerallagen (1991:45) 1 kap. 1 § kompletteras med följande mineral: *aluminium, baryt, fosfor, gallium, germanium, hafnium, indium, kadmium, kisel, magnesium, rhenium, selen, tellur.*

I takt med den teknologiska utvecklingen och det ökade behovet av ny teknik och innovationer – och därmed råvaror för dessa – ser vi ett behov av att fler ämnen regleras som koncessionsmineral och därmed omfattas av minerallagens bestämmelser. Mineral som inte omfattas av lagen utgör markägarmineral vilket betyder att endast markägaren har rätt att förfoga över dem. Kalksten³⁹ är ett väl känt exempel på markägarmineral. Ur ett försörjningsperspektiv är det angeläget att staten har goda möjligheter att meddela rätt till bearbetning av de metaller och mineral som behövs för den gröna omställningen. Det kan staten enbart göra för de ämnen som är uppräknade som koncessionsmineral i minerallagen. Genom att ett ämne är med i uppräkningslistan av koncessionsmineral innebär det också att staten har rätt till mineralersättning baserad på brytningen av det materialet när en verksamhet väl har kommit till stånd. För en befintlig verksamhet med gällande koncessionstillstånd finns det möjlighet att ta upp även andra mineral, förutom de som koncessionen gäller för, och som påträffas under brytningen. Sådana mineral hanteras som biprodukt och får säljas. Skulle marknadspriserna ändras så att det som tidigare inte

³⁹ SGU har tidigare föreslagit att både kalksten och dolomit borde läggas till som koncessionsmineral. Kalcit och dolomit skulle då läggas till som bergarter, analogt med exempelvis nefelin-syenit. Både kalksten och dolomit är viktiga för samhället i många olika tillämpningar inom en mängd sektorer, såsom industri, jordbruk och miljövard. Kalcit är mineralet kalciumkarbonat som bygger upp kalksten. Kalksten som utsätts för högt tryck och temperatur blir marmor. Mineralet dolomit är en kalcium-magnesiumkarbonat.

utvunnits alls eller bara varit en biprodukt skulle komma att representera ett större värde skulle det kunna uppfattas negativt att staten inte får en del av det värdet genom mineralersättning. Vi anser att detta också är ett vägande skäl för att låta fler ämnen och mineral omfattas av uppräknings av koncessionsmineral i minerallagen. Vår bedömning av vilka ytterligare ämnen som bör upptas som koncessionsmineral utgår från de kriterier som presenteras nedan.

9.4.1 Koncessionsmineral i Sverige och Finland samt EU:s kritiska råvaror

Den svenska regleringen

Den svenska minerallagen delar upp koncessionsmineral i tre kategorier enligt följande (1 kap 1 § minerallagen).⁴⁰ Den första kategorin är *grundämnen* och den andra *industriella mineral och bergarter*.⁴¹ Den tredje kategorin omfattar övriga material.

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,
2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,
3. diamant.

Utvinning av uran förbjöds 2018⁴² och förbud mot utvinning av kol, olja och gas infördes 2022.⁴³ Därmed togs dessa ämnen även bort som koncessionsmineral. Regeringen har aviserat en utvärdering senast 2023 avseende förändringen beträffande uran.⁴⁴ Bergarten alun-

⁴⁰ Bestämmelsen ändrades senast 2022 då stenkol, olja och gasformiga kolväten togs bort som koncessionsmineral, vilket lämnade diamant ensamt kvar i kategori 3.

⁴¹ Prop. 1988/89:92, s. 50.

⁴² Prop. 2017/18:212, 2017/18:NU13 Förbud mot utvinning av uran.

Det australienska bolaget Aura Energy, som innehade undersökningstillstånd i Jämtland efter uran, stämde svenska staten på 17 miljarder kronor. Svenska staten nekade bolaget ersättning på den grunden att Australien inte ratificerat Energistadgefördraget, ECT. Fördraget hade undertecknats men inte ratificerats.

⁴³ Prop. 2021/22:150, 2021/22:NU23 Förbud mot utvinning av kol, olja och naturgas och skärpta regler för utvinning i alunskiffer, som trädde i kraft den 1 juli 2022.

⁴⁴ Prop. 2017/18:212, s. 20 och 2017/18:NU13, s. 10. Uran förekommer ofta tillsammans med flera andra intressanta mineral och fungerar som markör för dessa.

skiffer togs bort som koncessionsmineral den 1 augusti 2014 eftersom det i dag saknas intresse för ämnet alunskiffer i sig⁴⁵. De intressanta mineral som kan finnas i alunskiffer är koncessionsmineral var och en för sig.

I förarbetena till minerallagen anger Minerallagskommittén följande kriterier för utpekande av koncessionsmineral enligt minerallagen⁴⁶:

1. Det bör finnas åtminstone någon grad av sannolikhet för att ämnet förekommer i exploaterbara fyndigheter i Sverige.
2. Förekomststättet bör vara sådant att det fordras systematisk letning och undersökningsverksamhet med vetenskapligt grundade metoder för att leta fram och påvisa ekonomiskt bearbetningsbara mängder av materialet.

Jämförelse med Finland

I den finska gruvlagen⁴⁷ ingår fler ämnen som gruvmineral än vad som räknas upp som koncessionsmineral i den svenska minerallagen. Eftersom den svenska och finska berggrunden är formade under samma/liknande geologiska förhållanden finns det god anledning att anta att det är samma/liknande mineral som kan komma i fråga i båda länderna. I Finland har gruvlagen och de ämnen som den omfattar relativt nyligen uppdaterats, varför den kan tjäna som förebild för förändringar som kan genomföras i Sverige. Den finska gruvlagen delar upp kategorierna efter *grundämnen*, *mineral* och *bergarter* på följande sätt:

1. i fråga om grundämnen: aktinium, aluminium, antimon, arsenik, barium, beryllium, bly, bor, cesium, fluor, fosfor, gallium, germanium, guld, hafnium, indium, iridium, järn, kadmium, kalium, kalcium, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantanoider, litium, magnesium, mangan, molybden, natrium, nickel, niob, osmium, palladium, platina, radium, renium, rodium, rubidium, rutenium, selen, silver, skandium, strontium, svavel, tallium, tantal, tellur, tenn,

⁴⁵ Prop. 2013/14:159, s. 31.

⁴⁶ Prop. 1988/89:02, s. 51 och SOU 1986:53, s. 52.

⁴⁷ 10.6.2011/621 Gruvlag.

- titan, torium, uran, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium samt sådana mineral som innehåller dessa grundämnen,
2. i fråga om mineral: andalusit, apatit, asbestmineral, baryt, bauxit, bentonit, beryll, diamant, dolomit, flogopit, fluorit, fältspat, grafit, granat, ilmenit, kalcit, kaolin, korund, kvarts, kyanit, leucit, magnesit, muskovit, nefelin, olivin, pyrofyllit, rutil, sillimanit, skapolit, talk, vermikulit, wollastonit och andra ädelstenar,
 3. i fråga om bergarter: marmor och täljsten.

Kritiska råvaror med förekomst i Sverige

Europeiska kommissionen har 2020 listat 30 råvaror⁴⁸ som kritiska på grund av deras stora ekonomiska betydelse och höga grad av försörjningsrisk. Dessa råvaror är: antimon, baryt, bauxit, beryllium, borater, flusspat, fosfatmineral, fosfor, gallium, germanium, grafit, hafnium, indium, lätta sällsynta jordartsmetaller (LREE), tunga sällsynta jordartsmetaller (HREE), kisel, kobolt, koks, litium, magnesium, naturgummi, niob, platinagruppens metaller (PGE), skandium, strontium, tantal, titan, vanadin, vismut och volfram.⁴⁹ Av uppräknade ämnen är varken naturgummi, koks eller bauxit aktuella för svensk del. Nio av de övriga råvarorna är inte listade som koncessionsmineral i den svenska minerallagen, trots att de skulle kunna vara aktuella för utvinning i Sverige.⁵⁰ Sju är skrivna som grundämne: baryt, beryllium, gallium, germanium, hafnium, indium, magnesium och två är skrivna i mineralisk form: borat och fosfat.

De nordiska geologiska myndigheterna har tillsammans tagit fram en rapport om potentialen i den nordiska berggrunden, inklusive Grönland.⁵¹ Enligt rapporten finns god potential för flera av de kritiska råmaterialen men att det behövs vidare prospektering för att säkerställa förekomster.

När den nya minerallagen antogs 1991 lades sällsynta jordartsmetaller till; lantan, lantaniderna, skandium och yttrium. Lantanoi-

⁴⁸ COM(2020) 474 final.

⁴⁹ COM(2020) 474 final.

⁵⁰ Inte alla kritiska råvaror är aktuella att utvinna i Sverige, eller faller under minerallagens tillämpningsområde. Naturgummi är exempelvis inte en mineralisk råvara och förekommer heller inte i Sverige.

⁵¹ Nordic Innovation (2021).

derna⁵² är ett samlingsnamn för f-blocket i det periodiska systemet som samlar 15 sällsynta jordartsmetaller. I periodiska systemets grupp 3 finns dessutom skandium och yttrium. Vi känner således till 17 sällsynta jordartsmetaller. I dagligt tal refereras till lätta respektive tunga sällsynta jordartsmetaller och det är också benämningen för dem även på EU:s lista för kritiska råvaror. För närvarande känner vi till sex lätta jordartsmetaller bland lantanoiderna; lantan, cerium, praseodym, neodym, prometium, samarium. Därefter kommer europium, gadolinum, terbium, dysprosium, holmium, erbium, tulium, ytterbium och lutetium.

Platinagruppens metaller består av sex stycken grundämnen: platin, iridium, osmium, palladium, rodium och rutenium.⁵³ Dessa finns samtliga med som koncessionsmineral.

9.4.2 Förändringsförslag

Vi bedömer att metaller och mineral som kan bedömas som innovationskritiska bör vara koncessionsmineral för att en hållbar försörjning av dessa metaller och mineral ska kunna bli effektiv. Vår bedömning är därför att den svenska uppräkningslistan av koncessionsmineral bör utökas med de som finns på EU:s kritiska lista men ännu inte på den svenska och som kan vara aktuella för svensk del (se mer senare i avsnittet). Dessutom bör de mineral som i dag inte anses kritiska men som EU-kommissionen har bevakning på läggas till listan på koncessionsmineral, vilket Finland redan har gjort för sin del. De mineral från EU:s kritiska lista som vi därmed bedömer bör läggas till som koncessionsmineral enligt minerallagen är *aluminium* (i stället för *bauxit*), *fosfor*, *gallium*, *germanium*, *hafnium*, *indium*, *kisel* och *magnesium*. Från EU:s bevakningslista tillkommer *tellur*, *kadmium*, *rhenium* och *selen*.

Under utredningsarbetet har SGU framfört att samhällets behov av kalksten skulle kunna motivera att kalksten och dolomit införs som koncessionsmineral. Denna fråga har vi dock bedömt ligga utanför utredningens fokus men bör utredas i framtiden.

För att minerallagen bättre ska kunna användas i förhållande till utvecklingen kan man argumentera för att lantan, lantaniderna, skan-

⁵² Lantanoiderna är ett samlingsnamn för lantan samt de 14 lantaniderna, alltså de lantanliknande ämnena. Begreppen lantanider och lantanoider används synonymt på både engelska och svenska.

⁵³ SGU Platinagruppens metaller.

dium och yttrium bör ersättas med begreppen lätta respektive tunga sällsynta jordartsmetaller i uppräkningslistan av koncessionsmineral. Å andra sidan kan denna gruppering bedömas inte vara tillräckligt väl definierad för att lämpa sig i lagtext. Att reglera varje mineral särskilt leder således till mindre osäkerhet. Ett annat alternativ är att referera till det periodiska systemet och olika avdelningar där. En sådan förändring kräver dock djupare utredning.

För att förenkla processen med att utse nya koncessionsmineral kan övervägas att i minerallagen lägga till ett bemyndigande för regeringen att i föreskrift reglera tillkommande koncessionsmineral. Alternativt får lagstiftaren vara beredd att ändra minerallagen något mer frekvent än vad som tidigare varit fallet för att hålla dess tillämpningsområde uppdaterat. Vi ser dock svårigheter med att en myndighet får föreskriva vilka mineral som ska vara koncessionsmineral eftersom det kan inkludera en politisk avvägning, exempelvis togs uran bort som koncessionsmineral 2018.

Mineral från EU:s kritiska lista

De mineral från EU:s kritiska lista som vi bedömer bör läggas till som koncessionsmineral enligt minerallagen är aluminium (i stället för bauxit), baryt (ersätter tungspat), fosfor, gallium, germanium, hafnium, indium, kisel och magnesium.

Aluminium i stället för bauxit

Förslaget har inkommit om att i stället för bauxit bör aluminium läggas till listan på koncessionsmineral. Bauxit är det viktigaste råmaterialet för framställningen av aluminiummetall. Bauxit är en aluminiumrik bergart som bildas genom vittring av andra bergarter som granit, gnejs och skiffer, ofta i varma tropiska klimat. I Ryssland och Kazakstan utvinns bauxit, trots att där inte råder ett tropiskt klimat i dag. I Sverige förekommer kaolinrika vittringsbergarter i Skåne, som bildades när Sverige hade ett tropiskt klimat för miljontals år sedan. Det är inte tillförseln av bauxit som är av störst betydelse, utan tillförseln av aluminium som i dagsläget framställs ur aluminiumoxid från bauxit. I framtiden kan det bli lönsamt att utvinna aluminium ur andra mineral och bergarter än bauxit, därför är det mer långsiktigt

och i linje med utformningen av listan av koncessionsmineral att lägga till aluminium som ett nytt koncessionsmineral i stället för bauxit.⁵⁴

Baryt i stället för tungspat

Vi föreslår också att baryt ersätter tungspat under punkten 2. Detta eftersom baryt och tungspat är samma sak men baryt är den benämning som används i EU:s kritiska lista över råvaror och även den beteckning som används i den finska lagstiftningen.

Aktinium och radium

Både aktinium och radium är kortlivade metaller och intresset att prospektera efter dessa torde vara mycket litet varför något behov av att ha med dem som koncessionsmineral inte finns.⁵⁵

Mineral från EU:s bevakningslista

Från EU:s bevakningslista bör tellur, kadmium, rhenium och selen läggas till.

Tellur, kadmium, rhenium och selen

Bland de mineraliska råvarorna som Europeiska kommissionen övervakar som i dagsläget inte klassas som kritiska finns även ett flertal som inte omfattas av minerallagen. Även om dessa inte är kritiska i dagsläget, fyller de viktiga funktioner i strategiska teknologier och sektorer i Europa, såsom batterier, bränsleceller, vindkraftverk, elmotorer, solceller och it.⁵⁶ Det är av stor betydelse att kunna fortsätta försörja samhället med dessa råvaror på ett hållbart sätt. För att det ska fungera effektivt är en grundförutsättning att dessa listas som koncessionsmineral. Bland råvarorna som Europeiska kommissionen har kartlagt saknas tellur, kadmium, rhenium och selen som

⁵⁴ Sjöqvist, Axel, Utökad lista över koncessionsmineral för att försörja samhällets behov av kritiska och innovationsviktiga råvaror, 15 november 2021.

⁵⁵ SGU, e-post den 31 augusti 2022.

⁵⁶ Europeiska kommissionen (2020b).

koncessionsmineral i Sverige. Tellur bryts visserligen numera i gruvan Kankberg i Sverige men råvaran förädlas i Kina, vilket innebär fortsatt försörjningsrisk.

10 Samverkan, stöd och organisation

Utredningens bedömning: För att kunna bedriva undersökningsarbete behövs ett flertal beslut från flera myndigheter enligt olika lagar. Sammantaget bidrar den splittrade prövningsprocessen till onödigt långa handläggnings- och genomförandetider för undersökningsarbete. För att tillståndsprövningen av undersökningsarbete ska kunna ske på ett mer effektivt och rättssäkert sätt behöver myndigheternas samverkan förbättras och prospektörerna behöver få mer stöd. Ansvarsfördelningen mellan bergmästaren, Bergsstaten och SGU behöver ses över och förändras eftersom det finns otydligheter i nuvarande organisation. Det behövs också en resursförstärkning till SGU för myndighetens arbete inom området. Genom de åtgärder vi föreslår bedömer vi att processerna kan genomföras snabbare och att den administrativa kostnaden för prospektörer såväl som myndigheter kan minska.

Som vi beskriver i kapitel 6 och 9 behövs tillåtande beslut från flera olika myndigheter innan undersökningsarbete kan påbörjas. De utmaningar som aktörerna ser med dagens system handlar bland annat om att:

1. flera myndigheter är inblandade vilket gör det svårt att navigera,
2. länsstyrelserna brister i likabehandling med varierande tillvägagångsätt och bedömningar, och
3. villkor i de olika myndighetsbesluten begränsar tiden för när undersökningsarbeten får bedrivas.

Dessa utmaningar försvårar för verksamhetsutövare att förstå och hantera prövningsprocessen samt agera på det sätt som bäst gynnar deras verksamhet. Prospekteringsföretag med ingen eller liten erfarenhet av svenska tillståndsprocesser upplever detta som särskilt problematiskt. Utmaningarna är därför särskilt viktiga att adressera för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral.

För att hantera dessa utmaningar är det relevant att ställa sig frågan hur prövningen av prospekteringsverksamhet kan samordnas för att underlätta för prospekteringsföretagen. Att skapa en samordnad prövning för prospektering är viktigare än för gruvverksamhet. Detta följer av att det är betydligt fler ärenden och aktörer vid prospektering och att vinsterna med en samordning därmed blir större.

En mer samordnad prövning kan skapas på flera sätt och flera insatser kan behöva genomföras samlat för att uppnå önskat resultat. Det behövs en förtydligande av förväntansbilden, eller med andra ord det sakliga syftet med samordningen. För detta kan det behövas nationell prioritering (se kapitel 11 och 16) och att nationella myndigheter tar fram riktlinjer och vägledningar (se kapitel 11). Prövningen kan samordnas genom att slå samman ärendetyper och mer enhetliga prövningsprocesser kan uppnås genom myndighetssamverkan. I kapitel 9 föreslår vi ett antal åtgärder som syftar till att förändra regelverket i syfte att samordna och göra prövningen av tillstånd och dispenser för undersökningsarbete mer funktionell. I detta kapitel fokuserar vi på hur tillämpningen av regelverket kan utvecklas genom bättre samordning, ett strukturerat stöd till verksamhetsutövare och tydligare organisatoriska förutsättningar.

En central fråga är hur samverkan mellan myndigheter kan förbättras och vilket stöd som kan ges till verksamhetsutövare. Detta är något som vi adresserar i avsnitt 10.1 och 10.2. Vi har också identifierat ett behov av att se på bergmästarens och Bergsstatens organisation och förmåga att hantera sina uppgifter. Vi belyser detta närmare i avsnitt 10.3. På detta följer ett avsnitt om finansieringen av SGU:s och Bergsstatens uppgifter (avsnitt 10.4).

10.1 Myndighetssamverkan behöver utvecklas

Utredningens bedömning: Länsstyrelserna behöver utveckla bättre samverkansformer för att öka förutsättningarna för enhetliga processer. Variationen av antalet ärenden hos länsstyrelserna är i dag så stor att det kan påverka förutsebarhet och likabehandling negativt. Åtgärder behöver vidtas för att öka effektiviteten och rättssäkerheten i de prövningar som krävs för undersökningsarbeten. Detta är särskilt viktigt för att möjliggöra en utökad prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral.

Utredningens förslag: Regeringen bör ge länsstyrelserna ett uppdrag att utveckla bättre samverkansformer sinsemellan i ärenden som rör undersökningsarbete, tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken och övriga frågor inom ramen för koncessions- och miljö-tillståndsprövning av gruvverksamhet.

I våra intervjuer har det framkommit utmaningar kring länsstyrelsens förmåga att yttra sig om helhetsbilden avseende tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i ärenden om bearbetningskoncession. Detta gäller särskilt i län där dessa ärenden är ovanliga. En utmaning är att länsstyrelsens möjligheter att beakta verksamhetens regionala och nationella samhällsnytta minskat efter att det regionala utvecklingsansvaret flyttats till regionerna. Medarbetare på länsstyrelser upplever att myndigheten tappat i förmåga att arbeta för att nationella mål ska få genomslag i länen, att arbeta sektorsövergripande och främja utvecklingen i länet. Dessa uppgifter utgör viktiga delar av länsstyrelsens instruktion och brukar beskrivas som att länsstyrelsen ska agera som statens förlängda arm.

Några av länsstyrelserna efterfrågar stöd från de länsstyrelser som har mer erfarenhet av koncessioner. Denna situation kan bli vanligare om intresset för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral ökar i Sverige eftersom dessa mineral även finns i andra delar av Sverige än i de traditionella gruvlänen. Fler ärenden kan därför bli aktuella hos länsstyrelser som helt saknar eller bara har en väldigt begränsad erfarenhet av undersökningsarbete och gruvverksamhet.

Regeringen har i olika sammanhang de senaste decennierna uttalat att samordningen mellan länsstyrelserna bör öka och att möjligheten att koncentrera viss verksamhet bör undersökas. Önskemål

om detta har uttryckts i olika styrdokument, bland annat i länsstyrelsernas regleringsbrev, i budgetpropositioner och i kommittédirektiv.

Vi beskriver i detta avsnitt några olika sätt att åstadkomma en ökad samordning för att möta de önskemål om en tydligare och enklare process som efterfrågas av aktörerna.

10.1.1 Ökad samverkan mellan länsstyrelserna

Från våra intervjuer med länsstyrelser och prospekteringsföretag är det tydligt att länsstyrelser hanterar ärenden som rör undersökningsarbete på olika sätt. Detta beskrivs i kapitel 6 och berörs i kapitel 9 kring terrängkörning och djupborring. För en verksamhet som prospektering som bedrivs i olika län innebär detta att företagen ställs inför olika krav i prövningsprocesserna. Länsstyrelserna är sinsemellan fristående och självständiga myndigheter. Detta i kombination med varierande lokala förutsättningar gör att det kan finnas olika bestämmelser och krav på underlag i olika delar av landet. Prospekteringsbolag behöver därför ta reda på vilka bestämmelser som gäller i det specifika undersökningsområdet. Möjligheten för prospektering påverkas även av exempelvis utformandet av reservatföreskrifter. I uppdraget bör det även ingå att se över hur länsstyrelserna kan samverka i frågor som rör vilken hänsyn som kan tas till prospekteringsverksamhet i utformandet av reservatföreskrifter. En annan fråga som kan belysas är när säkerheten efter avslutade undersökningsarbeten bör återbetalas. Det är rimligt att detta först kan ske när det är barmarksperiod och eventuella skador som undersökningsarbetena kan ha orsakats har kunnat observerat.

Som redan nämnts har regeringen under de senaste decennierna på olika sätt påtalat vikten av en ökad samordning mellan länsstyrelserna. Detta har intensifierats under de senaste åren och för tillfället finns det flera pågående regeringsuppdrag som har detta som huvud- eller delsyfte. Bland annat har länsstyrelserna ett uppdrag att utveckla metoder och samverkansformer för att främja en effektiv samrådsprocess och därigenom påskynda näringslivets klimatomställning.¹ Länsstyrelsen i Västerbotten ska samordna uppdraget som ska slutrapporteras senast den 31 december 2023. Länsstyrelserna har också i uppdrag att redovisa förslag på utvecklingsinsatser som kan effek-

¹ Regeringsbeslut 2021-09-02 N2021/02286.

tivisera myndigheternas prövning, inklusive möjligheter till erfarenhetsutbyte om arbetssätt och ökat samarbete mellan länsstyrelser vid arbetstoppar. Uppdraget samordnas av Länsstyrelsen i Blekinge län och ska redovisas senast den 31 december 2022. Ett angränsande uppdrag rör en mer effektiv och rättssäker tillsyn. Detta uppdrag drivs av Länsstyrelsen i Västernorrlands län och ska vara klart den 31 oktober 2022.

För att kunna bygga upp kunskap och erfarenhetsbyte mellan länsstyrelserna finns det nätverk för olika verksamheter, bland annat *handläggarnätverket för gruvindustri*. Flera olika former av aktiviteter kan ingå i nätverken, till exempel digitala samarbetsytor, diskussionsgrupper vars protokoll delas, gemensamma utbildningar och konferenser. Olika nätverk har olika grad av aktivitet. I våra intervjuer med länsstyrelserna har det framkommit att nätverket för gruvor kan utvecklas i syfte att länsstyrelser med ingen eller begränsad erfarenhet av prospektering kan få stöd av länsstyrelser med större erfarenhet. En orsak till att detta stöd inte fungerar fullt ut i dag kan vara att länsstyrelserna i de två länen med flest gruvor, Norrbotten och Västerbotten, också arbetar med varandra på andra sätt vid sidan av handläggarnätverket för gruvindustrin. Man har påtalat att det finns ett särskilt behov av erfarenhetsutbyte vid bedömningen av hur 3 och 4 kap. miljöbalken bör tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession. Hos många länsstyrelser är detta ett ovanligt ärende där man har svårt att förstå vad som ska bedömas och hur komplexiteten i bedömningen ska hanteras. Detta har inte underlättats av att flertalet av de frågor som rör regional utveckling som tidigare fanns på länsstyrelsen har flyttats till regionerna. Vid intervjuer med flera länsstyrelser har det framkommit att detta medför att möjligheten att väga in verksamheters samhällsnytta eller alternativ verksamhets samhällsnytta fått mindre utrymme, bland annat vid yttranden om 3 och 4 kap. miljöbalken rörande bearbetningskoncessioner.

Länsstyrelsens nätverk för gruvor skulle kunna bidra till en mer funktionell prövningsprocess genom att verka för en mer likformig hantering av ärenden. Som redan nämnts skulle detta underlätta för prospekteringsbolag som har verksamhet i olika län. Förhoppningsvis skulle det också bidra till att förändra uppfattningen att processen för tillstånd och dispenser för undersökningsarbete ser olika ut i olika län.

Ett riktat samverkansuppdrag till länsstyrelserna skulle kunna få nätverket att fungera bättre och främja möjligheterna till ett kontinuerligt lärande genom erfarenhetsutbyte. För att kunna skapa en struktur som upprätthålls över tid bör en länsstyrelse få i uppdrag att stödja andra länsstyrelser och verka för en ökad samverkan i ärenden som rör prospekteringsverksamhet och koncessions- och miljötillståndsprövning.

10.1.2 Ärendekonzentration är inte lämpligt

En mer samordnad prövning kan även åstadkommas genom att ärenden förs över för att hanteras samlat hos en nationell myndighet eller koncentreras till färre länsstyrelser. Vi har undersökt för- och nackdelar med en sådan lösning och funnit att detta inte skulle vara till fördel.

Ärendekonzentration till en nationell myndighet

Ärendekonzentration kan åstadkommas genom att de ärenden som länsstyrelserna hanterar för undersökningsarbeten flyttas till en nationell myndighet, företrädesvis SGU/Bergsstaten. Det skulle innebära att SGU/Bergsstaten skulle hantera såväl beslut enligt minerallagen som merparten av de övriga beslut som krävs för undersökningsarbeten, till exempel samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och dispenser och tillstånd för arbeten inom skyddad natur. En sådan ärendekonzentration skulle syfta till att åstadkomma ett mer likformigt prövningsförfarande och att minska omfattningen på verksamhetsutövarens myndighetskontakter. Skälet för en sådan koncentration skulle vara gruvnäringens samhällsnytta, det vill säga att metaller och mineral behövs för vår välfärd, den gröna omställningen, digitaliseringen och skapandet av ett större strategiskt oberoende.

Samtidigt skulle en flytt av ärenden från länsstyrelser till en nationell myndighet riskera den lokala förankringen i beslutsfattandet. Att säkerställa en lokal förankring är en av länsstyrelsens främsta uppgifter och ett starkt motiv till länsstyrelsernas existens. Länsstyrelsen är den enda statliga myndighet som inte har enskilda verksamhetsområden som organisatorisk utgångspunkt utan i stället den geografiska avgränsningen. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhets-

perspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. En bristande lokal förankring skulle sannolikt på sikt leda till en försämrad lokal acceptans vilket troligen skulle innebära en mindre funktionell prövning med fler överklaganden. Som visats i kapitel 8 är lokal delaktighet en viktig förutsättning för att en prövning ska bli funktionell. En sådan förändring skulle också kräva en omfattande kunskapsuppbyggnad inom SGU/Bergsstaten och riskera kvaliteten och effektiviteten i prövningsprocesserna under uppbyggnadsfasen. Vi ser inte att fördelarna med en sådan ärendekonzentration överväger nackdelarna.

Ärendekonzentration vid länsstyrelser

Om ärenden koncentreras till färre länsstyrelser skulle det innebära att dessa länsstyrelser prövar verksamhet inom ett större geografiskt område än det egna länet. I utredningen Statens regionala förvaltning (SOU 2012:81) skriver till exempel utredaren att länsstyrelsernas mycket breda uppdrag leder till att många av dagens länsstyrelser har för liten verksamhetsvolym inom ett stort antal områden. Flera verksamhetsområden är så små att de sysselsätter betydligt färre än en årsarbetskraft på enskilda länsstyrelser. Få ärenden motverkar en effektiv och rättssäker prövning och innebär svårigheter att upprätthålla kompetens. Det faktum att antalet länsstyrelser är 21 innebär svårigheter att uppnå enhetlighet bland annat inom ärendehantering och tillsyn. Utredaren menade att variationerna i vissa fall är så stora mellan länsstyrelserna att det påverkar förutsebarhet och likabehandling inom rättstillämpningen negativt.² I proposition Regional samverkan och statlig länsförvaltning (prop. 2001/02:7) uttalade regeringen att ”en mer koncentrerad ärendehantering och en flexibel uppgiftsstruktur kan övervägas i olika frågor, till exempel genom att viss ärendehantering koncentreras till vissa länsstyrelser”. Länsstyrelseutredningen uppmärksammade i sitt betänkande *Det ofullständiga pusslet* (SOU 2014:14) möjligheten till koncentration av en verksamhet inom länsstyrelseorganisationen till en eller ett fåtal länsstyrelser som en viktig utvecklingsmöjlighet. Denna form av koncentration förekommer i dag inom flera områden, bland annat tillstånd för och

² SOU 2012:81, s. 18.

tillsyn över kampsportmatcher, förvaltningen av kvalitén på vattenmiljön och tillsyn över stiftelser och bevakningsföretag.

Syftet med koncentration av viss länsstyrelseverksamhet är att åstadkomma en högre effektivitet och en mer rationell användning av resurser. Ett ytterligare syfte har varit att säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt³ definieras kravet på rättssäkerhet som att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Förutsägbarhet och likabehandling är också viktiga delar av rättssäkerheten.

I regeringens proposition Ändring av viss länsstyrelseverksamhet⁴ listas kriterier som avgör om förutsättningarna är goda för koncentration av ärenden. Dessa är:

1. Att det finns behov av likformigt utförande.
2. Att sambandet med länsstyrelsens kärnverksamhet är begränsat.
3. Att verksamheten har en begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag.
4. Att besöksfrekvensen är låg.
5. Att behovet av externa besök är begränsat.
6. Att behovet av lokalkännedom är begränsat.
7. Att verksamheten har en liten omfattning och hög komplexitet.

Även om det finns ett stort behov av att de ärenden som rör undersökningsverksamhet behandlas likformigt över landet kan flera av de övriga kriterierna inte sägas vara relevanta för dessa ärenden. Tillstånd enligt kulturmiljölagen för att rubba fornminne, strandskyddsdispens, dispens gentemot naturreservatsföreskrifter och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är till exempel vanliga ärendetyper hos länsstyrelsen och bestämmelserna gäller även för andra verksamheter. För dessa ärenden bedömer vi att det finns ett samband till länsstyrelsens kärnverksamhet. Dessutom finns det ett betydande behov av lokalkännedom i dessa ärenden. Sammantaget menar vi att

³ Prop. 2009/10:175.

⁴ Prop. 2011/12:31.

kriterierna för ärendekoncentration inte kan anses tillräckligt väl uppfyllda.

När det gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsärendet (i kapitel 12 föreslår vi att denna prövning ska flyttas till miljötillståndsprövningen) och miljötillståndsprövningen av gruvverksamheter skulle motivet för en ärendekoncentration kunna vara att dessa ärenden inte är frekvent förekommande och att det behöver finnas en viss volym av ärenden för att en myndighet ska kunna upprätthålla kompetensen i prövningen. Detta gäller särskilt för så komplexa frågor som kan aktualiseras i dessa ärenden, både i fråga om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken och i övriga frågor som hanteras i miljötillståndsprövningen. Vår bedömning är ändå att behovet av lokalkännedom är så pass stort när en bedömning ska göras av vad marken inom ett visst län bäst ska användas till respektive vilken miljöpåverkan verksamheten kan ge upphov till och hur den bäst hanteras, att ärendekoncentration för gruvärenden till en eller ett fåtal länsstyrelser inte är att förorda.

10.2 Utökad stöd till verksamhetsutövare

Utredningens bedömning: Det behövs ett utökad stöd till verksamhetsutövare inom mineralsektorn. Inte minst angeläget är det för de juniora prospekteringsbolag som är inriktade på prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral då de ofta har begränsad kännedom om den svenska myndighetsstrukturen och prövningssystemet.

Verksamhetsutövarna har behov av lättillgänglig information om det svenska regelverket och prövningsprocesser. Den information som finns i dag behöver samlas och finnas tillgänglig genom en myndighets försorg. Den digitala teknikens möjligheter bör utnyttjas bättre.

Utredningens förslag: SGU får till uppgift att agera prospekteringsluss och därmed få ett tydligt ansvar för att bistå med samlad information om prövningsprocessen för prospektering. För att möjliggöra detta bör SGU förstärkas med en årsarbetskraft.

SGU får i uppdrag att ta fram en användarvänlig vägledning för prövningsprocessen för prospektering. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelser.

Tillväxtverket får i uppdrag att utveckla prospekteringsdelen på Verksam.se så att den blir en digital ingång som inkluderar information om vilka beslut som behövs för att få genomföra prospekteringsverksamhet, en egen handlingsplan samt länkar till berörda myndigheter. I samband med detta uppdrag behöver myndigheter vidareutveckla nuvarande e-tjänster för prospektörer i tillståndsprövningsprocessen.

Branschorganisationen Svemin lyfter fram behovet av att underlätta och effektivisera processen för prospektörerna, från undersökningsarbete fram till bearbetningskoncession, i sitt reformpaket från 2021.⁵ Svemin föreslår att Bergsstaten ska bli en ”one-stop-shop” och få hantera alla nödvändiga kontakter med myndigheter, göra avvägningar av intressen vid ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner inom tydligt fastställda ramar. Vi beskriver i detta avsnitt hur vi ser på behovet av stöd för verksamhetsutövare genom en one-stop-shop-lösning och hur det kan ordnas i Sverige. Vi beskriver också behovet av ökat digitalt stöd.

10.2.1 One-stop-shop

One-stop-shop – vad är det?

Under senaste decennierna har det blivit allt mer populärt att införa olika former av one-stop-shops för att skapa en ökad samordning. En one-stop-shop kan till exempel innebära att det skapas en sluss, en gemensam digital ingång till flera myndigheter eller en lots som stödjer sökande i processen. Ett antal av de första one-stop-shops i världen syftade till att minska sökkostnaden för företag att samla in licens- och tillståndsinformation. Även om sökkostnaderna minskade, minskade de inte så mycket som de kunde ha gjort enligt OECD.⁶ Med tiden har one-stop-shops blivit ett sätt att skapa samordning och presentera information i format som är till större nytta för an-

⁵ Svemin (2021).

⁶ OECD (2003).

vändarna. Litteraturen⁷ indikerar att det finns fyra orsaker, som är inbördes relaterade, till att införa one-stop-shop:

1. Förbättrad samordning över och inom förvaltningsområden.
2. Holistisk, användarvänlig och användarorienterad service.
3. Integrerad leverans av flera policytjänster.
4. Som en möjlig mekanism för sammanslagning av statliga tjänster.

Dessutom kan one-stop-shop motiveras av en minskad regulatorisk eller administrativ börda. Från ett ekonomiskt perspektiv är det rationellt att införa en one-stop-shop om den förbättrar den samhällliga välfärden genom att transaktionskostnader minskar. OECD har konstaterat att detta är särskilt relevant för små och medelstora företag eftersom administrativa transaktionskostnader kan tvinga dessa företag att upphöra med sin verksamhet.⁸

One-stop-shop är ett väldigt diversifierat begrepp. Det kan till exempel användas inom en specifik sektor eller geografiskt område men samtidigt finns det one-stop-shops med fler än 10 000 anställda som ansvarar för att leverera en hel uppsättning av statliga tjänster. Det finns även skillnader när det gäller omfattning, syfte och kommunikationsverktyg. Utformningen, driften och förbättringen av dessa vitt skilda modeller innebär ett antal unika utmaningar.

En one-stop-shop samlar en rad informationskrav på en fysisk och/eller virtuell plats där en enhetlig webbplats tillhandahåller e-förvaltningstjänster. Fysiska one-stop-shops kan leverera flera offentliga tjänster under samma tak. Ett exempel är Statens servicecenters lokala servicekontor som ger privatpersoner eller företag vägledning, hjälp och information från flera av landets myndigheter. Detta är ett exempel på en one-stop-shop med individuella tjänster, det vill säga att olika statliga enheter är närvarande vid den enda kontaktpunkten och tillhandahåller sina egna tjänster. En one-stop-shop kan även erbjuda integrerade tjänster, till exempel kommuners företagslotsar. Tanken är att en enda tjänsteman kan lösa alla transaktioner med medborgaren eller företaget på ett holistiskt sätt.

OECD har i en genomgång av one-stop-shop i olika länder dragit slutsatsen att grunden för att medborgare och företag effektivt ska

⁷ Askim m.fl. (2011).

⁸ OECD (2020).

kunna tillgodogöra sig och följa statlig information och regelkrav är att olika myndigheter arbetar gemensamt för att säkerställa att implementeringen är anpassad utifrån användarnas behov.⁹ En one-stop-shop kan vara en del av lösningen för att åstadkomma detta men oftast ska det ses som en del av andra insatser. OECD lyfter även fram principer för bästa praxis som täcker 10 områden vid ett införande av one-stop-shop. Tre av dessa är i detta sammanhang extra relevanta. För det första behövs det förutsättningar för att myndigheter ska kunna samarbeta och samordna sina insatser, detta inkluderar om det tillåts och om det finns resurser. För det andra behöver mål och roller vara tydliga annars är risken stor att både interna och externa förväntningar inte införlivas. För det tredje behövs det uppföljning och utvärderingar där det är viktigt att bedöma om one-stop-shopen möter kundernas behov och ligger till grund för en kultur av kontinuerligt lärande och förbättring. One-stop-shops har alltmer blivit inriktade mot betydelsefulla händelser för medborgare och företags livscykel. De samlar information på ett sätt som är mer logiskt för användarna trots att detta innebär högre kostnader för myndigheterna som ska driva dem.

Två möjliga sätt att skapa en one-stop-shop för tillstånd och dispenser som behövs för undersökningsarbete är:

- Prospekteringsluss – en fysisk och digital ingång med mer stöd.
- Prospekteringslots – ett fysiskt stöd genom prövningsprocessen.

Dessa insatser beskrivs närmare nedan. En viktig utgångspunkt för att dessa lyfts fram och den efterföljande analysen är att företag som genomför prospekteringsarbete är en heterogen/diversifierad grupp. Det finns allt från stora gruvbolag till enmansföretag, svenska företag och företag som tidigare inte har någon erfarenhet av Sverige. Det finns därför ett behov av att samla information och krav på ett gemensamt ställe men även ett behov av att ge särskilt stöd till mindre företag, särskilt om de har bristande erfarenhet av svenska regelverk och prövningsprocesser.

⁹ OECD (2020).

SGU bör agera som prospekteringsluss

Vi föreslår att SGU blir prospekteringsluss. Syftet med en prospekteringsluss är att samla information från olika myndigheter och göra denna mer lättillgänglig för verksamhetsutövare och då särskilt juniora prospekteringsbolag med ingen eller begränsad erfarenhet av svenska prövningsprocessen. Den initiala kontakten med myndigheter vid prospektering är generellt i samband med sökande efter information om regelverk och processer hos myndigheten SGU. Det är därför naturligt att verksamhetsutövaren i samband med detta får information samlat kring prövningsprocessen, det vill säga information om vilka prövningar och myndighetsbeslut som kan behövas.

En vägledning för prospektering skulle kunna vara ett lämpligt informationsmaterial. SGU har i dag en vägledning men den är inte nyligen uppdaterad och formen är inte heller anpassad utifrån verksamhetsutövarens behov. År 2013 publicerade SGU den första versionen av *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*. Vägledningen uppdaterades 2016 och publicerades av SGU i samråd med Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Västerbottens län. Den reviderade vägledningen vidareutvecklar och uppdaterar den föregående utgåvan, och är sammanställd för att vara till hjälp för både verksamhetsutövare och myndigheter. Vägledningen innehåller de slutsatser som har framkommit genom regeringens uppdrag till Länsstyrelsen i Västerbottens län att utveckla och använda metoder, mätningar och samverkansformer för att främja en effektivare miljöprövning. Vägledningen tar också hänsyn till erfarenheter från nyligen prövade tillståndsärenden rörande gruvverksamhet. Vägledningen har ingen egen juridisk auktoritet. Den är en redovisning av gällande rätt, rättspraxis, samt en redogörelse avseende tolkningar inom aktuella rättsområden. Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsberedskap, Svenska kraftnät, Mark- och miljödomstolen i Umeå och branschorganisationen Svemin bidrog med synpunkter till vägledningen.¹⁰

I och med att lagstiftningen utvecklas behöver en vägledning uppdateras kontinuerligt. Naturvårdsverket hänvisar till vägledningen på sin hemsida men konstaterar också att den i delar är inaktuell och nämner exempelvis tillkomsten av ett nytt 6 kap. miljöbalken. Det behövs därför ett arbete med att uppdatera denna vägledning vilket

¹⁰ SGU (2016).

är ett arbete som SGU bör göra i samarbete med länsstyrelser och Naturvårdsverket.

Bergsstaten har på sin hemsida en vägledning kring prospektering i skyddade områden från år 2006.¹¹ Denna behöver också uppdateras och lämpligen även integreras i en vägledning för hela prövningen i prospektering.

Prospekteringslots bör inte införas

Vi har även övervägt om en prospekteringslots skulle kunna bidra till en mer funktionell prövningsprocess för undersökningsarbete. Även om det finns vissa fördelar med en sådan insats bedömer vi att det finns lämpligare åtgärder för att skapa en samordnad prövning.

En prospekteringslots är, till skillnad från en prospekteringsluss, en fysisk person som stödjer ett enskilt prospekteringsbolag med information och råd om prövningsprocessen, inklusive kontakter till berörda myndigheter. Precis som för kommuners företagslotsar är det viktigt att en sådan tjänst anpassas till företagens unika behov och har hög kvalitet. Ett exempel på en lotsfunktion är vindkraftssamordnare.¹²

Syftet med en prospekteringslots skulle vara att underlätta för företagen att ta till sig krav och information från myndigheter samt att kunna få en större förståelse för hur myndigheter och lokalsamhällen effektivt kontaktas. Vi bedömer att det är mest relevant med en lotsfunktion för mindre företag. Detta är företag som har begränsade resurser att hantera den komplexa prövningsprocessen samtidigt som det inkluderar flera företag som genomför prospektering för innovationskritiska metaller och mineral.

Ansvaret för en prospekteringslots kan vara privat, ett statligt bolag eller en myndighet. En nackdel med att en myndighet har ansvar för uppdrag som prospekteringslots är att det kan komma i konflikt med deras myndighetsansvar. En annan skillnad är att privat aktör inte omfattas av offentlighetsprincipen i tryckhetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En konsekvens av detta är att bolaget som får en prospekteringslots kan uppleva det

¹¹ Bergsstaten (2006).

¹² Vindkraftssamordnarna är direkt anställda av regeringen. Deras uppdrag är att underlätta samspelet mellan vindkraftsprojektörer, myndigheter och andra aktörer på central, regional och lokal nivå. Deras främsta uppgift är att lotsa fram stora anläggningar.

mer tryggt att dela med sig av information av betydelse för rådgivningen till privat aktör än till en statlig myndighet.

Skäl emot införandet av en statlig prospekteringslots är att det är verksamhetsutövarens ansvar att hålla sig informerad om vilka lagar som rör verksamheten. Det finns en privat marknad som redan stödjer verksamhetsutövare med information och rättsligt stöd. En statligt finansierad prospekteringslots skulle därmed kunna ses som en konkurrent till denna privata marknad och därför vara olämplig. Ett annat sätt att se på detta är att ställa sig frågan på vems uppdrag en prospekteringslots agerar – är det på företagets eller statens uppdrag?

10.2.2 Digitala verktyg

Vi bedömer att en ökad digitalisering är viktigt för en mer funktionell prövningsprocess. Vi föreslår därför en utveckling av myndigheternas e-tjänster och att hemsidan verksamt.se används i större utsträckning. Detta är viktiga komplement för att SGU ska kunna fungera väl som prospekteringsluss.

Utveckla webbsidan verksamt.se

Webbsidan verksamt.se är de svenska myndigheternas gemensamma webbplats för information och tjänster till företag. Webbplatsen drivs av Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Bolagsverket och Skatteverket. Syftet är att det ska vara enkelt att starta, driva och utveckla företag i Sverige. På verksamt.se finns information från över 50 myndigheter och webbplatsen hade år 2020 över 8 miljoner besök och 2,5 miljoner inloggningar.

På verksamt.se finns guider där den som vill starta företag får svara på frågor om sin blivande verksamhet. Utifrån svaren skapas en personlig checklista som visar vilka tillstånd företaget behöver söka hos kommunen och andra myndigheter för att kunna starta verksamheten. Checklistor finns i dag för branscherna restaurang, hotell och logi, evenemang, biodling och vattenbruk. Det finns även en kortfattad information om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession samt länk till Bergsstatens hemsida för mer detaljerad information.

Webbplatsens innehåll kan utvecklas till att ge mer utförlig information om prospekteringsverksamhet och gruvverksamhet. Webbplatsen behöver då kompletteras med information om vilka beslut som behövs för att få genomföra prospekteringsverksamhet, frågor som möjliggör en personlig checklista samt länkar till berörda myndigheter. En begränsning är att processen för prospekterings- och gruvverksamhet inte är enhetlig över landet och att behovet av tillstånd och dispenser varierar utifrån lokala förutsättningar. Det är därför inte möjligt att göra en personlig checklista som gäller för den specifika verksamheten utan checklistan kommer snarast länka till tillstånd och dispenser som kan behöva sökas i det aktuella länet.

En viktig del i att bygga effektiva och användbara digitala tjänster är att utgå från användarens behov, i det här fallet prospektörerna, samt att se digitalisering som ett hjälpmedel snarare än ett mål. Det är därför centralt för funktionen i en digital ingång att våra förslag om en ny vägledning till prövningsprocessen utifrån en prospektörs perspektiv liksom förslag om uppdrag till länsstyrelsen om bättre samordning i och mellan länsstyrelser (se avsnitt 10.1.1) genomförs. Eftersom prospektering är en internationell verksamhet är det viktigt att informationen finns på engelska såväl som på svenska.

Fördelning av ansvar för webbsidan

Erfarenheter från Energimyndighetens digitala ingång vindlov.se samt införandet av tjänstedirektivets digitala ingång visar på vikten av tydligt fördelade ansvar. Ansvaret bör fördelas mellan följande funktioner:

- Teknikansvarig – en myndighet som ansvarar för den digitala lösningen (webbplatsen) samt samordning mellan de berörda myndigheterna.
- Informationsansvariga – de myndigheter som vägleder inom de tillstånds- och dispensprocesser som berör undersökningsarbete.
- Verksamhetsansvariga – de myndigheter som prövar och ger tillstånd och därmed ansvar för att svara på frågor om specifika ärenden.

Den teknikanvariga kommer att behöva ha en nära samverkan med de informationsansvariga myndigheterna så att den information som

tillgängliggörs hänger samman. Uppgiften kan komma att bli betydande.

Teknikansvarig

Myndigheten som utses till att vara teknikansvarig ska ansvara för den digitala lösningen och samordning mellan de myndigheter som utses till informationsansvariga.

Tillväxtverket är i dag teknikansvarig för kontaktpunkten verksamt.se för tjänstedirektivet¹³ och SDG-förordningen¹⁴ och de har därför god erfarenhet både av att ansvara för en sådan webbplats och samordna berörda myndigheter. Tillväxtverket är därför ett tänkbart val som teknikansvarig myndighet. Om en annan myndighet väljs som teknikansvarig och den digitala ingången skiljs från verksamt.se skulle vissa tjänster behöva finnas på båda webbplatserna. Idéen med SDG-förordningen är att företag och privatpersoner ska ha en väg in.¹⁵

Sveriges geologiska undersökning är ett alternativ som teknikansvarig myndighet. Som förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering skulle SGU vara det naturliga valet att ansvara för en digital ingång för tillstånd och dispenser för prospektering. Myndigheten har vägledning på området men saknar större erfarenhet av att samordna information från ett stort antal myndigheter kring digitala lösningar.

Informationsansvariga

Informationsansvariga är de myndigheter som i dag vägleder inom de tillstånds- och dispensprocesser som är aktuella för prospektering. Det betyder att ansvaret delas upp mellan många olika myndigheter, i detta fall kan det vara relevant med åtminstone SGU/Bergsstaten, Länsstyrelsen och Trafikverket. Om man på sikt även vill inkludera gruvverksamhet bör denna lista kompletteras med Domstolsverket. Det är dock inte givet att detta behöver ske med tanke på att antalet

¹³ Direktiv 2006/123/EG.

¹⁴ Single Digital Gateway regulation, Europaparlamentets och rådets förordning 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

¹⁵ Syftet är att göra det enklare för privatpersoner och företag inom EU att få tillgång till relevant information och kunna utföra tjänster digitalt hos offentliga aktörer inom hela EU.

ärenden är begränsad och att företagen som vill öppna en ny gruva kan förväntas ha betydande resurser och därmed bättre möjlighet att sätta sig in i den svenska prövningsprocessen.

Verksamhetsansvariga

Prövningen av tillstånd och dispenser ska ligga kvar på respektive prövningsmyndighet. Dessa myndigheter kommer också fortsatt svara på frågor om specifika ärenden. Kontaktinformation behöver därför finnas på den gemensamma digitala ingången. De prövningsmyndigheter som berörs de som nämns som informationsansvariga samt kommunen.

Uppdrag till Tillväxtverket

Att utveckla verksamt.se till ett fungerande digitalt verktyg för prospekteringsverksamhet kommer att kräva betydande insatser av flera myndigheter. I Tillväxtverkets uppdrag att genomföra åtgärder under 2020–2025 inom ramen för livsmedelsstrategin¹⁶ ingår det att utveckla verksamt.se. Uppdraget har en finansiering om 20 miljoner kronor under 2020 och om 10 miljoner kronor årligen för perioden 2021 till 2025. Dessa medel får även användas av Tillväxtverket för att medfinansiera insatser hos andra myndigheter för att säkerställa att avsedd nytta kan levereras. I uppdraget ingår att Tillväxtverket ska vidta nödvändiga åtgärder för att realisera verksamt.se för några centrala grenar inom livsmedelskedjan, bland annat genom att skapa tjänster för sammanhållna guidade processer och för samlad information till uppgiftslämnaren om hur ärendet fortskrider.

Det är rimligt att liknande satsning för prospekteringsverksamhet som för livsmedelskedjan skulle kräva en liknande kraftsamling. Det är svårt att föreställa sig att alla myndigheter som behöver delta och göra detta tillsammans skulle prioritera frågan tillräckligt utan att det fanns ett tydligt uppdrag med medel. De erfarenheter som skapats genom arbetet med livsmedelskedjorna borde dock kunna leda till att genomförandet kan gå snabbare och till en något lägre kostnad. Prövningsprocesserna för prospekteringsverksamhet är dessutom enklare än de för livsmedelskedjorna då dessa är flera till an-

¹⁶ Dnr N2019/03240/JL.

talet. En rimlig bedömning är att uppdraget skulle kunna genomföras under två år och att Tillväxtverket får medel om 7 miljoner kronor per år som även får användas för att medfinansiera insatser hos andra myndigheter för att säkerställa att avsedd nytta kan levereras.

I uppdraget bör det också ingå att bistå informationsansvariga myndigheter i arbetet med att vidareutveckla nuvarande e-tjänster för prospektörer i tillståndsprocessen. Tillväxtverket bör delta i arbetet utifrån sin kunskap om användardriven utveckling som utgår från företagares behov, möjligheten till kompetensöverföring från myndighetens uppdrag kring livsmedelsstrategin samt kopplingar till verksamt.se. Syftet är att erbjuda ett digitalt stöd som utgår från prospektörers behov genom hela prövningsprocessen.

10.3 Organiseringen av Bergsstatens uppgifter

Utredningens bedömning: Ansvarsfördelningen mellan bergmästaren, Bergsstaten och SGU uppfattas som otydlig och nuvarande organisatoriska konstruktion innebär en risk för sammanblandning av ansvar och roller. Vi bedömer att detta har sin grund i den organisationsförändring som genomfördes 2009 då Bergsstaten införlivades i SGU och hur denna regleras i SGU:s instruktion. Eftersom detta kan påverka förståelsen för och acceptansen av det svenska prövningssystemet förordar vi en översyn av hur verksamheten ska vara organiserad.

Utredningens förslag: Regeringen bör se över den organisatoriska formen för Bergsstaten och beslutanderätten för bergmästaren.

Bergsstaten är en liten organisation med drygt tio anställda med uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten var tidigare en självständig myndighet men införlivades 2009 i Sveriges geologiska undersökning (SGU), som bland annat ansvarar för främjandet av mineralnäringen. Bergsstaten är numera beteckningen på en enhet vid SGU. Bergsstaten leds av bergmästaren, som beslutar i frågor enligt minerallagen.

Vi har under utredningsarbetet förstätt att ansvarsfördelningen mellan bergmästaren, Bergsstaten och SGU uppfattas som otydlig och att det sker en sammanblandning av roller. För att hanteringen

av ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral ska uppfattas som tydlig och funktionell behöver den instans som handlägger och beslutar i frågor enligt minerallagen ha rätt organisatoriska förutsättningar. Inte minst är detta viktigt för möjligheten att kunna säkerställa en trygg och hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Vi har av det skälet valt att fördjupa oss något i dessa frågor. I detta avsnitt inleder vi med att beskriva bergmästarens och Bergsstatens uppgifter och ansvar i dag (avsnitt 10.3.1 och 10.3.2) och diskuterar därefter hur en framtida organisation skulle kunna se ut (avsnitt 10.3.3).

10.3.1 Organisation och uppgifter

Bergsstaten var tidigare förvaltningsmyndighet enligt minerallagen med bergmästaren som myndighetschef. Bergsstatens ställning som självständig förvaltningsmyndighet upphörde i och med att myndigheten 2009 inordnades i SGU. Organisationsförändringen innebar också att bergmästaren underordnades SGU:s generaldirektör i frågor om bland annat resurssättning.

Enligt 13 § i SGU:s instruktion¹⁷ ska det inom myndigheten finnas en organisatorisk enhet som benämns Bergsstaten som har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Samma bestämmelse anger att Bergsstaten leds av bergmästaren, och att bergmästaren beslutar i frågor enligt minerallagen. Bergmästaren anställs enligt instruktionen av regeringen. Fram till 2009 kunde bergmästaren delegera beslut till en annan tjänsteman på Bergsstaten¹⁸ men den möjligheten saknas numera. I instruktionen fastställs att Bergsstaten ansvarar för sina beslut och ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning, det vill säga SGU:s generaldirektör, ansvarar inför regeringen för att Bergsstaten tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet, för att verksamheten bedrivs författningssenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

I minerallagen pekas bergmästaren ut som ansvarig för den myndighetsutövning som sker enligt lagen och som beslutande. Detta uttrycks bland annat som att arbetsplanen ska ”fastställas av berg-

¹⁷ Förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning.

¹⁸ 7 § förordning (2007:1319) med instruktion för Bergsstaten.

mästaren”¹⁹ att ärenden om beviljande av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession ”prövas av bergmästaren”²⁰ och att tillsynen enligt lagen ”utövas av bergmästaren”²¹ Även begreppet prövningsmyndigheten förekommer²² men inte benämningen Bergsstaten. I mineralförordningen nämns Bergsstaten i två bestämmelser, varav den ena avser publicering på Bergsstatens webbplats och den andra att en viss uppgift tillkommer en tjänsteman vid Bergsstaten.²³

Bergmästarens självständighet och förtroendet för att minerallagen tillämpas opartiskt ansågs inför organisationsförändringen 2009 vara viktiga värden att slå vakt om. En förutsättning för bibehållen självständighet ansågs vara att Bergsstaten uppträder under eget namn.²⁴ Detta tar sig i dag uttryck i att Bergsstaten har en egen webbplats, egna e-postadresser och en egen årsredogörelse. På webbplatsen, som är en del av SGU:s webbplats, beskrivs det som att det är Bergsstaten som prövar frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter och som utövar tillsyn av efterlevnaden av minerallagen. Vidare anges att Bergsstaten är ett särskilt beslutsorgan som organisatoriskt tillhör Sveriges geologiska undersökning men som har en oberoende ställning avseende sin myndighetsutövning.

En viktig koppling till SGU är behovet av delade it-system. Framför allt gäller detta prospekteringsresultat som är viktiga för utvecklingen av geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt. Sekretessbelagda undersökningresultat från prospektörer rapporteras till Bergsstaten medan förvaltning och spridning av resultaten till allmänheten är en uppgift för SGU.

10.3.2 Bemanning och handläggningstider

Under senare år har personalomsättningen vid Bergsstaten varit hög och handläggningstiderna har ökat.

Målsättningen är att den totala handläggningstiden²⁵ för ett ärende ska vara längst fyra månader och den genomsnittliga handläggningstiden²⁶ för ärenden om undersökningstillstånd och förlängd giltig-

¹⁹ 3 kap. 5 d § minerallagen (1991:45).

²⁰ 8 kap. 1 § minerallagen.

²¹ 15 kap. 1 § minerallagen.

²² Se till exempel 6 kap. 1 och 4 §§ minerallagen.

²³ 8 a § och 40 § mineralförordningen (1992:285).

²⁴ Statskontoret (2014).

²⁵ Tiden från inkommen ansökan fram till beslut.

²⁶ Tiden från komplett ansökan och inkomna yttranden fram till beslut.

hetstid längst tre månader. De målsatta handläggningstiderna har under många år kunnat hållas med god marginal men under 2019 och 2020 förkom avvikelser. Under 2021 förbättrades läget och det var då endast handläggningstiderna för undersökningstillstånd som inte kunde nås. Antalet ärenden var betydligt färre under år 2021 än under tidigare år (se tabell 10.1).

Tabell 10.1 Undersökningstillstånd

Antal ansökningar						
	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Undersökningstillstånd	109	123	130	166	227	139
Förlängd giltighetstid	36	102	69	100	96	84
Totalt	145	225	199	266	323	223

Källa: SGU:s årsredovisningar.

I SGU:s årsredovisning anges tre huvudsakliga orsaker till att de genomsnittliga handläggningstiderna ökat. Dessa är personalomsättning, undanträngningseffekter på grund av utvecklingsarbete och i viss mån coronapandemin. Undanträngningseffekten beror bland annat på utvecklingen av it-system på SGU. Myndigheten har aktivt arbetat med att stärka sin roll i den digitala utvecklingen som producent av geologisk information och nästan en fjärdedel av SGU:s förvaltningsanslag går till avdelningen IT och digitalisering.²⁷

Av den bemanning om 10 personer som fanns i tjänst vid Bergsstaten årsskiftet 2021/22 hade sex anställts 2019 eller senare. Båda gruvingenjörstjänsterna var vakanta vilket innebar att bergmästaren under en period saknade den kompetens vid Bergsstaten som behövs för att kunna bedöma om en fyndighet är brytvärd. Anställningen som bergmästare är vakant sedan den 1 juli 2022.²⁸

10.3.3 Organisationen bör ses över och förändras

I takt med att behovet av innovationskritiska metaller och mineral ökat har bergmästarens beslut på senare tid uppmärksamrats allt mer. En bidragande orsak till detta är de rättstvister som uppstått till följd av de otydligheter i regelverk och prövningsprocesser som vi

²⁷ SGU (2019).

²⁸ SGU Nyheter.

adresserar i detta betänkande. Efter regeringens beslut om beviljande av bearbetningskoncession till Kallak K nr 1²⁹ har media i viss utsträckning också blandat ihop SGU:s främjanderoll med de myndighetsutövande uppgifter som bergmästaren ansvarar för. Denna sammanblandning kan leda till en lägre acceptans för de beslut som fattas av bergmästaren och därmed till fler överklaganden.

För förståelsen och acceptansen är viktigt att det svenska prövningssystemet är enkelt och tydligt. Vi menar att det finns vissa brister kopplat till dagens organisation som behöver åtgärdas. Det handlar både om att ansvar och uppgifter såsom de beskrivs i officiella kanaler inte stämmer överens med hur detta är reglerat i minerallagen och att det finns ett inbyggt onödigt beroendeförhållande mellan bergmästaren och SGU. Vidare behöver införas en ordning som möjliggör att visa beslut kan fattas även när bergmästaren är frånvarande.

Vi ser inget behov av att arbetsuppgifterna enligt minerallagen hanteras vid en fristående myndighet på det sätt som var fallet före 2009. För detta är arbetsuppgifterna allt för få. Den organisatoriska lösning som dagens system bygger på, med ett särskilt beslutsorgan vid SGU, menar vi är en lämplig lösning. Däremot menar vi att ansvar och roller för bergmästaren och Bergsstaten behöver förtydligas och oberoendet till SGU stärkas ytterligare.

Eftersom de överväganden som görs enligt minerallagen till viss del bygger på komplex information behöver den organisatoriska lösningen säkerställa att hela bredden av erforderlig kompetens finns representerad i beslutsfattandet. Ett sätt att lösa det är att införa ett kollektivt sammansatt särskilt beslutsorgan. Det kan ske genom att Bergsstaten inrättas som ett särskilt beslutsorgan vid SGU, med bergmästaren som ordförande. Då beslutsfattandet har inslag av rättskipning kan krav på domarerfarenhet ställas på rollen som ordförande. Övriga ledamöter bör ha kompetens som relaterar till de frågor som behandlas i ärenden enligt minerallagen, företrädesvis lantmäterikompetens och gruvteknisk kompetens. Detta skulle ge den bredd i beslutsfattandet som behövs. Till stöd för det särskilda beslutsorganets arbete bör finnas ett kansli för beredning av ärenden. Ett sådant kansli kan inrättas som en organisatorisk enhet inom SGU. Kanslichef eller annan person vid kansliet bör få delegation på att fatta beslut av enklare karaktär och sådana brådskande beslut som inte kan avvakta ordinarie hantering i beslutsorganet.

²⁹ N2017/04553.

En alternativ lösning som bygger på en mindre ingripande förändring är att tydliggöra bergmästarens och Bergsstatens nuvarande roller och ansvar i SGU:s instruktion. Det behöver då tydligt framgå att bergmästaren är ett särskilt beslutsorgan vid SGU och att Bergsstaten är ett kansli till bergmästaren som ingår i SGU:s organisation men som är organisatoriskt åtskild från SGU:s övriga verksamhet³⁰. Den kompetens som behövs för bergmästarens beslut får i det här alternativet, precis som i dag, säkerställas genom den beredning som sker vid kansliet. För att säkerställa kontinuerlig beslutsförhet bör en vice bergmästare utses med mandat att besluta i bergmästarens ställe vid dennes frånvaro.

Uppdraget som ledamot i det särskilda beslutsorganet bör vara ett av regeringen arvoderat uppdrag. Oavsett antal ledamöter bör dessa utses av regeringen och för bestämd tid. På så sätt stärks oberoendet gentemot SGU:s ledning.

Ansvarig för att verksamheten vid kansliet bedrivs författningens- enligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt bör ligga på myndighetens (SGU:s) ledning. I detta ingår att tillhandahålla it-system och annat administrativt stöd, såsom personaladministration och resultatrapportering, liksom att säkerställa att erforderlig kompetens finns vid kansliet för dess göromål. Ansvaret för att verksamheten tilldelas ekonomiska resurser kan ligga kvar på SGU:s ledning eller flyttas till högre nivå genom att tillskapa en egen anslagspost inom Utgiftsområde 24 Näringsliv i regeringens budgetproposition. Arbetsuppgifternas vikt och oberoendet till SGU skulle därmed stärkas ytterligare.

Vi föreslår att regeringen ser över den organisatoriska formen för Bergsstaten och beslutanderätten för bergmästaren. En sådan översyn kan genomföras i samband med den mer genomgripande översyn av minerallagen som vi föreslår i kapitel 15.

³⁰ Detta är en konstruktion som används i andra liknade situationer, se exempelvis förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

10.4 Avgiftsfinansierad resursförstärkning till SGU

Utredningens bedömning: Våra förslag i utredningen innebär utökade uppgifter för SGU inklusive Bergsstaten som kommer innebära behov av resurstillskott. Därtill finns det ett behov av medel för att kunna genomföra en strukturerad tillsyn. Vi bedömer att dessa behov bör finansieras genom en höjning av avgiften för undersökningstillstånd. Uppgifterna har en direkt nytta för tillståndsinnehavaren. Dessutom skapar avgiften incitament för minskade undersökningsytor över tid. Det finns också en risk att låga avgifter för prövning och tillsyn leder till en misstro gentemot prospektörer och prospektering generellt vilket i sig kan försvåra en funktionell prövning.

Utredningens förslag: Undersökningsavgiften för koncessionsmineral, undantaget för diamant, höjs med 5 kronor per hektar och år för att finansiera ökat anslag till SGU för arbetet vid Bergsstaten och som prospekteringsluss.

10.4.1 Utökade uppgifter kräver resurstillskott

Några av de förslag som vi lägger för att skapa en funktionell prövning för prospektering kommer att vara tidskrävande uppgifter. Det gäller inte minst Bergsstatens uppgift att genomföra dialogmöte (se avsnitt 8.2.2) och uppgiften till SGU att fungera som prospekteringsluss (se avsnitt 10.2). Andra förslag, såsom att bedömningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas från koncessionsprövningen till miljöbalksprövningen, bör innebära en arbetsbesparing. Sammantaget bedömer vi ändå att våra förslag leder till utökade arbetsuppgifter inom SGU och att det finns ett behov av resursförstärkning för att möjliggöra dessa uppgifter.

Därtill kommer att Bergsstaten sedan tidigare aviserat att dagens anslag inte räcker till för att genomföra en strukturerad tillsyn enligt minerallagen. Bergsstaten fick 2016 ett regeringsuppdrag att utveckla metodik för systematiskt granskningsarbete och tillsyn av de undersökningsarbeten som bedrivs enligt minerallagen. Bergsstaten föreslog en tillsynsmetodik enligt följande:³¹

³¹ SGU (2017a).

- Tillsynen av prospektörernas arbetsplaner bör förstärkas och göras mer systematiskt. En utökad granskning bör ske av arbetsplanernas innehåll och på vilket sätt prospektörer kommunicerar arbetsplanen med berörda parter.
- Den förbyggande tillsynen bör förbättras genom utökad information och rådgivning om minerallagen och vilka krav som ställs vid genomförande av undersökningsarbeten och upprättande av arbetsplaner. Särskilt fokus bör ställas på nya aktörer.
- Fältinspektioner bör genomföras för ett urval av undersökningsarbeten för att följa upp resultaten av prospekteringsverksamheten.

Bergsstaten utgick i sin rapport från en ambitionsnivå för den föreslagna utökade systematiska tillsynen om 1,5 årsarbetskrafter vilket skulle kräva förstärkning av Bergsstatens resurser med 2,27 miljoner kronor per år. Bergsstaten påpekade att ett sätt för staten att delfinansiera en utökad tillsyn är att höja ansökningsavgifterna för de tillstånd som Bergsstaten handlägger. Någon förstärkning för utökad tillsyn har inte tillförts, varken internt genom omfördelning av medel eller riktade medel från riksdagsbeslut.

10.4.2 Ansökningsavgifter enligt minerallagen

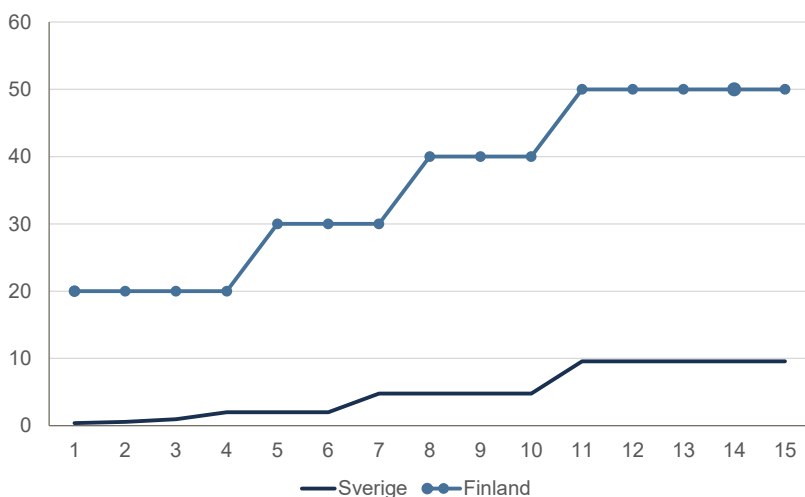
Enligt 14 kap. minerallagen ska en sökande betala ansökningsavgift och innehavare av undersökningstillstånd ska betala avgift till staten. Avgifternas storlek specificeras i 2, 10 och 19 §§ mineralförordningen och ändrades senast 2005. Ansökningsavgiften för undersökningstillstånd är 500 kronor per påbörjat område på 2 000 hektar. Vid beslut om beviljande av nytt undersökningstillstånd ska dessutom en avgift betalas per påbörjat hektar av undersökningsområdet. Beloppet varierar mellan olika koncessionsmineral. Om tillståndet avser något annat koncessionsmineral än diamant är avgiften 20 kronor, varav 4 kronor avser det första året, 6 kronor det andra året och 10 kronor det tredje året. Avgiften ska dock alltid vara lägst 100 kronor. Vid en första förlängning av undersökningstillståndets giltighetstid enligt 2 kap. 6 § minerallagen utgår en högre avgift, 21 kronor per påbörjat hektar och år för andra koncessionsmineral än diamant. På samma sätt stiger avgiften vid senare förändringar.

Enligt 19 § mineralförordningen är ansökningsavgiften för ett koncessionsområde 80 000 kronor. Det utgår även en avgift för markanvisning på 80 000 kronor om sammanträdet hålls vid förrättningen och i annat fall med 40 000 kronor. Det minsta belopp som en prospektör behöver betala till staten för att ansöka om koncession är således 120 000 kronor.

I Finland sköter myndigheten Tukes liknande uppgifter som vid Bergsstaten. Uppgifterna vid Tukes är avgiftsfinansierade.³² För ny malmletning har Tukes en grundavgift som kompletteras med en tilläggsavgift om 104 euro per timme. Grundavgiften varierar utifrån undersökningsytan. För en area upp till 1 000 hektar är avgiften 3 950 euro, för 1 001–2 000 hektar är den 7 300 euro, för 2 001–4 000 hektar är den 9 400 euro och för över 4 000 hektar är den 11 600 euro. Av grundavgiften tas 40 procent ut i förskott.

Figur 10.1 Avgifter för tillstånd för undersökningsarbete

Euro per hektar och år



Källa: Mineralförordningen (1992:285) och Säkerhets- och kemikalieverkets (Tukes) prislista för avgiftsbelagda tjänster.

Avgiften är således högre i Finland än i Sverige (se figur 10.1) men myndigheten Tukes genomför också betydligt fler uppgifter. För ett undersökningstillstånd på 2 000 hektar blir den totala kostnaden i

³² Gruvlag 2011/621.

Sverige ungefär 1,5 miljoner kronor vilket kan jämföras med över 10 miljoner kronor i Finland under antagandena att undersökningstillstånd innehåses i 15 år och att arealen är konstant. I realiteten minskar ansökt areal generellt över tid.

10.4.3 Förslag till höjd avgift för undersökningstillstånd

Under 2021 uppgick Bergsstatens kostnader till drygt 16 miljoner kronor och intäkterna till staten från de avgifter som anges ovan uppgick till ungefär 17,2 miljoner kronor. Det är svårt att bedöma statens samlade kostnader för hantering av ansökningar enligt minerallagen då det rymmer kostnader för Bergsstaten såväl som remissmyndigheternas kostnader (till exempel länsstyrelsen) och även en eventuell regeringsprövning. Vi bedömer dock att de samlade kostnaderna för undersökningsfasen överstiger de genomsnittliga intäkterna.

Som framgår ovan behöver Bergsstaten tillskjutas resurser för att kunna bedriva en strukturerad tillsyn av de arbeten som utförs med stöd av undersökningstillstånd. Våra förslag om tidigt dialogmöte och att SGU ska agera som prospekteringsluss kommer också kräva mer resurser. Dessa förslag, precis som tillsyn, rör primärt undersökningstillståndsinnehavare och medför en direkt nytta för dem.

Vi bedömer att denna form av direkt nytta för prospektören bör finansieras av avgifter. Det finns åtminstone två starka skäl till denna bedömning. För det första skapar en avgift per hektar incitament för prospektören att minska undersökningsytan över tid. Markägare ger ibland uttryck för att prospektering minskar viljan att genomföra egna investeringar. Att prospektören lämnar områden som inte är tillräckligt intressanta möjliggör för markägare att genomföra egna investeringar vilket i sig skapar större acceptans för prospektering. För det andra finns det en risk att låga avgifter för prövning och tillsyn leder till en misstro gentemot prospektörer och prospektering generellt vilket i sig kan försvåra en funktionell prövning. Ett skäl för staten att ta kostnaden är om detta rent ekonomiskt skulle gynna prospektering i Sverige. Vid en jämförelse med exempelvis Finland kan dock konstateras att de svenska avgifterna för närvarande inte är särskilt höga. Som vi noterat i kapitel 5 bör man dock vara varsam med höjningar av avgifter för juniora prospektörer eftersom de finansierar sitt arbete genom riskkapital. En betydligt

högre höjning av avgiften än den vi föreslår skulle därför kunna få betydande konsekvenser för prospekteringen efter innovationskritiska metaller och mineral.

Vår bedömning är att avgiften för koncessionsmineral, undantaget för diamant, höjs med 5 kronor per hektar och år. Detta innebär en relativt kraftig höjning av avgiften de första åren. Detta motiveras dock av att det är under den initiala undersökningsperioden som tidigt dialogmöte ska genomföras och SGU:s roll som sluss är störst. Fortfarande kommer det att vara en betydande skillnad mellan de svenska och finska avgifterna. Under de första tre åren av undersökningstillstånd är avgiften i Finland i dag över 31 gånger högre. En höjning med 5 kronor per hektar och år skulle innebära att avgiften fortfarande är nästan 18 gånger högre i Finland de första tre åren. Anledningen till att vi inte föreslår en större höjning är att den service som myndigheten Tukes i Finland tillhandahåller är långt större än vad våra förslag innebär för SGU/Bergsstatens del.

En höjning med 5 kronor per hektar och år skulle generera en intäkt på ungefär 5 miljoner kronor per år. Den yta som omfattas av undersökningstillstånd har legat relativt stilla de senaste fem åren. Ytan har pendlat mellan knappt 9 000 kvadratkilometer och drygt 10 000 kvadratkilometer. Vid 2021 års slut uppgick ytan till 11 300 kvadratkilometer. Går man tillbaka till 2010 är dock skillnaden stor. Då omfattas drygt 20 000 kvadratkilometer av undersökningstillstånd.

Ett förstärkt anslag med 4 till 5 miljoner kronor per år skulle möjliggöra både en förbättrad tillsyn och genomförande av de insatser som vi föreslår i syfte att stärka möjligheterna till en utökad utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Bergsstaten har själva bedömt behovet av medel till drygt 2 miljoner kronor för tillsyn. Genomförandet av dialogmöten bedöms kosta ungefär lika mycket. Under 2021 beviljades 85 nya undersökningstillstånd. Den senaste sjuårsperioden har det generellt legat på 100 till 150 nya undersökningstillstånd. Alla dessa är dock inte aktuella för ett tidigt dialogmöte utan det gäller framför allt undersökningstillstånd som inte är i direkt anslutning till ett tidigare undersökningsområde eller existerande gruvverksamhet. Prospekteringssslussen vid SGU bedöms kosta över 1 miljon kronor.

En höjning av avgiften skulle kunna leda till att verksamhetsutövarna väljer att minska undersökningsområdet något. Detta är något som under utredningen framkommit som önskvärt för markägare.

11 Stärkt nationell planering

Utredningens bedömning: Tillgången till innovationskritiska metaller och mineral är av avgörande betydelse för takten i klimatomställningen. Försörjningen av dessa ämnen behöver därför stärkas genom åtgärder inom den nationella planeringen. De områden i Sverige som innehåller fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen behöver skyddas och åtgärder behöver vidtas för att anläggningar för utvinning av sådana ämnen ska kunna etableras i närheten av fyndigheterna. För att åstadkomma detta krävs att den riksintresseansvariga myndigheten SGU intensifierar sitt arbete med dessa frågor. Det behövs även ett vägledande material för den nationella planeringen som är specifikt inriktat på försörjningsbehovet av dessa ämnen. Dessutom kan vissa författningsändringar behövas i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Utredningens förslag: För att tydliggöra och stärka positionen för innovationskritiska metaller och mineral i den nationella planeringen föreslår vi följande åtgärder:

Den första åtgärden är att ge Sveriges geologiska undersökning (SGU) i uppdrag att definiera vad som avses med begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, att se över kriterierna för riksintresseutpekanden enligt 3 kap. 7 § miljöbalken, samt att intensifiera sitt arbete med att peka ut riksintresseområden som innehåller fyndigheter av sådana metaller och mineral som är innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen.

Den andra åtgärden är att förtydliga i 3 kap. 7 § miljöbalken att det är utvinningen av ämnen och material som omfattas av riksintresseutpekandet. Detta görs genom en tydligare hänvisning till utvinningsintresset i andra stycket. Förändringen innebär att också

områden för driftsanläggningar ska ingå i det utpekade riksintresseområdet, inte enbart själva fyndigheten.

Den tredje åtgärden är att ta bort kravet på särskilda skäl i 4 kap. 1 § 2 stycket miljöbalken för etablering av anläggningar för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som behövs för klimatomställningen inom de geografiska områden som skyddas enligt 4 kap. miljöbalken, förutom inom nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, eller inom Natura 2000-områden.

Den fjärde åtgärden är att ta fram en kunskapssammanställning för nationell planering och en vägledning för koordinerad markanvändning i områden som är intressanta för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Kunskapssammanställningen ska syfta till att underlätta för avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen samt att synliggöra målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen. Vägledningen ska syfta till att stödja kommunerna i deras arbete med översiktsplaner.

En del av vårt uppdrag handlar om att se över hur prövningsprocesser och regelverk kan förändras så att bättre hänsyn kan tas till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta. Systemet för riksintressen är en naturlig del där verksamhetens samhällsnytta kan stärkas, men det erbjuder även möjligheter att ta hänsyn till lokal miljöpåverkan. Vi har även, i enlighet med vårt tilläggsdirektiv, specifikt utrett hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i riksintressesystemet.

I detta kapitel beskriver vi riksintressesystemet och ger förslag på hur områden som innehåller innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få ett stärkt skydd. Vi redovisar också andra åtgärder som vi bedömer är värdefulla för att stärka riksintressesystemet funktion som ett effektivt planeringsverktyg.

11.1 Riksintressen som planeringsverktyg

Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en god och hälsosam miljö.¹ En central del i att uppnå det syftet är att mark- och vattenresurser används för lämpligast möjliga ändamål. För att klara detta finns ett stort behov av samhällsplanering på såväl nationell som kommunal nivå.

Den kommunala planeringen regleras i plan- och bygglagen (PBL) och tar sig främst uttryck i översikts- och detaljplaner. För den nationella och regionala planeringen finns instrument som är inriktade specifikt mot vissa sektorer eller resurser, som till exempel vattenförvaltningen. Det finns också en mer generell planering av hur mark- och vattenområden ska användas nationellt. Denna planering är lagreglerad och finns i miljöbalkens 3 och 4 kap. som brukar kallas ”hushållningsbestämmelserna”.

11.1.1 Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Hushållningsbestämmelserna har stor betydelse i den fysiska planeringen och vid tillståndsprovningen för olika verksamheter. Reglerna syftar till att främja en sådan användning av mark, vatten och fysisk miljö i övrigt som innebär att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.² Med bestämmelserna ges mark- och vattenområden som rymmer resurser, värden eller företeelser som är särskilt betydelsefulla från ett nationellt perspektiv ett skydd mot vissa åtgärder. Det innebär att värdefulla miljöer kan bevaras och att man säkerställer att det finns områden där det är möjligt att uppföra anläggningar som är viktiga för Sverige.

En viktig funktion i 3 kap. miljöbalken är möjligheten att peka ut vissa områden som riksintressen för specifika ändamål och på så sätt särskilt understryka deras betydelse. Begreppet riksintresse är inte definierat i lagstiftningen, men för att ett område ska pekas ut bör det vara ett område av särskilt intresse på grund av att det är av särskild vikt ur nationell eller i vissa fall regional synpunkt.³ Kapitlet

¹ Miljöbalken 1 kap. 1 §.

² Miljöbalken 3 kap. 1 §.

³ Prop. 1985/86:3, s. 164 och 168.

innehåller således två nivåer av skydd, en första nivå som pekar ut områdestyper som *så långt som möjligt ska* skyddas, och en andra, som stadgar att områden som är av riksintresse för ett visst ändamål *ska* skyddas. Fokus i den här texten kommer att ligga på sådana områden som uppnår den högre graden av skydd, det vill säga riksintresseområden.

För den här utredningens vidkommande är det specifikt den bestämmelse som pekar ut sådana områden som innehåller värdefulla ämnen och material som är av intresse. Enligt 3 kap. 7 § miljöbalken kan sådana områden pekas ut som riksintressen om de innehåller fyndigheter av sådana ämnen eller material. För att en fyndighet ska anses vara av riksintresse har det uttalats i förarbetena att den ska bedömas kunna bli av stor betydelse från försörjningsberedskapssynpunkt för landet.⁴ Det är SGU som ansvarar för riksintresse värdefulla ämnen och material.⁵ Skyddet syftar till att verksamhetens samhällsnytta ska beaktas i planeringsarbete, i prövningar och hos myndigheter och kommuner.

I jämförelse med andra myndigheter har SGU varit restriktiva i sina utpekanden av riksintresseområden. Ett skäl till detta är att kriterierna i lagstiftningen för utpekande av riksintresseområden för värdefulla ämnen och material är snävare än för andra riksintressen eftersom det krävs att det är klarlagt att det finns en fyndighet.

I 4 kap. miljöbalken regleras de så kallade geografiska riksintressena. De områden som tas upp i kapitlet är, med hänsyn till sina natur- och kulturvärden, i sin helhet av riksintresse. I 4 kap. 1 § finns en bestämmelse som anger att de särskilda hushållningsbestämmelserna (med särskilt utpekade bevarandeområden) inte utgör hinder för utvinning av värdefulla ämnen eller material om det finns särskilda skäl. Det finns inget geografiskt riksintresse med hänsyn till värden såsom samhällsförsörjning eller klimat.

11.1.2 Nationell och lokal planering

Systemet med riksintressen är ett nationellt planeringsverktyg som syftar till att bidra till en god hushållning med mark- och vatten. Den nationella planeringen fungerar så att sektorsmyndigheter ansvarar

⁴ Prop. 1985/86:3, s. 166.

⁵ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden, 2 § 5 p.

för att peka ut riksintresseområden. Boverket ansvarar för att samordna de olika sektorsmyndigheternas arbete med att ta fram underlag för riksintresseutpekanden.⁶ Det finns inget bemyndigande för sektorsmyndigheterna att fatta bindande beslut om riksintresseområden. Det är därför upp till prövningsmyndigheten att i varje enskilt fall avgöra om ett område faktiskt är av riksintresse när frågan aktualiseras i en process. Dock används riksintresseutpekandet som underlag i processen och det är inte särskilt vanligt att domstolen frångår den bedömning som sektorsmyndigheten har gjort.

Riksintressen gäller geografiska områden som innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Områden kan vara av riksintresse för både bevarande och exploatering. Riksintressen ska behandlas och redovisas i den kommunala översiktsplaneringen så att det blir tydligt hur dessa förhåller sig till andra intressen men också för att avvägningar mellan motstående riksintressen ska kunna göras. Eftersom områdena är grovt angivna i de riksintresseutpekanden som görs av ansvariga myndigheter kan en närmare avgränsning behöva göras i kommunens översiktsplan i dialog med länsstyrelsen.

Det finns önskemål från flera håll om ett statligt helhetsgrepp när det gäller samhällsplanering av mark- och vattenanvändning. Att ta ett helhetsgrepp har dock blivit allt svårare i och med att allt fler nationella mål, planer och program liksom nya åtaganden enligt internationella överenskommelser och gemenskapslagstiftningen inom EU påverkar samhällsplaneringen. Detta gäller inte minst kommunerna som sedan 2011 i översiktsplanen ska redovisa hur man i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen. Riksintresseutredningen konstaterade i sitt betänkande att kommunerna har svårigheter att uppfylla det nya kravet.⁷ Enligt Boverket upplever flertalet kommuner svårigheter i att hantera de nationella målen. Flera översiktsplaner brister också i sin beskrivning och hantering av de nationella målen. En tydligare nationell beskrivning av mål efterfrågas, liksom ett bättre stöd från länsstyrelserna i arbetet med att ta ställning till vilka mål som är väsentliga att hantera på lokal nivå.⁸ Boverket konstaterar i sin rapport *Ramverk för nationell planering* –

⁶ Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket 7 § 3 p.

⁷ SOU 2015:99 s. 28.

⁸ Boverket (2014), s. 36.

Förslag till utvecklad nationell planering i Sverige att det i dag saknas en formaliserad tvärspektoriell samverkan mellan statliga myndigheter och att få gemensamma underlag och analyser görs utifrån ett helhetsperspektiv.⁹ Många planeringsaktörer uppfattar den nationella nivån i dagens planeringssystem som reaktiv och otydlig med en bristfällig samordning mellan de statliga myndigheterna och otillräcklig styrning.¹⁰

Miljömålsrådet initierade programområdet ”Ramverk för nationell planering” under våren 2020. Det grundar sig i behovet av nya sätt att samordna nationell planering, samverka mellan planeringsnivåerna och hantera komplexa frågor för att på så sätt bidra till en omställning och utveckling av samhället. Målet med programrådets arbete har varit att ta fram förslag på hur en nationell planering kan utvecklas i Sverige samt former och funktioner för detta. I Boverkets rapport *Ramverk för nationell planering* föreslås en grundstruktur bestående av ett Råd för samhällsplanering, en Arena för samverkan mellan statliga myndigheter samt ett Forum för dialog mellan planeringsaktörer.

11.2 Närmare om hushållningsbestämmelserna

Hushållningsbestämmelserna har sitt ursprung i den fysiska riksplaneringen som inleddes på 1960-talet och som utformades som en aktiv dialog mellan den kommunala och den statliga regionala och nationella nivån. Riksdagens riktlinjer för denna riksplanering kodifierades 1987 i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) parallellt med införandet av plan- och bygglagen (1987:10).¹¹

Ett av huvudsyftena med plan- och bygglagen var att ansvaret för planeringen av mark och vatten skulle decentraliseras till kommunal nivå. Kraven på den kommunala översiktsplanen, som då infördes, och hänsyn till riksintressena var förutsättningar för denna överföring av ansvar. Bestämmelserna om riksintressen fick därför avgörande betydelse för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller planering och beslut om användningen av mark och vatten. Översiktsplanen skulle vara arenan för dialogen mellan staten och

⁹ Boverket (2022), s. 3.

¹⁰ Boverket (2022), s. 11.

¹¹ För en utförlig redogörelse för riksintressesystemets bakgrund se SOU 2015:99, kapitel 3.

kommunen om avgränsningen och innebörden av riksintressena enligt 2 kap. naturresurslagen. Efter drygt tio års tillämpning överfördes hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen oförändrade till miljöbalken, som började gälla 1999.

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken är uppdelade i två kapitel: 3 kap. behandlar de så kallade grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden, och 4 kap. de särskilda bestämmelserna, som rör vissa geografiskt utpekade områden. En stor skillnad mellan kapitlen är att de områden som pekas ut i 4 kap. är rättsligt avgjorda och det finns därmed inget tolkningsutrymme för domstolen avseende deras karaktär som riksintressen. Som vi beskriver ovan gäller det motsatta för de områden som pekas ut i 3 kap. Där är det prövningsmyndigheten som avgör om ett område faktiskt är av riksintresse när frågan aktualiseras i en process.

För både grundläggande och särskilda riksintresseområden gäller att de ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada områdenas angivna värden, påtagligt försvåra viss verksamhet eller utgöra hinder för vissa anläggningar. I 4 kap. finns det dock ett par undantag till bestämmelserna. Det undantag som är mest intressant i förhållande till den här utredningen är att bestämmelserna i 4 kap. inte utgör hinder för anläggningar som behövs för totalförsvaret eller, om det finns särskilda skäl, för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen och material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket.¹²

För de områden som anges i 3 kap. och som inte är av riksintresse gäller att de så långt som möjligt ska skyddas mot vissa åtgärder. De åtgärder som åsyftas är sådana som kräver tillstånd enligt de lagar som är knutna till hushållningsbestämmelserna. Det är dock endast vid förändrad markanvändning som bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken aktualiseras i tillståndsprocesser.¹³

I samhällsplaneringen utgör hushållningsbestämmelserna en vägledning för prioriteringar mellan skilda intressen och anspråk när det gäller mark- och vattenanvändning.

Kommunen ska i sin översiktsplan redovisa vilka riksintressen som finns för det planlagda området och hur de ska tillgodoses.¹⁴ Länsstyrelserna har uppsikt inom sina respektive län över hushållningen med mark- och vattenområden och ska verka för att riksintressena

¹² Miljöbalken 4 kap. 1 § 2 stycket.

¹³ Miljöbalken 2 kap. 6 § 2 stycket.

¹⁴ Plan- och bygglagen 3 kap. 4 §.

tillgodoses i den kommunala planläggningen. Riksintressebestämmelserna har alltså stor betydelse för den kommunala markanvändningsplaneringen.

Vid prövningen av enskilda mål och ärenden enligt miljöbalken och enligt de lagar som hänvisar till hushållningsbestämmelserna ska dessa ha en vägledande funktion i frågor om markanvändning.

11.2.1 Närmare om 3 kap. miljöbalken

De grundläggande hushållningsbestämmelserna som finns i 3 kap. miljöbalken syftar dels till att lösa motsättningar mellan olika intressen, till exempel exploateringsintressen och bevarandeintressen, dels till att lyfta fram områden som är särskilt lämpade för vissa ändamål och därför har ett visst skydd i förhållande till annan användning av marken. I kapitlets första paragraf slås fast att mark ska användas för det eller de ändamål som den är bäst lämpad för.¹⁵ Bestämmelsen ger uttryck för en målsättning att alltid beakta möjligheterna till kombinerad markanvändning.¹⁶ Även om reglerna har karaktären av avvägningsregler ska alltså avvägningen ske först om det inte är möjligt att tillgodose de olika intressena samtidigt.

De områdestyper som omfattas av 3 kap. är: stora opåverkade områden,¹⁷ ekologiskt känsliga områden,¹⁸ brukningsvärd jordbruksmark och skogsmark av betydelse för skogsnäringen,¹⁹ mark- och vattenområden av intresse för rennärning, yrkesfiske eller vattenbruk,²⁰ mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet,²¹ mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material,²² mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenför-

¹⁵ Miljöbalken 3 kap. 1 §.

¹⁶ Prop. 1985/86:3, s. 154.

¹⁷ Miljöbalken 3 kap. 2 §.

¹⁸ Miljöbalken 3 kap. 3 §.

¹⁹ Miljöbalken 3 kap. 4 §.

²⁰ Miljöbalken 3 kap. 5 §.

²¹ Miljöbalken 3 kap. 6 §.

²² Miljöbalken 3 kap. 7 §.

sörjning eller avfallshantering,²³ samt mark- och vattenområden är som har betydelse för totalförsvaret.²⁴

Det är inte alla områdestyper som kan uppnå den högre skyddsnivån av riksintresse, men lagstiftaren har ändå pekat ut dem som viktiga i den nationella fysiska riksplaneringen. De typer av områden som skyddas skiljer sig mycket åt, vissa skydd fokuserar på bevarande, medan andra fokuserar på nyttjande av markområden. De skiljer sig även åt i sin geografiska spridning, där intresset för ämnen och material pekas ut genom koordinatsättning av enskilda fyndigheter medan till exempel rennäringsen kräver större arealer. Under 2020–2021 gjordes en översyn av kriterierna för riksintresseutpekanden avseende vissa intressetyper, med det uttryckliga syftet att kraftigt minska såväl antalet anspråk på områden av riksintresse som dessa områdets samlade areella utbredning.²⁵ Riksintresset ämnen och material var dock inte del av den här översynen. Ett skäl till detta är att SGU valt att vara restriktiva i sitt utpekande av områden i jämförelse med många andra myndigheter med ansvar för riksintressen.

I nästa avsnitt beskrivs skyddet för områden som innehåller värdefulla ämnen eller material mer i detalj, eftersom det är den områdestyp som täcker de metaller och mineral som omfattas av den här utredningen.

Områden som innehåller värdefulla ämnen eller material

Enligt 3 kap. 7 § miljöbalken ska områden som innehåller värdefulla ämnen eller material så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa. I förarbetena till naturresurslagen framgår att de ämnen och material som avses är sådana som bedöms som värdefulla från samhällsekonomiska utgångspunkter.²⁶ Vilka ämnen eller material som anses värdefulla kan därmed komma att variera över tid. När det gäller bedömningen av om ämnen eller material ska anses vara värdefulla i en miljöprövningsprocess kan prövningsmyndigheten inhämta information från en annan myndighet om betydelsen av de värden som ska bedömas i det konkreta fallet. SGU är den myndighet som har bäst kunskap om det generella värdet

²³ Miljöbalken 3 kap. 8 §.

²⁴ Miljöbalken 3 kap. 9 §.

²⁵ Se regeringens beslut Fi2020/00252/SPN.

²⁶ Prop. 1985/86:3, s. 165.

av olika ämnen eller material. Det ingår i prövningsmyndighetens utredningsskyldighet att inhämta den information som behövs för att ett ärende ska bli tillräckligt utrett. Vid en bedömning av markanvändning som berör riksintresset mineral, kan därför nödvändig information inhämtas från SGU.

När förslaget om skydd för områden med värdefulla ämnen och material togs in i naturresurslagen uttalades att det mot bakgrund av samhällets behov av värdefulla ämnen och material är angeläget att områden som innehåller kända tillgångar på värdefulla ämnen eller material ska skyddas mot åtgärder som kan förhindra eller försvåra ett framtida utnyttjande av den ifrågakvarande resursen. För att åstadkomma detta ska till exempel samlad bebyggelse i större omfattning och verksamheter som behöver skydd mot sprängningar och vibrationer undvikas i områden där sådana ämnen och material finns. En god hushållning innebär att sådana verksamheter inte ska lokaliseras i omedelbar anslutning till råvaruförekomster för vilka en senare brytning har rimlig sannolikhet.²⁷

Malmer och mineral som med hänsyn till önskemål om inhemsk produktion i en krissituation är av särskild betydelse från beredskapssynpunkt är exempel på tillgångar som kan vara av sådan betydelse som avses i paragrafen. Det kan också gälla malmer och mineral med stor samhällsekonomisk betydelse med tanke på exportmöjligheter eller möjligheterna att använda dem som ersättning för importerade varor inom den svenska industrin. Vid remissbehandlingen på 1980-talet av det förslag som föregick bestämmelserna lyfte remissinstanserna svårigheten att avgöra vilka ämnen eller material som skulle kunna komma i fråga.²⁸

Information om särskilt intressanta områden för värdefulla ämnen eller material finns tillgänglig hos SGU i webbverktyget Kartvisaren. Inom dessa områden finns det god möjlighet att lokalisera fyndigheter.²⁹ Ytterligare prospekteringsåtgärder behövs dock för att kunna fastställa dessa eftersom den hittills insamlade kunskapen är sådan att det ännu inte går att peka ut mindre avgränsade områden som riksintresse för värdefulla ämnen eller material inom det större området. I sitt arbete med översiktsplanering är det därför viktigt att kommuner och länsstyrelser beaktar den information som finns hos SGU.

²⁷ Prop. 1985/86:3, s. 69–70.

²⁸ Prop. 1985/86:3, s. 70–71.

²⁹ SGU har ytterligare en kartvisare med 20 000 poster som också inkluderar områden med prospekteringsintresse men som inte pekats ut som riksintresse.

Områden av riksintresse

För att ytterligare stärka reglernas ”frånstyrande” effekt kan som sagt områden utpekas som riksintresse för ett specifikt ändamål. Ett område av riksintresse *skall skyddas* mot påtagligt försvårande åtgärder. Kommuner och myndigheter är skyldiga att ta hänsyn till områden av riksintresse genom att till exempel inte planera för eller lämna tillstånd till sådana verksamheter som kan hindra, påtagligt försvåra eller skada de ändamål för vilket området pekats ut som riksintresse. Ett område som är utpekat som riksintresse för värdefulla ämnen eller material i enlighet med 3 kap. 7 § 2 stycket miljöbalken ska alltså skyddas mot verksamhet och åtgärder som kan påtagligt hindra eller försvåra denna användning. Ett sådant hinder skulle exempelvis kunna utgöras av en detaljplan för bostäder eller tillstånd till att uppföra en vindkraftpark. Vid årsskiftet 2019/2020 fanns 148 riksintresseområden för värdefulla ämnen och material. Av dessa hade 92 detaljavgrensats och utmärkts på karta. Övriga hade lägesbestämts med en centrumkoordinat.³⁰

Kriteriet påtagligt skada

Skyddet för riksintressen är inte absolut. Som diskuterats ovan gäller det endast mot sådant som påtagligt kan skada intresset samt vid förändrad markanvändning. I situationer där det uppstår en konflikt mellan två eller fler riksintressen behöver man därför först avgöra om de kan samexistera utan att påtagligt skada uppstår på något av intressena. Vad som utgör påtagligt skada definieras inte i lagtexten, men i förarbetena till naturresurslagen uttalades det att man med det uttryckssättet utesluter bagatellartad påverkan. Det är endast sådana åtgärder som kan ha en bestående negativ inverkan på det aktuella intresset, eller som tillfälligt kan ha en mycket stor negativ inverkan på det, som avses.³¹ Detta är en fråga som har behandlats av domstol vid ett flertal tillfällen, och ofta blir slutsatsen att påtagligt skada inte kommer att uppstå, att samexistens är möjligt. Något som indikerar att det krävs en relativt omfattande skada på ett intresse som helhet för att det ska anses utgöra en påtagligt sådan.

³⁰ SGU (2021), s. 79.

³¹ Prop. 1985/86:3, s. 155.

Riksintresseutredningen (SOU 2015:99) påpekade i sitt betänkande att det finns problem med begreppet påtaglig skada och hur det har uttolkats i praxis. En av anledningarna till detta menade utredningen var att riksintressen och övriga intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ofta är otydligt beskrivna i de underlag som ligger till grund för besluten.³² Man menade att länsstyrelserna inte gör någon egen bedömning i varje enskilt fall om det angivna riksintresset är ett riksintresse eller inte. Däremot bedömer länsstyrelserna om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden kommer att påtagligt skada ett angivet riksintresse. Denna bedömning motiveras i det enskilda beslutet.³³ Domstolen kommer ofta fram till att påtaglig skada inte kommer att uppstå på något av intressena så länge villkor om försiktighetsåtgärder kan ställas.

Avvägning mellan oförenliga ändamål

I situationer då ett område är utpekad som riksintresse för ett eller fler ändamål och det inte är möjligt att de två intressena kan samexistera på platsen ska en avvägning mellan dem göras i enlighet med vad som anges i 3 kap. 10 § miljöbalken. Det innebär att företräde ska ges det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med naturresurserna. I den avvägningen ska ledning tas i miljöbalkens övergripande mål.³⁴ Bland annat är många och stora områden i Sverige av riksintresse för natur- och kulturvård samt friluftsliv. En gruvetablering kan tillåtas även inom sådana områden, om skadan av gruvetableringen inte bedöms som påtaglig gentemot hela området eller om utvinning av mineral bedöms som det intresse som bäst främjar en långsiktig hushållning med resurserna. I det här sammanhang fyller den kommunala översiktsplaneringen en viktig roll. Eftersom kommunerna i sin planering, i samråd med länsstyrelsen, avgör frågor om markanvändning får översiktsplanerna betydelse i efterkommande processer där markanvändningskonflikter kan uppstå. Detta var också något som förutsågs vid tillkomsten av hushållningsbestämmelserna.

Förarbetena till miljöbalken ger inte mycket vägledning till hur en avvägning ska göras utöver hänvisningen till miljöbalkens över-

³² SOU 2015:99, s. 274.

³³ SOU 2015:99, s. 223.

³⁴ Prop. 1997/98:45, s. 35.

gripande målsättningar.³⁵ Det långsiktiga tidsperspektivet har betydelse, liksom om möjligt lösningar som tillgodoser flera intressen. Bedömningen ska ”i enlighet med balkens mål innefatta ekologiska, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden”. Även Sveriges internationella åtaganden ska beaktas i prioriteringen av riksintresse.³⁶

Frågan om hur avvägningen ska göras behandlades även i förarbetena till minerallagen, där det konstaterades att det ligger utanför Bergsstatens normala kompetens att göra en sådan intresseavvägning som ytterst har en politisk karaktär. Därför beslutades att bergmästaren ska samråda med länsstyrelsen i frågan och att länsstyrelsens bedömning i normalfallet ska vara bestämmande för bergmästarens beslut.³⁷ Om bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit ska ärendet om beviljande av bearbetningskoncession hänskjutas till regeringens prövning.³⁸

11.2.2 Närmare om 4 kap. miljöbalken

I 4 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser för vissa i lagtexten angivna geografiska områden. Dessa områden är i sin helhet av riksintresse med hänsyn till sina natur- och kulturvärden. Bland annat omfattas stora delar av Sveriges kust- och fjällområden. Bestämmelserna varierar i styrka och räckvidd för de olika områdena men som huvudregel gäller att områdenas natur- och kulturvärden inte får påtagligt skadas genom exploateringsföretag eller andra ingrepp.³⁹ Möjligheten att etablera en gruva i dessa områden kan emellertid inte helt uteslutas, utan får bedömas från fall till fall. Det är till exempel inte säkert att en gruvetablering inom ett utpekade fjällområde av riksintresse skulle påtagligt skada hela området och därmed inverka menligt på turismens och det rörliga friluftslivets intressen. Som vi har behandlat ovan är rekvisitet påtagligt skada inte tydligt definierat i vare sig förarbeten eller praxis. Som ett exempel på detta ansågs inte Högakustenbron påtagligt skada det i 4 kap. utpekade riksintresset Höga kusten. Detta trots att den skulle bli nästan 2 kilometer lång

³⁵ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

³⁶ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 35.

³⁷ Prop. 1988/89:92, s. 64.

³⁸ Minerallagen 8 kap. 2 § 2 p.

³⁹ Miljöbalken 4 kap. 1 §.

och 182 meter hög och att E4 i övrigt mellan Härnösand och Örnsköldsvik skulle dras om inom riksintresseområdet. Regeringen motiverade sitt beslut i frågan bland annat med att det endast var en liten del av riksintresseområdet som skulle komma att påverkas.⁴⁰ Detta indikerar att gränsen för vad som utgör en påtaglig skada kan sättas relativt högt, även om det givetvis är omständigheterna i de aktuella fallen som avgör bedömningen.

Undantag från förbud – särskilda skäl

Enligt 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken kan anläggningar för utvinning av sådana ämnen och material som omfattas av 3 kap. 7 § andra stycket tillåtas även inom områden avsatta för bevarande enligt riksintressebestämmelserna, om det finns särskilda skäl. De geografiska bestämmelserna syftar till att skydda berörda områdens mycket stora natur- och kulturvärden. Eftersom dessa värden inte är lika starka överallt inom områdena bör det vara möjligt att lokalisera bebyggelse eller anläggningar inom områdena på ett sådant sätt att dessa inte påtagligt skadar bevarandevärdena.⁴¹ Vidare motiveras undantaget för gruvbrytning i förarbetena med att anläggningar för utvinning av ämnen och material är lägesbundna då en fyndighet inte kan omlokaliseras.⁴² Tanken med undantaget var att det skulle finnas en möjlighet att i särskilt angelägna fall, om fyndigheten är av mycket stor betydelse från näringspolitiska eller sysselsättningsmässiga utgångspunkter, utvinna mineraltillgångar och liknande även om en sådan utvinning skulle strida mot syftet med de geografiska bestämmelserna. Ju starkare bevarandebalansen är i det enskilda fallet, desto större tyngd måste brytningsintresset ha för att få företräde.⁴³

11.2.3 Förhållandet mellan 3 och 4 kap. miljöbalken

Bestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kap. kan sägas ange vilka *allmänna intressen* (samhällsintressen) som ska beaktas när frågor om användningen av mark- och vattenområden prövas samt hur dessa

⁴⁰ RÅ 1993 not 550.

⁴¹ Prop. 1985/86:3, s. 93.

⁴² Prop. 1985/83:3, s. 93.

⁴³ Prop. 1985/86:3, s. 93.

ska avvägas gentemot varandra när de inte kan samexistera.⁴⁴ Inom de geografiska områdena som berörs av 4 kap. miljöbalken finns många områden som också har bedömts vara av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Enligt 4 kap. 1 § miljöbalken är de områden som anges i 2–8 §§ i samma kapitel, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Av bestämmelsen framgår vidare att exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Vid olika tillståndsprövningar måste det alltså göras två bedömningar, dels om åtgärden är förenlig med bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken, dels om åtgärden är förenlig med bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken. Riksintresseutredningen fann vid utvärderingen av domstolsavgöranden och regeringsbeslut att en prövning i två steg inte alltid uppmärksammas. Miljööverdomstolen har dock i MÖD 2001:38 uttalat att det ligger närmast till hands att först pröva en ansökan enligt bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Det är först om denna prövning ger vid handen att hinder mot verksamheten inte föreligger som en intresseavvägning enligt bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ska göras.⁴⁵

Tidigare utredningars förslag och motivering avseende riksintresseområdet

Under senare år har två utredningar adresserat frågan om vad som bör ingå i riksintresseområdet för värdefulla ämnen eller material. SGU föreslog i samband med Miljöprocessutredningens (SOU 2009:45) arbete att begreppet fyndighet skulle tas bort då det skulle medge att arealmässigt större områden kan pekas ut.⁴⁶

Av förarbetena och av paragrafens andra stycke framgår att det inte enbart är de värdefulla ämnena och mineralerna utan också möjligheterna att utvinna dessa som ska skyddas. Miljöprocessutredningen föreslog i sitt slutbetänkande att paragrafens andra stycke ändras så att det framgår att åtgärder inte får vidtas inom områden som innehåller ämnen eller material av ifrågavarande slag om åtgärderna innebär att utvinningen påtagligt försvåras. Riksintresseutredningen anslöt

⁴⁴ Ek m.fl. (2017), s. 42–44.

⁴⁵ SOU 2015:99, s. 408.

⁴⁶ SOU 2009:45, s. 162–163.

sig till miljöprocessutredningens bedömning och ansåg således att uttrycket fyndigheter bör utgå ur bestämmelsen.⁴⁷

I sitt slutbetänkande föreslog riksintresseutredningen ett nytt 3 kap. miljöbalken där bland annat mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material kan vara av väsentligt allmänt intresse och av riksintresse. Det intresse som föreslogs motsvarar det som anges i nuvarande 3 kap. 7 § miljöbalken.

Kriterier för att bedöma område som innehåller fyndigheter

En viktig del i arbetet med utpekanden av riksintressen enligt 3 kap. 7 § är definitionen av begreppet fyndighet. För att kunna se över nuvarande lagstiftning i syfte att stärka ställningen för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen har vi sett det som nödvändigt att också tydliggöra vad som avses med fyndighet.

Med utgångspunkt i förarbetena till hushållningsförordningen har SGU i dag tre kriterier som används för utpekande av riksintresse enligt 3 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. Dessa är:

1. ämnet eller materialet har stor betydelse för samhällets behov,
2. ämnet eller materialet har särskilt värdefulla egenskaper och
3. området innehållande fyndigheten av ämnet eller materialet är väl avgränsat, undersökt och dokumenterat.

Det finns inte någon klar definition av begreppet fyndighet. Med en fyndighet avses vanligen, bland annat av SGU⁴⁸, en malm, en mineraltillgång eller en mineralreserv. Samtliga dessa begrepp inrymmer en bedömning av brytvärdheten, det vill säga att det rör sig om mineral som bedöms kunna vara ekonomiskt lönsamma att utvinna. Men fyndighet tolkas i miljöbalken snarast som en förekomst av mineral som är av potentiellt intresse för utvinning. Vi bedömer att den tolkning som SGU gör för närvarande om att området ska vara väl avgränsat inte är en helt nödvändig tolkning, det skulle även rymmas inom begreppet fyndighet att peka ut områden som är avgränsade, vilket är ett något vidare begrepp.

⁴⁷ SOU 2015:99, del 2, s. 446 f.

⁴⁸ SGU Geologisk ordlista.

11.3 Åtgärder för att främja försörjningsintresset i den nationella planeringen

Förutsättningarna för en god råvaruförsörjning behöver förbättras, och det gäller särskilt för ämnen som behövs för klimatomställningen. Den nationella planeringen är ett viktigt verktyg för detta. I planeringen av mark- och vattenområden behöver man ta större hänsyn i till vad som redan är känt om områden som är intressanta för undersökning och eventuellt efterföljande utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, det vill säga behövs i innovationer för att nå klimatomställningen. Således finns särskilt starka skäl för samhället att säkerställa att områden som innehåller sådana ämnen kan skyddas för framtida behov.

Vi bedömer att det bästa sättet att åstadkomma ett sådant skydd är genom:

- att SGU definierar vad som avses med begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen samt bedömer vilka metaller och mineral som utifrån denna definition uppfyller kravet på att vara innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen,
- att SGU ser över kriterierna för utpekandet av fyndigheter av ämnen och material så att de är anpassade efter fyndigheter av metaller och mineral som är innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen,
- att SGU intensifierar sitt arbete med att peka ut riksintresseområden som innehåller fyndigheter av sådana metaller och mineral som är innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen,
- att det förtydligas att riksintresseområden som pekas ut för värdefulla ämnen och material ska omfatta både fyndigheten av de värdefulla ämnena och de områden som behövs för driftsanläggningar för att kunna utvinna dessa ämnen, och
- att det inte längre krävs särskilda skäl för att etablera anläggningar för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen inom de geografiska områden som skyddas enligt 4 kap. miljöbalken, förutom inom nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården, eller inom Natura 2000-områden.

Dessutom bedömer vi att förutsättningarna för en effektiv samhällsplanering behöver stärkas genom:

- en kunskapssammanställning som synliggör målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen i syfte att underlätta avvägningar mellan olika nationella mål och riksintressen, och
- en vägledning för kombinerad markanvändning i områden som är intressanta för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen.

11.3.1 Ett anpassat och intensifierat arbete med riksintresset för värdefulla ämnen och material

För att områden som innehåller innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen ska kunna få ett starkare skydd är det centralt att det utarbetas en tydlig definition för dessa. En sådan definition kommer att ge en förutsebarhet för såväl verksamhetsutövare som myndigheter och andra särskilt berörda inför och vid tillämpningen av de regler vi föreslår. Behovet av ämnen och material kan förändras över tid. Definitionen bör ta höjd för detta och utgå från vissa fastställda kriterier för vilka egenskaper som gör att en viss metall eller mineral ska anses vara innovationskritisk. Vi föreslår att den för riksintresset ansvariga myndigheten, SGU, ska definiera vad som avses med begreppet och bedöma vilka metaller och mineral som utifrån kriterierna i definitionen ska anses uppfylla kravet på att vara innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen. Bedömningen av vilka metaller och mineral som uppfyller kriterierna behöver kontinuerligt uppdateras utifrån ny kunskap eller nya omständigheter. Genom ett sådant upplägg tillförsäkras ett visst mått av adaptivitet i förvaltningen samtidigt som det ger verksamhetsutövare, sakägare och myndigheter tillgång till information om vilka ämnen och material som vid varje given tidpunkt är kritiska för omställningen så som samhällets behov ser ut. Det kräver också att riksintressemyndigheten arbetar aktivt med att se till att de utpekanden som finns är uppdaterade. I avsnitt 11.4 utvecklar vi vår syn på hur begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen bör definieras.

Vi går inte in på frågan om definitionen bör vara författningsreglerad eller beslutas på annat sätt.

För att riksintresset för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken ska kunna vårdas och hållas uppdaterat bedömer vi att SGU behöver intensifiera sitt arbete med att peka ut och koordinatsätta sådana riksintresseområden. Det arbetet behöver särskilt beakta det ökade behovet av att utvinna innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Detta förslag är tätt förknippat med den nationella strategi för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral som vi föreslår i kapitel 16. Den här uppgiften ingår redan i myndighetens befintliga uppdrag, men vi ser ändå behovet av att poängtera vikten av att detta arbete sker proaktivt för att säkerställa att de områden som innehåller innovationskritiska metaller och mineral också pekas ut som riksintressen. Med anledning av vårt förslag nedan om förtydligande i 3 kap. 7 § ser vi även ett behov av att SGU ser över sina kriterier för utpekande så att även områden för anläggningar för utvinning inkluderas i utpekandena. En viktig del i arbetet med att peka ut områden av riksintresse är att också se över kriterierna för när ett område som innehåller en fyndighet kan anses vara av riksintresse. Vi gör bedömningen att det går att tolka begreppet fyndighet så att man kan peka ut områden som är avgränsade, men inte nödvändigtvis *väl* avgränsade. Genom att utvidga kriterierna på detta sätt skulle det gå att peka ut riksintresseområden i ett tidigare skede än vad som i dag är möjligt. Det bör dock vara SGU som expertmyndighet som i detalj får avgöra hur kriterierna ska utformas.

11.3.2 Förändringar i 3 och 4 kap. miljöbalken

För att åstadkomma ett stärkt skydd av de områden som innehåller fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan också vissa justeringar behövas i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Vi menar att det inte är nödvändigt att genomföra de ändringar vi föreslår, samma effekt går att uppnå genom en förändrad tillämpning av nuvarande bestämmelser. Däremot finns en klar fördel med att genomföra ändringarna i det att det sänder en tydlig signal om värdet av dessa metaller och mineral och behovet av dem.

Skydd även för anläggningar i 3 kap. 7 §

Ett sätt att stärka möjligheterna till utvinning av innovationskritiska metaller och mineral är att tydliggöra att det är just det som är det skyddsvärda intresset i riksintresset för värdefulla ämnen och material. Det kan göras genom att mer explicit nämna utvinning i andra stycket i bestämmelsen. Genom att göra detta förtydligas att också områden som behövs för anläggningar för utvinningen ska inkluderas i riksintresseområdet. På så vis klargörs redan i riksintresseutpekandet vilket område som behövs för att kunna utvinna de ämnen och material som finns i marken, och hur stort detta område är i förhållande till fyndigheten. Det har tidigare visat sig kunna utgöra ett problem i tolkningen av riksintresset att endast själva fyndigheten ingår i utpekandet. I ett ärende, där bolaget Tertiary Gold ltd ansökte om bearbetningskoncession i området Kyrkberget K nr 1 i Storumans kommun, aktualiserades just den här frågan. Länsstyrelsen bedömde i ärendet att eftersom driftsanläggningarna skulle placeras utanför det område som var utpekade som riksintresse enligt 3 kap. 7 § skulle ingen avvägning enligt 3 kap. 10 § göras, rennärningen gavs därför företräde.

Genom att tydligare hänvisa till utvinning i paragrafen förtydligas att det är intresset av att kunna utvinna som skyddas, inte ämnet eller materialet i sig. Det är fortsatt fyndigheten som ska vara utgångspunkten för riksintresseområdet och SGU:s arbete med att koordinatsätta detta ska vara bestämmande för vilket område som pekas ut.

Det här förslaget träffar inte enbart innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, utan alla ämnen och material som omfattas av bestämmelsen. Anledningen till att vi föreslår att ändringen genomförs på detta generella vis är att vi bedömer att en sådan lydelse är mer i linje med hur bestämmelsen är avsedd att fungera. Vi utvecklar vår syn på vikten av att behålla riksintressesystemets systematik nedan i avsnitt 11.3.3. Som konstaterats i inledningen av avsnittet är det möjligt att uppnå samma resultat med en förändrad tillämpning av dagens bestämmelser men en författningsändring tydliggör att så ska ske.

En utmaning med detta förslag är att det kan innebära vissa svårigheter för SGU att peka ut områden för anläggningar eftersom lokaliseringen av dessa sällan är känd vid den tidpunkt då utpekandet sker i dag. Det finns därmed en risk för att detta förslag fördröjer

processen för utpekande av riksintressen. En möjlighet för att motverka detta är att använda sig av en schablon för driftområden vid utpekandet. Dessa kan sedan avgränsas mer i detalj när utvinning av fyndigheten blir aktuellt. Då går det också tydligare att avgöra påverkan på eventuella andra riksintressen. Vi ser det som en lämplig lösning då det är först vid det tillfället som en eventuell konflikt mellan olika intressen aktualiseras. Vi har dock valt att inte i detalj beskriva hur utpekanden av driftområden ska gå till, utan lämnar den frågan till SGU som expertmyndighet att bedöma.

Möjlighet till etablering av anläggningar inom skyddade områden enligt 4 kap.

Vi bedömer att det finns tydliga poänger med att riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken inte prioriteras framför varandra direkt i lagstiftningen, vilket vi behandlar mer utförligt i nästa avsnitt. Det finns dock en utmaning i det faktum att metaller och mineral som finns i marken inte går att omlokalisera. Det gör att de har en annan karaktär än andra riksintressen. Lagstiftaren har förutsett den problematiken och gett ämnen och material en särställning i 4 kap. miljöbalken. Genom en undantagsbestämmelse i 4 kap. 1 § 2 stycket stadgas att bestämmelserna om skydd för vissa geografiska områden i 4 kap. inte utgör hinder för anläggningar för utvinning av sådana ämnen och material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket. Förutsättningen är att det finns särskilda skäl för att undantaget ska tillämpas.

Ett sätt att öka möjligheten till utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen är att ta bort kravet om särskilda skäl. En sådan förändring vidgar möjligheten att etablera anläggningar för utvinning även inom de geografiska områden som omfattas av det särskilda skyddet i 4 kap. miljöbalken. Anläggningar för utvinning av dessa ämnen ges därmed samma ställning som anläggningar som behövs för totalförsvaret. På så vis ges dessa metaller och mineral en särställning i hushållningsbestämmelserna i förhållande till andra ämnen och material som omfattas av 3 kap. 7 § andra stycket.

Som konstaterats i inledningen av avsnittet är det inte nödvändigt att lagreglera den här möjligheten. Det skulle vara möjligt att tillämpa dagens bestämmelser så att det faktum att det rör sig om en fyndighet av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga

för klimatomställningen utgör särskilda skäl för att få etablera anläggningar inom områden som är utpekade enligt 4 kap. Vårt förslag är en möjlighet för lagstiftaren att förtydliga hur bestämmelserna ska tillämpas. Slutligen bör poängteras att det fortsatt krävs att tillkomsten av anläggningarna underkastas en miljöprövning och att erforderliga tillstånd meddelas, den förändring som föreslås avser enbart tillämpningen av 4 kap. miljöbalken.

Ett alternativ till det vi har presenterat i det här avsnittet är att i lagtexten endast använda begreppet ”innovationskritiska metaller och mineral”. Det är ett vidare begrepp än ”innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen” och kan på så vis anpassas till andra samhällsliga behov i framtiden. I en sådan lösning skulle det gå att koppla begreppet innovationskritiska till en genom förordning författningsreglerad definition som hänvisar till att det rör sig om metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Om samhällets behov skulle förändras skulle det inte krävas en lagändring för att förändra definitionen. Vi har dock valt att inte gå vidare med detta förslag då våra direktiv specifikt pekar ut innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen.

11.3.3 Riksintressesystemets systematik bör bibehållas

Vi bedömer att det är viktigt att riksintressesystemets systematik bibehålls och att ändringar inte genomförs som innebär att lagstiftaren direkt i lagbestämmelserna värderar vissa intressen framför andra.

För att hantera frågan om att ge ett specifikt intresse en särställning framför andra intressen i hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kapitel krävs en förståelse för hur bestämmelserna är tänkta att fungera. I avsnitt 11.1 finns en redovisning av bestämmelsernas ursprung och roll i den svenska nationella planeringen. Här kan vi konstatera att nationell och kommunal planering är tänkta att samspela för att i varje enskilt fall avgöra vad som är den mest lämpliga markanvändningen på en angiven plats. Vid konkurrerande markanvändningsanspråk finns avvägningsregler som bygger på att marken ska användas på det sätt som är mest långsiktigt hållbart. Utöver detta ska miljöbalkens övergripande mål användas som tolkningsinstrument i avgörandet av vad som är mest långsiktigt hållbart.

Vi bedömer att en viktig aspekt i lagstiftarens val att inte uttryckligen prioritera mellan intressen direkt i lagstiftningen, utöver totalförsvaret, är att vad som framstår som mest långsiktigt hållbart kan variera över tid. Genom att lagstiftningen är öppen för olika tolkningar är den också beständig över tid. Vi kan också konstatera att miljöbalkens övergripande mål, som framgår av 1 kap. 1 §, stadgar att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Bestämmelsen ger utrymme för att tolka övriga bestämmelser i balken med syfte att motverka de pågående klimatförändringarna och därmed också främja en grön omställning. Vi anser därför som utgångspunkt att det inte finns någonting som hindrar att verksamheter som främjar den gröna omställningen prioriteras framför andra i dagsläget. Det är snarast en fråga om hur systemet tillämpas än hur det är utformat. Det kan också konstateras att det faktum att vilka metaller och mineral som omfattas av definitionen innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen ändras över tid inte bör vara ett problem i det nuvarande systemet. Det är upp till sektorsmyndigheterna att se till att områden som är av riksintresse för ett visst ändamål är utpekade, i detta ligger också att se till att områden inte är utpekade om de inte är av riksintresse. Det ligger därmed i sakens natur att riksintresseutpekandena bör hållas uppdaterade och aktuella.

I sammanhanget kan noteras att Klimatråtsutredningen ansett det inte lämpligt att införa en avvägningsregel i miljöbalken som innebär att klimatnytta ska gå före andra intressen. Motiveringen till detta var att det bland annat skulle kunna riskera bidra till de kumulativa effekter som redan i dag riskerar renskötselns fortlevnad.⁴⁹ Den prövning som Klimatråtsutredningen utgick ifrån var den i mark- och miljödomstol, i dagsläget prövas 3 och 4 kap. miljöbalken av bergmästaren i ärenden om bearbetningskoncession. Det är dock samma bestämmelser som ska prövas och därmed bör prövningen i bearbetningskoncessionsärendet i sak inte skilja sig åt från den prövning som sker inom miljötillståndsprocessen.

För att förtydliga vikten av sådana metaller och mineral som behandlas i den här utredningen har vi föreslagit att en nationell strategi tas fram, grundad på en bred politisk samsyn (se kapitel 16). Strategin kan användas som tolkningsunderlag i ärenden där konflikter mellan

⁴⁹ SOU 2022:21, s. 176–177.

två oförenliga riksintressen föreligger. Vi menar att en sådan åtgärd är mer ändamålsenlig än att ge tillfälliga intressen en särställning direkt i hushållningsbestämmelserna.

Nedan redogör vi för några författningsförändringar som vi övervägt under utredningsarbetet men som vi valt att inte gå vidare med då vi inte anser de är lämpliga av de skäl som vi beskrivit ovan, och utvecklar nedan.

Riksintresse för innovationskritiska metaller och mineral

Ett sätt att stärka försörjningen av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen framför andra ämnen och material i hushållningsbestämmelserna skulle kunna vara att direkt i 3 kap. 7 § miljöbalken ange att områden som innehåller fyndigheter av sådana ämnen ska skyddas. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas på följande sätt (andra stycket):

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Innebörden av en sådan bestämmelse är att SGU inte behöver peka ut områdena för att de ska ha ställning som riksintresse, den ställningen följer direkt av lag. Områdena behöver dock definieras på något sätt, vilket skulle behöva bli en uppgift för SGU. Arbetsinsatsen för SGU skulle därmed bli densamma. Vi bedömer att en sådan reglering skulle skapa en otydlig situation för dem som ska tillämpa bestämmelsen. Det skulle bli svårt att förstå vad skillnaden är gentemot riksintresseområden som pekas ut av SGU. Utformningen av bestämmelsen innebär att det skulle vara möjligt för verksamhetsutövare att i rättstillämpningen påvisa att ett område omfattas av bestämmelsen och därmed ska skyddas mot åtgärder på det sättet bestämmelsen anger, även om inte SGU har pekat ut eller definierat området på det sättet. Vi gör bedömningen att en sådan bestämmelse inte är förenlig med hur 3 kap. är uppbyggt och fungerar generellt, med sektorsmyndigheter som avgör vilka områden som

bör skyddas som riksintressen. Därför anser vi att det här alternativet inte är lämpligt att gå vidare med då det strider mot systematiken i hushållningsbestämmelserna.

Geografiskt riksintresse för råvaruförsörjning

Vi har även tittat på möjligheten att stärka skyddet för områden som innehåller fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen genom att direkt i 4 kap. miljöbalken ange vilka områden som avses och vilket skydd dessa områden ska ha. En sådan bestämmelse skulle i så fall införas utöver nuvarande bestämmelser om skydd för områden med höga natur- och kulturvärden. Den skulle kunna utformas på följande sätt:

De områden som anges i andra stycket är, med hänsyn till de värdefulla ämnen och material som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse och ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra utvinningen av dessa ämnen och material.

Innebörden av en sådan bestämmelse är i stort sett densamma som i exemplet ovan, med den skillnaden att områdena anges i bestämmelsen. Det blir även här en uppgift för SGU att definiera områdena och avgränsa dem men det är riksdagen som beslutar om att områdena ska vara av riksintresse. Svårigheten här blir också att ange områdena med en lagom detaljeringsgrad. Fördelen med bestämmelsen är att det skulle bli ett mycket tydligt utpekande och ett mycket tydligt skydd. Som vi har behandlat i avsnitt 11.3.1 finns det dock anledning att inte i lagtext direkt definiera vilka metaller och mineral som är innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen. Detta eftersom såväl bedömningen av vad som är kritiskt som vilka metaller och mineral som är nödvändiga är föränderligt över tid. Vi anser därför att det vore olämpligt att peka ut områden som innehåller metaller eller mineral som i dag anses vara innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen direkt i lagtext. Det skulle ta bort den flexibilitet som är nödvändig för att det här systemet ska vara funktionellt. En sådan bestämmelse skulle också ha till syfte att skydda ett exploateringsintresse. Att ha en sådan bestämmelse i 4 kap. strider mot systematiken i hushållningsbestämmelserna och riskerar att leda till svår avvägningsproblematik. Vi anser därför att en sådan bestämmelse inte bör införas.

Skydd av potentiella fyndigheter

Den nuvarande regleringen av riksintresse för värdefulla ämnen eller material innebär att områden som är lovande för utvinning av metaller och mineral inte blir utpekade så länge det inte går att uppvisa en fyndighet. Många av de ämnen och material som pekats ut i EU:s lista över kritiska råvaror⁵⁰ och som i dagsläget är kritiska för de innovationer som behövs för klimatomställningen finns i Sverige. Det gäller till exempel sällsynta jordartsmetaller, kobolt, naturlig grafit och germanium. I SGU:s kartvisare finns områden markerade som är särskilt intressanta.⁵¹ Merparten av dessa är inte undersökta i tillräcklig omfattning för att man ska kunna bedöma om de innehåller en fyndighet, så om begreppet definieras och används i dag. De blir därför i dagsläget inte utpekade som riksintressen enligt 3 kap. 7 § miljöbalken.

Ett sätt att skydda områden med potentiella fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen skulle kunna vara att även dessa områden ska kunna pekas ut som av riksintresse. Det skulle alltså gälla sådana områden som SGU har konstaterat är intressanta för undersökning då de kan innehålla fyndigheter av dessa ämnen. En sådan förändring skulle kunna åstadkommas genom att det införs ett tillägg i 3 kap. 7 § tredje stycket miljöbalken med följande lydelse:

Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.

Områden som innehåller fyndigheter av ämnen eller material som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

Områden som innehåller potentiella fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, vilka sannolikt kommer att behövas för försörjningen av dessa ämnen, som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

För att skyddet inte skulle bli allt för långtgående skulle bestämmelsen behöva begränsas till potentiella fyndigheter som sannolikt kommer att behövas för försörjningen. Bedömningen av försörjningsbehovet behöver göras utifrån en ekonomisk prognos och uppskattning av marknadsutvecklingen inom en rimlig framtid.

⁵⁰ Europeiska kommissionen (2020a).

⁵¹ SGU Kartvisare.

Fördelen med den här lösningen är att det skulle bli lättare att peka ut områden som riksintressen där det är känt att dessa kritiska ämnen finns utan att området är undersökt i sådan utsträckning att fyndigheten kan värderas och exakt lokaliseras. Konsekvensen av ett sådant utpekande är att fler och större områden skyddas än i dagsläget.

Nackdelen med att även fyndigheter av liten potential skyddas är därmed att det riskerar att leda till ett starkt skydd också för fyndigheter som senare kan visa sig inte vara brytvärda. Det kan dock hanteras genom avvägningsregeln i 3kap. 10 § miljöbalken. Om ett sådant område hamnar i konflikt med andra intressen som skyddas enligt kapitlet så bör avvägningen kunna ske relativt enkelt om det framkommer att fyndigheten inte är brytvärd. Skyddet blir också starkt gentemot andra samhällsintressen som inte är utpekade, eller kan utpekas, som riksintresse. Ett exempel på detta skulle kunna vara bostäder. Eftersom bostadsbyggande aldrig kan vara ett riksintresse så finns det en risk att också små fyndigheter av sådana här metaller och mineral förhindrar nödvändig stadsutveckling.

Ett ytterligare problem med en sådan lagreglering är hur man definierar en potentiell fyndighet. Som redogjorts för ovan innefattar redan dagens definition av fyndighet ett visst mått av osäkerhet genom att begreppet innebär att det finns en potential för utvinning. Vi ser därför stora utmaningar med att hitta en funktionell definition av en lägre grad av fyndighet. Vi ser det inte heller som lämpligt eftersom områden av riksintresse bör uppvisa kvalitéer som är skyddsvärda. Därför har vi valt att inte lägga fram ett förslag på sådan reglering.

Företräde vid avvägning mellan oförenliga riksintressen

Vi har även övervägt att stärka intresset för innovationskritiska metaller och mineral genom att ge det företräde vid den avvägning mellan oförenliga riksintressen som ska göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. I den bestämmelsen anges att om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av det för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Även intresset för innovationskritiska metaller och mineral

som är nödvändiga för klimatomställningen skulle kunna ges företräde gentemot andra intressen på motsvarande sätt, företrädesvis i andra hand efter totalförvarsintresset.

En sådan särställning kan åstadkommas genom att införa ett nytt andra stycke i 3 kap. 10 § på följande sätt:

Om ett område enligt 5–8 §§ är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, skall företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Behövs området eller del av detta för en anläggning för totalförsvaret skall försvarsintresset ges företräde.

Områden med fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen som är av riksintresse, ska ges företräde framför andra intressen enligt 5–7 §§.

Beslut med stöd av första stycket får inte strida mot bestämmelserna i 4 kap.

Bestämmelsen skulle då bli uppdelad i tre delar. I första hand skulle företräde ges för totalförvarsintresset, om området eller del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret. I andra hand, om området inte utgör ett riksintresse för totalförsvaret men är ett riksintresse för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, skulle detta intresse ges företräde framför andra riksintressen. I tredje hand görs avvägningen avseende vilken markanvändning som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

Vår bedömning är att detta inte är ett lämpligt sätt att stärka skyddet för de aktuella ämnena. Framför allt är det svårt att motivera varför intresset för innovationskritiska metaller och mineral alltid ska vara viktigare än andra riksintressen, förutom försvarsintresset. Så som systemet är utformat i dag ska en avvägning göras som är unik för varje situation. Inte minst gäller detta den faktiska betydelsen av intresset. Ambitionen bör vara att skapa samförstånds lösningar vilket också är andemeningen med 3 kap. 10 § i dess nuvarande form. Dialog och fullgod prövning i de enskilda fallen bedöms långsiktigt gynna metall- och mineralnäringen. Slutligen skulle en sådan förändring av 3 kap. också rubba själva det system som utgör grunden för regleringen. När vissa intressen börjar prioriteras framför andra direkt i lagstiftningen förloras en del av den dynamik som i dag präglar systemet. Det öppnar också upp för att andra intressen prioriteras, exempelvis finns redan nu stora behov av en utbyggd vindkraft, vattenförsörjningen måste säkerställas och krisen för den biologiska mång-

falden gör att naturvårdens intressen måste säkerställas. Alla dessa intressen skyddas av dagens reglering, men om lagstiftaren börjar prioritera mellan intressen direkt i lagtexten öppnar det också upp för att fler intressen kommer att behöva prioriteras, något som skulle urholka själva systemet med riksintressen.

11.3.4 Stärkta planeringsförutsättningar

Vi bedömer att förutsättningarna för planeringen av mark- och vattenområden på nationell, regional och lokal nivå behöver stärkas för att bättre hänsyn ska kunna tas i planeringen till försörjningsbehovet av de råvaror som behövs i tekniska lösningar för klimatomställningen. Vi föreslår därför att regeringen ger myndigheter i uppdrag att ta fram en kunskapssammanställning och en vägledning för kombinerad markanvändning inom områden som är intressanta för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Kunskapssammanställningen ska syfta till att underlätta avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen samt att synliggöra målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen. Vägledningen ska syfta till att kunna stödja kommuner i deras arbete med översiktsplaner.

Kunskapssammanställningen bör utformas gemensamt av SGU, Naturvårdsverket och Sametinget, i samråd med Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Boverket, Försvarmakten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen.

Vägledningen bör bygga på kunskapssammanställningen och utformas gemensamt av SGU och länsstyrelser i län där dessa fyndigheter finns. SGU bör få i uppgift att samordna arbetet. Uppgiften bör också genomföras i nära dialog med Sveriges Kommuner och Regioner samt med branschorganisationer.

För att myndigheterna ska ges goda förutsättningar att kunna prioritera och effektivt bidra till uppdraget bör det finansieras med särskilda medel. Kunskapssammanställningen bedöms kräva en finansiering om högst 3 000 000 kronor per år under två år som fördelas jämnt mellan SGU, Naturvårdsverket och Sametinget. Att ta fram kunskapssammanställningar som kan användas strategiskt i en vägledning är en ny uppgift för myndigheterna. Som jämförelse föreslår Miljöprövningsutredningen att de 12 riks-intressemyndigheterna får

1 miljon kronor vardera per år under 3 år för att bekosta ett arbete att ta fram strategier och planeringsdokument. Det är ett förslag som i stora delar överlappar med vårt förslag men har en bredare ansats då det rör alla riksintressen och ett tydligare fokus på strategier. SGU bör få disponera högst 500 000 kronor för att samordna arbetet med en vägledning. Dessa medel för arbetet får användas av SGU för att medfinansiera insatser hos andra myndigheter för att säkerställa att avsedd nytta kan levereras. Närmare redogörelse för våra finansieringsförslag finns i kapitel 17.

11.4 Definition – innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen

I 4 kap. 1 § använder vi begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Delar av konsekvenserna av våra förslag i detta kapitel kommer vara avhängigt av hur detta begrepp tolkas. Ambitionen är att synliggöra att samhället ser ett större behov av vissa metaller och mineral. Det är därför avgörande att det är rätt metaller och mineral som pekas ut. Detta är alltid något som är svårt och riskerar att leda till inlåsningar i teknikval som inte är långsiktigt hållbara.

I vårt tilläggsdirektiv anges att innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen ska pekas ut. Man skriver även att innovationskritiska metaller och mineral är ett tillfälligt förhållande som är i behov av att åtgärdas. Det bör därmed finnas en målsättning att vidta åtgärder i syfte att dessa metaller och mineral framledes inte längre ska betraktas som kritiska utan inordna sig under övriga metaller och mineral. Detta innebär, som vi beskrivit i kapitel 2, att innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen utgör en delmängd både av samtliga innovationskritiska metaller och mineral, av de råvaror som är nödvändiga för klimatomställningen och av de råvaror som pekas ut i EU:s lista över kritiska råvaror.

För att kunna använda begreppet innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen i författningstext behöver begreppet definieras. För att kunna göra detta behöver

vi förstå begreppen *innovation* och *kritisk* i sammanhanget utvinning av metaller och mineral.

11.4.1 Begreppet innovation

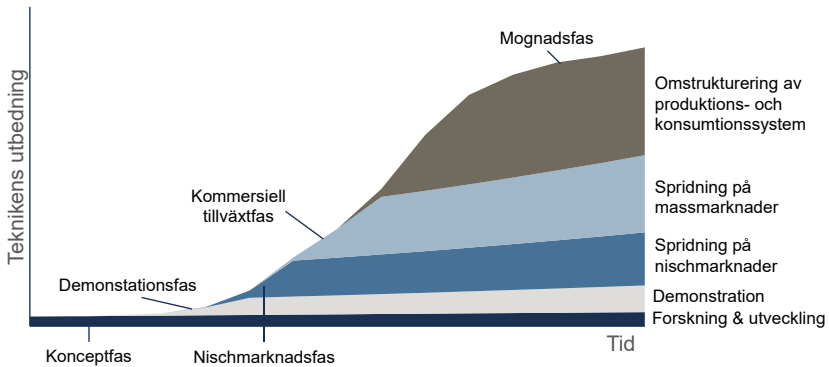
Framväxten av nya innovationer kan beskrivas som en iterativ process i fem faser, se figur 11.1.⁵² I koncept- och pilotfasen utvecklas kunskap om den nya tekniken. Nya koncept, prototyper och modeller utvecklas och testas i begränsad skala av företag, forskare och andra aktörer.

I demonstrationsfasen vidareutvecklas och skalas prototyper och koncept upp till funktionella enheter och system. De testas i verkliga tillämpningsmiljöer, vilket synliggör tekniken, illustrerar dess potential och möjliggör återkoppling från potentiella kunder och samhället i stort. I nischmarknadsfasen börjar tekniken att introduceras på mindre segment av en marknad samtidigt som utvecklingen fortsätter. Dessa nischmarknader karakteriseras av att konkurrensen med etablerade tekniker är begränsad i och med att det finns kunder med specifika behov eller att styrmedel skapar en efterfrågan på den nya tekniken.

I den kommersiella tillväxtfasen blir tekniken konkurrenskraftig med etablerade tekniker och börjar spridas i stor skala på massmarknader. Slutligen når tekniken en mognadsfas då den börjar ersätta befintliga tekniker i en väsentlig grad. De fem faserna är inte linjära, utan aktiviteter från tidiga faser fortsätter även i senare faser. Till exempel behövs forskning och utveckling även i senare utvecklingsfaser och nya marknadsnischer kan behöva identifieras då nya segment erövrar. Det tar många gånger decennier från en första pilot till att en innovation når mognadsfas.

⁵² Hellsmark (2014) och Wilson (2012).

Figur 11.1 Teknikers utvecklingsfaser



Källa: Med inspiration från Hellsmark (2014).

Graden av förändring som en viss teknisk omställning medför eller kräver kan beskrivas på många olika sätt. Fyra olika typer av teknisk förändring kan identifieras:⁵³

1. En *inkrementell förändring* av ett tekniskt system kan göras utan att befintlig kunskap eller egenskaper hos en produkt påverkas mer än marginellt.
2. Vid en *modulär förändring* av ett tekniskt system förändras en komponent eller ett delsystem substantiellt, byts ut eller tillkommer vilket kräver ny kunskap på komponentnivå. Produkt- eller processegenskaperna ändras inte i någon större utsträckning.
3. Vid en *arkitektonisk förändring* av ett tekniskt system förändras systemarkitekturen, det vill säga en förändring sker i hur komponenter och delsystem kopplas samman.
4. Vid en *omvälvande förändring* av ett tekniskt system ändras både (vissa) komponenter och delsystem samt systemkonfigurationen, vilket innebär att befintlig kunskap på både komponent- och systemnivå blir mer eller mindre oanvändbar. En omvälvande förändring kan beskrivas som ”disruptiv” och innebära att etablerade företag eller hela branscher slås ut.

Omställningen till en metall- och mineralnäring med mycket låga växt-husgasutsläpp kan ses som en modulär förändring. Det är fortsatt

⁵³ Henderson och Clark (1990).

samma kvalitet på exempelvis stålet som tidigare, vilket innebär att produktens egenskaper inte förändras. Samtidigt kommer stora förändringar behövas i tekniken för utvinning och förädling av råvaran. Detta innefattar massiva investeringar i forskning, pilot- och demonstrationsanläggningar samt insatser för att utveckla en efterfrågan.

Elektrifieringen och digitaliseringen av samhället, inte minst transportsektorn, samt utvecklingen av förnybar elproduktion är snarast omvälvande förändringar. Elektrifieringen och automatiseringen av fordon är viktiga innovationer för att möjliggöra transporter med mycket låga utsläpp och en transporteffektiv infrastruktur. Denna omställning innebär att fordon går från att ha varit en mekanisk produkt till att bli en elektronikprodukt som kan användas i en delningsekonomi. Konsekvensen av detta är inte bara att en stor del av fordonsindustrins underleverantörer kommer att tappa sina kunder utan även att nya fordonstillverkare med stor elektronikkunskap kan konkurrera ut de traditionella fordonstillverkarna. Etablerade fordonstillverkare behöver därför vara i fas med omställningen och samtidigt hantera de inlåsnings som följer av tidigare investeringar i kompetens och anläggningar kopplat till förbränningsmotorer.

Utvecklingen av vindkraft och solceller skapar möjligheter att ersätta elproduktion som bygger på förbränning av olika typer av bränslen och ger upphov till växthusgasutsläpp.

11.4.2 Begreppet kritisk

Marknaden för metaller och mineral är i flera fall inte särskilt väl fungerande (se kapitel 3). Det finns många gånger en betydande marknadskoncentration till några få länder. Detta innebär att försörjningen kan hotas av naturliga händelser liksom av geopolitiska orsaker. Det kan således röra sig om kritiska situationer som uppstår akut och snabbt men även mer långsamt. Det är utifrån detta perspektiv som EU klassificerar råvaror som kritiska och viktiga i arbetet med att minska EU:s sårbarhet för störningar i globala värdekedjor som ligger till grund för EU:s lista av kritiska råvaror.⁵⁴

⁵⁴ COM (2020) 474.

EU:s kritiska råmaterial (CRM) – försörjningsrisk

Sedan 2017 använder EU följande formel för att bedöma försörjningsrisken (FR):

$$FR = \left[(HHI_{WGI,h})_{GT} \cdot \frac{IB}{2} + (HHI_{WGI,h})_{EU-tillförsel} \left(1 - \frac{IB}{2} \right) \right] \cdot (1 - EoL_a) \cdot SI$$

FR – Försörjningsrisk.

HHI – Herfindahl-Hirschman Index (en approximation för marknadskoncentration till länder).

WGI_h – World Governance Index (samhällsstyre) anpassat för handel.

IB – Importberoende.

GT – Global tillförsel.

EU-tillförsel – faktisk självförsörjning i EU samt importländer.

EoL_a – End-of-Life, återvinningsgrad uttjänta produkter.

SI – substitutionsindex.

EU:s metod för att avgöra om en råvara är kritisk utgår från en bedömning av råvarornas ekonomiska betydelse för EU respektive försörjningsrisker kopplade till råvarorna.⁵⁵ Försörjningsrisken speglar risken för ett avbrott i EU:s försörjning av material. Denna bedömning handlar om koncentrationen på landnivå av den globala produktionen och anskaffningen till EU av primära råvaror, leverantörländernas förvaltning, bidraget från återvinning och substitution, EU:s importberoende samt handelsrestriktioner i tredjeländer.

Man ska dock inge överskatta graden av precision i EU:s definition av kritiska råvaror. Sverige behöver förhålla sig till EU:s kritiska lista och den ger viktiga indikationer om EU:s behov och försörjningsförmåga. Samtidigt utgår den från en svåröverblickbar uppsättning mycket specifika indikatorer.

Tabell 11.1 visar försörjningsrisken och EU:s importberoende för ett antal metaller och mineral. Störst försörjningsrisk förknippas med beroendet av sällsynta jordartsmetaller, vilka bland annat används i permanentmagneter som behövs i vindkraftverk och elmotorer. Risken är även betydande för platinagruppens metaller som används i exempelvis bränsleceller. Risken är även betydande för så kallade

⁵⁵ Europeiska kommissionen (2017a).

batterimetaller som kobolt, naturlig grafit och litium. Försörjningsrisken bedöms vara betydligt lägre för koppar och järnmalm.

Tabell 11.1 Försörjningsrisk och importberoende

I EU för några metaller och mineral

	Försörjningsrisk	Importberoende
Lätta sällsynta jordartsmetaller	6,0	100 %
Tunga sällsynta jordartsmetaller	5,6	100 %
Platinagruppens metaller	2,4	98 %
Kobolt	2,5	86 %
Litium	1,6	100 %
Naturlig grafit	2,3	98 %
Koppar	0,3	44 %
Järnmalm	0,5	72 %

Källa: Europeiska kommissionen (2020a).

11.4.3 Definition av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen

Utredningens bedömning: Innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen behöver definieras för att våra förslag ska kunna tillämpas.

Vi bedömer att en sådan definition bör inriktas mot metaller och mineral som både är försörjningskritiska och behövs i omvälvande innovationer inom teknik som möjliggör den omställning som krävs för att Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp senast 2045 med negativa utsläpp därefter, ska kunna nås. Detta innebär att det rör sig om ny teknik som redan är en viktig del av omställningen eller har kommit långt i innovationsfaserna. I detta ingår metaller och mineral som behövs för elektrifieringen och automatiseringen av samhället eller utbyggnaden av elproduktion som inte kräver fossila bränslen.

Sverige behöver förhålla sig till EU:s lista över kritiska råvaror. Den ger viktiga indikationer om EU:s behov och försörjningsförmåga. Vi ser samtidigt en viktig poäng i att inte överskatta graden av precision i EU:s definition av kritiska råvaror eftersom den utgår från samspel mellan en svåröverblickbar uppsättning indikatorer och inte tar hänsyn till Sveriges specifika geopolitiska och andra förutsättningar. För Sveriges del är det allmänt sett värt

att komplettera EU:s bedömning med egna bedömningar av vilka försörjningsbehov Sverige har, vad Sverige kan producera samt vilka värdekedjor Sverige deltar i och upprätthåller.

Utredningens förslag: I miljöbalken används begreppet ”innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen” för att beskriva sådana metaller och mineral som kan antas utgöra komponenter i sådana omvälvande innovationer som behövs för att nå det klimatmål som avses i 3 § första stycket klimatlagen (2017:720) och som är kritiska för råvaruförsörjningen inom Europeiska unionen. Bedömningen av kritiskhet ska vara baserad på den metod som används för att bedöma råvarors försörjningsrisk i EU:s arbete med kritiska råvaror. Någon legaldefinition införs inte i miljöbalken. I stället ges det i kapitel 16 föreslagna nationella centrumet för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral vid SGU genom myndighetsinstruktionen i uppgift att ta fram och hålla uppdaterad en lista över vilka specifika metaller och mineral som omfattas av definitionen vid varje tidpunkt. Denna lista kan användas som ledning för bedömningen i det enskilda fallet av vilka metaller och mineral som omfattas av begreppet.

I och med att innovation handlar om förändring är det i dag inte möjligt att veta vilka metaller och mineral som kommer att behövas i innovationer i framtiden. Över tid kan nya tillkomma och andra kan bli mindre intressanta. Detta påverkas av att innovationsförändring kan gå betydligt snabbare än etableringen av nya gruvor, eller av ny lagstiftning för den delen. Efterfrågan på de metaller och mineral som prospekteras för i dag kommer att bestämmas av morgondagens innovationer. Det finns en risk att rikta insatser i allt för hög grad mot verksamhet som är betydelsefull nu på bekostnad av det som kan bli betydelsefullt sen.

Utredningens tilläggsuppdrag innebär att vi ska ge förslag på en reglering som enbart gäller för metaller och mineral som är innovationskritiska och nödvändiga i klimatomställningen. Vi gör bedömningen att det på författningsnivå inte är möjligt att ange vilka metaller och mineral som avses. Däremot bör den för riksintresset ansvariga myndigheten, SGU, definiera vad som avses med begreppet och bedöma vilka metaller och mineral som utifrån uppställda kriterier

ska anses uppfylla kravet på att vara innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen. Vi föreslår därför att SGU ges i uppgift dels att ta fram en definition med kriterier, dels lista vilka metaller och mineral som utifrån dessa kriterier bedöms vara kritiska för klimatomställningen från tid till annan. Listan används i arbetet med riksintresseutpekanden, i kommunala planprocesser och i enskilda prövningar. Bedömningen av vilka metaller och mineral som ska anses vara kritiska för klimatomställningen behöver rymma en adaptivitet, det vill säga anpassas utifrån gällande förhållanden. Det innebär att listan behöver hållas kontinuerligt uppdaterad utifrån de förutsättningar som råder vid varje tidpunkt. Det är mot denna bakgrund vi gör bedömningen att det inte är lämpligt att listan regleras genom författning utan på myndighetsnivå. En sådan konstruktion gör också tillämpningen mer dynamisk eftersom prövningsmyndigheten får avgöra i varje enskilt fall om det rör sig om en sådan innovationskritisk metall eller mineral.

Direktinvesteringsutredningen menade till skillnad från oss att kritiska råvaror bör definieras av regeringen i förordning, inte av expertmyndigheten.⁵⁶ Denna utredning bedömde att det inte är särskilt svårt att förutsäga förändringar i vilka råvaror som är kritiska och att dessa förändringar inte är så snabba att de behöver regleras genom en myndighetsföreskrift. Vi delar inte denna bedömning utan konstaterar att naturkatastrofer, geopolitik och krig kan förändra försörjningsrisken snabbt för specifika råvaror.

I tilläggsdirektivet från juni 2022 finns det formuleringar som kan användas för att skapa kriterier för denna bedömning. Det ska röra sig om ett tillfälligt förhållande som är i behov av att åtgärdas. Det bör därmed finnas en målsättning att vidta åtgärder i syfte att dessa metaller och mineral framledes inte längre ska betraktas som kritiska och i behov av särreglering utan hanteras som övriga metaller och mineral. Tilläggsdirektivet begränsar även avgränsningen till metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Detta betyder att det ska röra sig om just de metaller och mineral som är nödvändiga för att klimatomställningen ska kunna genomföras. Vi tolkar detta som att innovationerna ska anses nödvändiga för att Sverige ska nå nettonollutsläpp av växthusgaser senast år 2045, i enlighet med det nuvarande klimatpolitiska målet. Om klimatmålen ska kunna nås, både i Sverige och globalt, behöver de innovationer som

⁵⁶ SOU 2021:87.

möjliggör omställningen komma till stånd så snabbt som möjligt. Eftersom riksdagen kan förändra denna målsättning behöver listan över vilka metaller och mineral som bedöms vara kritiska för klimatomställningen anpassas efter nya ambitionsnivåer vad gäller takten på utsläppsminskningar.

Att innovationerna ska vara nödvändiga för klimatomställningen och att det är ett tillfälligt förhållande tolkar vi som att det rör sig om teknik som möjliggör en omvälvande förändring av tekniska system och som i vissa fall kan beskrivas som disruptiv då användningen av den kan leda till att etablerade företag eller hela branscher slås ut. Det rör sig således inte om innovationer som syftar till att skapa en produkt eller ett material med mycket litet klimatfotavtryck, men där produktens eller materialets egenskaper inte förändras omvälvande. Sådana innovationer bidrar enbart till att inte ytterligare försämra utsikterna att nå de uppsatta utsläppsmålen, men skapar inte den nya teknik som är avgörande för klimatomställningen och ett fossiloberoende samhälle. Utifrån nuvarande tekniska utveckling innebär detta att det rör sig åtminstone om metaller och mineral som behövs i komponenter som möjliggör:

- Elektrifieringen och digitaliseringen av samhället, inte minst transportsektorn,
- utbyggnaden av elproduktion som inte kräver fossila bränslen.

Metaller och mineral som behövs för tillverkningen av batterier, bränsleceller, permanentmagneter, solceller och vindkraftverk bör därmed omfattas av definitionen. Ett första kriterium är att det rör sig om metaller och mineral som är nödvändiga för ovan nämnda teknikers funktionalitet. För de metaller och mineral som uppfyller kriteriet att behövas för klimatomställningen används sedan EU:s metod för försörjningsrisk. Om försörjningsrisken beräknas vara 1,0 eller högre ska råvaran sedan klassas som innovationskritisk. Detta är samma gräns som finns för EU:s kritiska råvaror. I EU:s bedömning från 2020⁵⁷ har 49 råvaror av 83 en försörjningsrisk på denna nivå.

Kriteriet ovan att definitionen av innovation ska gälla teknik som är omvälvande och nödvändig för att nå nettonollutsläpp av växthusgaser till 2045 innebär att det finns ett kontinuerligt behov av att se över vilken teknik som är relevant. Det rör sig delvis om ett behov

⁵⁷ COM (2020) 474, s. 23–25.

av att följa den tekniska utvecklingen kring batterier, bränsleceller, permanentmagneter och autonoma fordon. Det handlar även om att identifiera andra komponenter som är centrala för elektrifieringen av fordon och utbyggnaden av icke-fossil elproduktion. När det gäller teknik för avskiljning och lagring av växthusgaser (CCS) och vätgas bedömer vi detta snarast vara modulära förändringar. Avskiljning av koldioxid innebär att växthusgaser renas utan att produkten som säljs förändras nämnvärt. När det gäller vätgas skulle det möjligen gå att argumentera mer för att elektrolysteknik är tillräckligt central.

11.4.4 Andra definitioner bör också övervägas

Vårt förslag utgår ifrån att innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen ska få en starkare ställning i den nationella planeringen och i prövningar där markanvändningsintressen vägs mot varandra. Ett alternativ till denna avgränsning av ämnen skulle vara att utgå från de ämnen som omfattas av EU:s lista för kritiska råvaror. Det skulle ge oss en lista med råvaror som är kritiska, men utan koppling till särskilt viktiga innovationer för klimatomställningen. Listan skulle bli längre än listan över innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Vi bedömer även att det skulle innebära att större områden skulle kunna pekats ut som riksintresse. Att använda EU:s lista för kritiska råvaror utan avgränsningar skulle underlätta vid eventuella framtida krav på att införliva denna lista i medlemsländernas lagstiftning.

Ett annat alternativ till metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen skulle vara en lista för metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Till skillnad mot en lista för innovationskritiska metaller och mineral som nödvändiga för klimatomställningen som behöver utgå från en central teknisk innovation skulle en sådan lista kunna inkludera innovationer som är inkrementella eller modulära. Det skulle kunna motiveras med att exempelvis elfordon innebär ökande behov av basmetaller utan direkt koppling till en omvälvande innovation. Ett exempel på en lista av det slaget ger Nordic Innovation (2021) med sina så kallade råvaror som är nödvändiga för grön energiomställning, utifrån de nordiska ländernas förhållanden. Klimatomställningens metaller och mineral innefattar

enligt den definitionen, utöver EU:s kritiska råvaror, bland annat koppar, nickel, zink, aluminium, bly och järnmalm.⁵⁸ Anledningen är att dessa råvaror behövs i betydande omfattning till de produkter som bygger upp elektrifieringen av samhället, även om råvarorna inte är kritiska för själva innovationerna på området elektrifiering. På samma sätt som beskrivs ovan skulle en sådan ordning innebära att de specifika rättsliga regleringar som vi föreslår träffar en annan bredare krets av ämnen.

Som redan nämnts kommer valet av definition kunna vara avgörande för konsekvenserna av en förändring. Inte minst är det relevant att bedöma hur definitionen påverkar:

1. investeringsviljan,
2. en hållbar försörjning av metaller och mineral inom alla samhällsområden,
3. samhällsekonomin i stort, och
4. hur stora riksintresseanspråk som kan komma i fråga.

Investeringsviljan kan förväntas påverkas mest av en kort lista med få metaller och mineral eftersom detta innebär att kapital kommer att koncentreras till dessa områden i större utsträckning. Om många metaller och mineral adresseras lär det inte bli någon stor skillnad mot hur det fungerar i dag. En generös definition, till exempel metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen, skulle kunna motivera att alla koncessionsmineral skulle kunna hamna på listan. Detta talar för att begränsa definitionen till innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. En nackdel med innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen är dock att bara en samhällsutmaning står i centrum – klimatutmaningen. Samtidigt kommer de metaller och mineral som hamnar på denna lista också vara viktiga för innovationer inom andra samhällsområden, exempelvis innovationer som behövs för försvaret, sjukvården och tryggheten av energiförsörjningen. För att motverka konsekvenserna av att samtliga innovationskritiska metaller och mineral inte inkluderas på listan bör de förslag som finns i kapitel 16 genomföras.

⁵⁸ Nordic Innovation (2021), s. 19.

I och med att innovationen står i centrum för definitionen är en stor skillnad att metaller och mineral som är viktig för samhällsekonomin riskerar att hamna utanför listan. Exempelvis skulle koppar och järn inte bli en del av lista över innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen såsom vi definierat den. Om dessa metaller och mineral fanns på listan skulle den styrande effekten som önskas sannolikt försvinna.

En lista som inkluderar koppar och järn skulle också innebära att en betydande del av Sveriges yta skulle kunna pekats ut som riksintresse. Genom att begränsa listan till innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kommer detta inte inträffa. Som vi visat i kapitel 5 är det bara begränsade områden där geologin är intressant för dessa metaller och mineral. Vi kan dock inte uppskatta hur stor denna yta är i dag.

Vi ser en fördel med metaller och mineral som pekats ut på en lista också är koncessionsmineral eftersom detta underlättar för prospektering. En fråga är därför om alla de metaller och mineral som kan bli aktuella också är kritiska för klimatomställning, finns med som koncessionsmineral i minerallagen. Vi belyser detta i kapitel 9.

11.5 Sammanfattande analys och förslag nationell planering

Vi gör bedömningen att de förslag vi presenterar i avsnitt 11.3.1 och 11.3.2 är det alternativ som bäst möter de direktiv som utredningen har utan att påverka integriteten i riksintressesystemet på ett negativt vis. Det förslag vi lämnar om hur SGU ska arbeta med riksintresseutpekanden är centralt för att stärka ställningen för innovationskritiska metaller och mineral i den nationella planeringen. Genom de förändringar vi föreslår i 3 kap. 7 § förtydligas att det är utvinningsintresset som ska skyddas, vilket samtidigt gör det tydligare att också områden för driftsanläggningar bör omfattas av riksintresseutpekandet. Genom ändringen i 4 kap. 1 § ges utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen en särställning i 4 kap. i förhållande till andra ämnen och material. Visserligen gäller särställningen endast mot sådana intressen som skyddas av 4 kap., inte andra riksintressen enligt 3 kap. Vi gör dock bedömningen att ändringen i 4 kap. kan fungera som en signal om dessa

metaller och minerals särställning i förhållande till andra ämnen och material i 3 kap. 7 §.

En alternativ lösning vore att också använda sig av de ytterligare ändringar vi beskrivit för 3 kap. 7 och 10 §§. Detta skulle skapa en mycket hög skyddsnivå för områden med fyndigheter av innovationskritiska metaller och mineral. Dock ser vi som tidigare påtalat problem såväl med att använda ett alternativt fyndighetsbegrepp som med att uttryckligen ge företräde åt vissa intressen framför andra i 3 kap. eftersom det är svårt att förutse konsekvenserna det kan få för den framtida rättstillämpningen. Det nuvarande systemet medger en viss flexibilitet för de tillämpande myndigheterna som gör att lagstiftningen är funktionell över tid även när samhällets prioriteringar och förutsättningar ändras. Vi bedömer därför att det alternativet inte är lämpligt.

Sammanfattningsvis bedömer vi att vårt förslag är den lösning som bäst svarar mot utredningens direktiv. Det är också en lösning som inte inskränker den flexibilitet som finns i riksintressesystemet i dag vilket är en tungt vägande faktor i vår bedömning. För det framtida arbetet med den nationella planeringen är det viktigt att relevanta myndigheter arbetar aktivt med att se över och utvärdera riksintresseutpekanden i dialog med varandra för att planeringen ska fungera så som den var avsedd att fungera. När så sker kan många markanvändningskonflikter avgöras redan innan en eventuell miljöprövning, samtidigt som det ger en bättre förutsebarhet för verksamhetsutövare som vill etablera sig i ett område där det potentiellt finns konkurrerande intressen.

Oavsett vilken väg lagstiftaren väljer för att prioritera riksintresset för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen är det viktigt att det görs på ett sätt som stämmer överens med den systematik som i dag präglar såväl 3 kap. som miljöbalken som helhet. Görs inte det bedömer vi att risken finns att det uppstår problem längre fram som vi i dag inte kan förutse. Det är en fråga som regeringen bör beakta vidare i den fortsatta beredningen av förslagen.

12 Funktionell koncessionsprövning

Det nuvarande systemet för prövning av en planerad gruvverksamhet är uppdelat i tre huvudsakliga delar: Undersökningstillstånd, bearbetningskoncession och miljötillstånd. I detta kapitel är bearbetningskoncession och miljötillstånd i fokus. Genom bearbetningskoncessionsprövningen bedöms fyndighetens brytbarhet och ensamrätten till fyndigheten fastställs. Som en del i den här processen görs en prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken avseende en potentiell gruvverksamhet och förhållandet till andra markintressen, åtminstone för delar av verksamheten. Den här prövningen är tänkt att vara exklusiv, med det menas att frågor enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som har prövats i koncessionsprövningen inte ska prövas i en efterkommande miljöprocess. Frågan om Natura 2000-tillstånd ingår i prövningen i 3 och 4 kap. miljöbalken, därför ska den prövningen också göras i samband med koncessionsprövningen.

Den nuvarande ordningen syftar till att skapa en förutsebarhet för verksamhetsutövare. Genom att prövningen av vissa intressen ska ske redan i koncessionsprövningen kan bolag tidigt attrahera kapital för att ta fram nödvändiga utredningar och underlag till den efterföljande miljöprövningen.

Den nuvarande ordningen beslutades innan Sveriges inträde i EU och innan miljöbalkens tillkomst. Vid införandet av miljöbalken beslutades att en miljökonsekvensbeskrivning skulle tas fram inför ärendet om bearbetningskoncession. I förarbetena diskuteras vad en sådan miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, det görs dock ingen utredning om förenligheten med EU-rätten.¹ Svenska myndigheter och domstolar har dock en skyldighet att tolka den nationella rätten fördragsenligt, och ska, vid en konflikt mellan svensk rätt och ett EU-direktiv ge direktivsregeln företräde, enligt principen om ”direkt effekt”. Det finns därför anledning att se över reglerna för att säker-

¹ Se prop. 2997/98:90 s. 218 ff.

ställa deras överensstämmelse med framför allt EU-rätten. Det är också viktigt för att framtidssäkra regleringen och på så vis åstadkomma en långsiktigt hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Vår granskning av systemets förenlighet med unionsrätten har framför allt utgått från EU:s art- och habitatdirektiv, fågeldirektiv och MKB direktiv.

12.1 Begreppet bearbetningskoncession

Förslag: Begreppet bearbetningskoncession ersätts med begreppet mineralkoncession.

Vår bedömning är att begreppet bearbetningskoncession är missvisande eftersom ett sådant beslut inte innebär någon omedelbar rätt att få bryta och bearbeta de mineral som omfattas av beslutet, vilket begreppet antyder.

Koncession är ett rättsligt begrepp som används i olika sammanhang. Språkligt betyder det ”medgivande” och det används ofta som beteckning på ett tillstånd att få bedriva viss verksamhet. Mot bakgrund av de utmaningar med dagens provningssystem som vi identifierar i detta kapitel bedömer vi att en bättre benämning på den koncession som meddelas enligt 4 kap. mineralagen vore mineralkoncession. Begreppet mineralkoncession överensstämmer väl med innebörden av beslutet; att en brytvärd mineralfyndighet har identifierats och att ensamrätt till denna mineralfyndighet har meddelats. Detta byte av begrepp kan förväntas underlätta förståelsen för mineralagen och dess begränsningar. Med rådande begrepp finns det en risk att allmänhet och andra tror att koncessionen i sig ger en rätt till brytning av mineral, utan efterföljande tillstånd enligt andra bestämmelser. Detta kan leda till en osäkerhet kring innehållet i provningsprocessens olika delar som i sig kan leda till onödigt många överklaganden som tar tid.

Benämningen skulle stämma överens med namnet på mineralagen och mineralförordningen och ge en mer rättvisande översättning till engelska. Mineralkoncession översätts till ”mineral concession” medan bearbetningskoncession översätts till ”exploitation concession”. Det senare begreppet kan, precis som det svenska begreppet, förstås som att beslutet innebär rätt att påbörja arbeten utan att någon

sådan rätt föreligger. Eftersom gruvverksamhet är en global näring finns det många engelskspråkiga verksamhetsutövare. Det är viktigt att benämningen på de tillstånd som meddelas överensstämmer med tillståndens innebörd, så väl på svenska som på engelska.

I kapitel 1 redovisar vi författningsändringar i anledning av detta förslag endast i bestämmelser med andra författningsändringar. Övriga nödvändiga författningsändringar i anledning av det föreslagna namnbytet redovisas inte. I det här kapitlet kommer vi att använda begreppet bearbetningskoncession när vi pratar om hur det nuvarande regelverket ser ut och mineralkoncession när vi diskuterar våra ändringsförslag.

12.2 Analys och förslag tidpunkt för prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken

Utredningens bedömning: Utredningen gör bedömningen att den uppdelade prövningen av markanvändningsfrågor i två steg, bearbetningskoncession och miljöprövning, inte är en lämplig ordning. Dagens reglering avviker från miljöbalkens systematik för tillståndsprövning och kan ifrågasättas ur ett EU-rättsligt perspektiv. Framför allt är det tydligt att såväl Natura 2000-bestämmelserna som MKB-direktivet syftar till att verksamheter ska prövas i sin helhet innan några slutliga villkor fastställs och tillstånd ges. Dagens regelverk har i rättspraxis lett till att både frågan om Natura 2000-tillstånd och delar av markanvändningsfrågan ska avgöras innan verksamhetens fullständiga utformning är känd. Vi bedömer att dagens ordning skapar otydlighet och osäkerhet både hos myndigheter och verksamhetsutövare och att detta försvårar möjligheterna till en ökad utvinning av innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. För att uppnå en funktionell prövningsprocess som underlättar för myndigheter och verksamhetsutövare behöver regelverket utformas i bättre överensstämmelse med unionsrätten. Det är svårt att förutse vilka konsekvenser för investeringsviljan som en förändrad ordning enligt vårt förslag får. Vi bedömer att de positiva konsekvenserna överväger och att det är troligt att marknadens aktörer anpassar sig till det nya systemet.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas i sin helhet till miljöprövningen och att den del av koncessionsprövningen som avser fyndighetens belägenhet och art utmönstras. Koncessionsprövningen gäller då endast malmbevisning och fastställande av ensamrätt till fyndigheten. Vi förordar att regeringen i den fortsatta beredningen av vårt förslag låter genomföra en mer allsidig konsekvensanalys som också innefattar konsekvenser av den enskilda frågan om prövningstidpunkt för Natura 2000-tillstånd. Vi ser stora fördelar med att denna konsekvensanalys görs samlat, särskilt när det gäller hur investeringsviljan kan förväntas påverkas.

12.2.1 Bearbetningskoncession respektive miljötillstånd

Bedömningen av ett gruvprojekts omgivningspåverkan, och därmed dess tillåtlighet, kan beskrivas som en prövning i två steg. Bedömningen av vad som är den bäst lämpade användningen av marken avgörs i ärendet om bearbetningskoncession, i enlighet med minerallagens bestämmelser. Dessa hänvisar till hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 och 4 kap. I prövningen av en bearbetningskoncession bedöms fyndighetens brytbarhet och förhållande till andra marktressen. Utöver detta fastställs också ensamrätten till fyndigheten. I det här skedet av processen ska verksamhetsutövaren genomföra en miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken avseende de delar av verksamheten som är kända vid tillfället. I det samråd som är del av bedömningen ska länsstyrelsen och andra statliga myndigheter som kan antas bli berörda delta.² För att myndigheterna ska kunna bedöma verksamhetens påverkan blir en central fråga hur verksamhetens påverkansområde avgränsas, vilken påverkan som bedöms uppstå och vilka andra markanvändningsintressen som aktualiseras. När frågan om bearbetningskoncession är avgjord ska verksamhetsutövaren genomföra en miljöbedömning avseende den slutgiltiga utformningen av verksamheten och inom ramen för denna ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Verksamhetens utformning och villkor fastställs genom en miljötillståndsprocess hos mark- och miljödomstol i enlighet med miljöbalkens bestämmelser.

² Miljöbalken 6 kap. 30 §.

En gruvverksamhet får komma till stånd först när alla erforderliga tillstånd finns på plats. Befinns en gruvverksamhet ha allt för stor påverkan på omkringliggande miljö kan det bli så att något miljötillstånd inte kan meddelas, trots att bearbetningskoncession redan har meddelats. Prövningen i miljöprocessen görs utifrån miljöbalkens regler och skälen för avslag kan till exempel vara otillåten negativ påverkan på skyddade områden eller att verksamheten inte är förenlig med gällande miljö kvalitetsnormer. Dagens system bygger således på en uppdelad prövning och besluten är självständiga i förhållande till varandra.

I det följande kommer vi att gå igenom de frågor som regleras i miljöbalken men som i nuläget prövas av bergmästaren i ärendet om bearbetningskoncession och hur denna prövning förhåller sig till prövningen om miljötillstånd. Efter det görs en analys av hur nuvarande bestämmelser förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser och miljöbalkens systematik. Slutligen presenteras utredningens förslag till förändringar av dagens regelverk.

12.2.2 Gällande regler för bedömning av markanvändning

Enligt 4 kap. 2 § första stycket minerallagen ska en bearbetningskoncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodosgöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Enligt tredje stycket i samma paragraf ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas i ärenden om bearbetningskoncession. Eftersom Natura 2000-områden omfattas av 4 kap. miljöbalken så måste frågan om påverkan på sådana områden prövas och tillstånd meddelas innan en bearbetningskoncession kan meddelas.³ Ett sådant tillstånd ges om verksamheten kan bedrivas utan att skada den eller de livsmiljöer som ska skyddas och det kan ske utan att den art som ska skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten.⁴ Prövningsmyndighet för Natura 2000-tillstånd är länsstyrelsen. Om tillståndsplikten avser en verksamhet som till följd av andra bestämmelser i miljöbalken ska prövas av mark- och miljö-

³ Miljöbalken 4 kap. 8 §. Se även HFD:s avgörande i ”Norra kärr” HFD 2016 ref 21.

⁴ Tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken.

domstol ska även frågan om Natura 2000-tillstånd prövas av domstolen (samlad prövning).⁵

Prövningen i koncessionsärendet av 3 och 4 kap. miljöbalken utsluter en senare prövning av dessa regler i miljötillståndsprocessen, något som följer av 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen. Att prövningen förutsätts vara exklusiv på detta sätt motiveras i förarbetena till minerallagen av gruvnäringens grundläggande förutsättningar och samhällets behov av prospektering.⁶ Eftersom en fyndighet inte är omlokaliseringbar är verksamheten platsbunden. Det innebär att om andra markanvändningsintressen på platsen, till exempel natur- eller kulturvärden eller rennäring, bedöms ha företräde så kommer fyndigheten inte att kunna tillgodogöras. Prospektering för att lokalisera fyndigheter är kostnadskrävande och det ekonomiska utfallet är mycket osäkert eftersom man inte vet vad man kommer att finna. Få undersökningstillstånd leder till bearbetning. Lönsam gruvverksamhet eller riskkapital måste därför täcka kostnaderna även för all prospektering som inte leder till gruvdrift. För prospektören anses det mot denna bakgrund betydelsefullt att i ett så tidigt skede som möjligt få så säkra garantier som möjligt för att påträffade brytvärda fyndigheter ska kunna utvinnas.

I utredningsarbetet har frågan lyfts om en flytt av prövningen av motstående intressen till prövningen om undersökningstillstånd. Inför antagandet av minerallagen diskuterades möjligheten att ha en prövning av markintressen redan i samband med undersökningstillståndet. Detta ansågs dock inte vara en lämplig ordning eftersom prospektering inte kan anses vara så ingripande att det går att tala om ändrad markanvändning. Undersökningsarbete ger upphov till en mycket liten och kortvarig påverkan. En sådan prövning skulle också kräva ett omfattande remissförfarande vilket i sig skulle väsentligt rubba förutsättningarna för minerallagstiftningen. Det skulle ställa höga krav på prospektörerna i termer av utredningar, samtidigt som prövningen ändå inte skulle kunna vara fullständig.⁷ Vi gör bedömningen att de skäl som angavs vid införandet av minerallagen fortfarande väger tungt. En sådan ändrad ordning skulle med största sannolikhet inte heller vara förenlig med EU-rätten.

⁵ Miljöbalken 7 kap. 29 b §.

⁶ Prop. 1988/89:92 s. 57.

⁷ Prop. 1988/89:92, s. 59.

Avsikten med att 4 kap. 2 § fjärde stycket minerallagen slår fast att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska göras i prövningen om bearbetningskoncession är att bibehålla en förutsebarhet för verksamhetsutövarna. I förarbetena till följdlagstiftningen till miljöbalken bedömdes det vara tveksamt om prospektering överhuvudtaget skulle komma att ske om den som fick bearbetningskoncession riskerade att inte kunna utnyttja koncessionen därför att det vid en – ofta flera år senare – följande miljöprövning beslutades att marken borde användas för något annat ändamål.⁸ Regleringen i minerallagen är således avsedd att åstadkomma att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska göras så tidigt som möjligt och vid endast ett tillfälle.

Givet att prövningen av motstående intressen görs i det här skedet av processen är det viktigt att bedöma vilket område det är som omfattas av prövningen. Detta är en fråga som behandlats av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2016 ref. 21 ”Norra Kärr”.

I målet var det fråga om en ansökan om bearbetningskoncession i området Norra kärr i Jönköpings kommun. Bolaget avsåg bryta sällsynta jordartsmetaller, som är viktiga i produktionen av till exempel vindkraftverk och mobiltelefoner. Bergmästaren beviljade ansökan och meddelade att koncessionen var förenlig med 3 och 4 kap. miljöbalken. Frågor om den framtida brytningens påverkan på områden utanför koncessionsområdet skulle prövas vid mark- och miljödomstol i en senare prövning enligt 9 kap. miljöbalken. Beslutet överklagades till regeringen, som avlog vissa överklaganden och lät bli att ta upp andra till prövning med hänvisning till bland annat att det inte förelåg några hinder mot att bevilja koncessionen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Regeringens beslut togs sedermera upp till rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen, som utredde om prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken hade varit tillräcklig. Regeringen anförde här att koncessionsområdet inte var detsamma som området för gruvverksamhet, eftersom ett sådant område också innefattar anläggningar som är nödvändiga för gruvverksamheten. Sådant prövas inte i koncessionsärendet menade regeringen. Vidare anförde regeringen att om mark- och miljödomstolen vid ett senare tillfälle skulle komma fram till att det krävdes ett så kallat Natura 2000-tillstånd, så var inte domstolen bunden av regeringens prövning i frågan. HFD konstaterade att regleringen i minerallagen syftar till att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska ske vid ett så tidigt tillfälle som

⁸ Prop. 1997/98:90 s. 215.

möjligt och endast vid ett tillfälle. Domstolen konstaterade vidare att det inte rörde sig om en typ av verksamhet som gick att dela upp i etapper och där beskrivningen av konsekvenserna kunde begränsas till en etapp. Slutligen fastslog domstolen att eftersom ansökan inte omfattade driftsanläggningar gick det inte heller att bedöma verksamhetens påverkan på Natura 2000-området och att detta inte uppenbart saknade betydelse för avgörandet. Beslutet upphävdes därmed.

Värt att notera med HFD:s avgörande i Norra kärr är att domstolen inte diskuterar följdföretag, så som transporter. Den fråga som är uppe för prövning i ärendet är driftsanläggningar, det är också endast dessa domstolen uttalar sig om. Det skulle kunna öppna för en ordning där driftsanläggningarnas påverkan på 3 och 4 kap.-intressen prövas i koncessionsärendet, medan följdföretagens påverkan prövas i miljötillståndsprövningen. Så har avgörandets tolkats av regeringen i deras hantering av bearbetningskoncessioner sedan HFD meddelade sin dom i ”Norra kärr”.⁹ I de flesta ärenden diskuteras inte frågan om följdföretag, även om det i beslut N2018/03092 ”Viscaria” konstateras att buller, damm och vibrationer ska ingå i koncessionsprövningens övergripande bedömningar, i den utsträckning det är relevant, men prövas först i detalj inom ramen för en eventuell efterföljande miljötillståndsprövning. I ”Kallak”-beslutet uttalar dock regeringen, med hänvisning till ”Norra kärr”, att prövningen i koncessionsärendet inte omfattar infrastrukturåtgärder eller andra följdföretag och deras påverkan på motstående intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.¹⁰ En sådan ordning framstår som logisk i ljuset av hur mycket kunskap det finns om verksamheten i koncessionskedet av en process. Den är dock inte helt förenligt med idén om att prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska vara fullständig och bara ske en gång, som det diskuteras i förarbetena.¹¹ Frågan om prövningens omfattning kommer att vidare behandlas under avsnitt 12.2.7 i samband med frågan om miljöbedömning. Slutligen kan vi notera att det inte är en självklar tolkning av HFD:s resonemang i avgörandet i ”Norra kärr” att följdföretag inte ska prövas i koncessionsärenden. Något uttalande om huruvida följdföretag ska prövas eller ej görs inte av domstolen. Domstolen hänvisar till EU-domstolens praxis avseende Natura 2000-tillstånd och konstaterar att

⁹ Se exempelvis N2014/04999, N2015/00548, N2016/02622 och N2017/04553.

¹⁰ Regeringsbeslut N2017/04553.

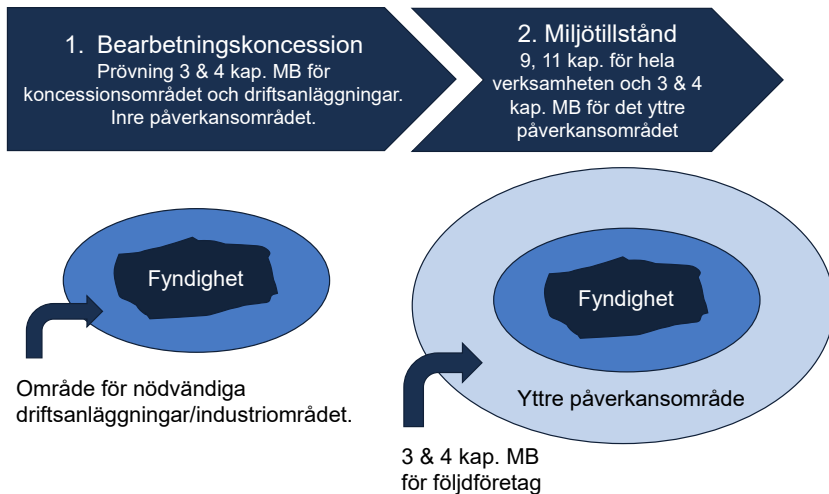
¹¹ Prop. 1997/98:90 s. 215.

utredningen ska ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning. Det går att ifrågasätta huruvida det är möjligt att göra utan att också bedöma följdföretag. Men den frågan behandlas inte av domstolen. Hänvisningen domstolen gör till EU-domstolens praxis gäller som sagt just Natura 2000-områden, men det går också att ifrågasätta hur förenligt det är med MKB-direktivet att slutligt pröva vissa delar av verksamheten utan att ha komplett kunskap om helheten. Det bör nämnas i detta sammanhang att MÖD tidigare har konstaterat att ett projekts hela miljöpåverkan ska bedömas i en och samma prövning, och att detta inkluderar följdföretag.¹² Även om koncessionsbeslutet i sig inte innebär ett tillstånd att påbörja en verksamhet så gör den svenska ordningen i dagsläget att beslutet begränsar efterkommande tillståndsprövning, därmed är det också rimligt att förutsätta att alla konsekvenser måste bli fullständigt prövade i den delen av prövningen, såväl direkta som indirekta.

Utifrån det faktum att regeringen i dagsläget tolkar "Norra kärr" som att det är just driftsanläggningar som ska prövas i koncessionsärenden, men inte följdföretag, kan vi konstatera att en gruvverksamhet och dess prövning kan delas in i två olika områden. Ett "inre område", som omfattar fyndigheten och nödvändiga driftsanläggningar (verksamhetsområde), vars påverkan på andra intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska prövas i koncessionsärendet. Ett "yttre påverkansområde" som innefattar följdföretag m.m. Dess påverkan på intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, ska prövas av mark- och miljödomstol i miljötillståndsprocessen, se figur 12.1.

¹² MÖD 2007:50, "Citybanan".

Figur 12.1 Prövning i två steg



12.2.3 Särskilt om hushållningsbestämmelsernas tillämpning

Hushållningsbestämmelsernas funktion och bakgrund har behandlats i kapitel 11 i betänkandet och kommer därför inte behandlas i någon detalj här. Det som dock är viktigt att poängtera är att de frågor som en prövningsmyndighet har att ta ställning till är om en ny tillkommande verksamhet påtagligt skadar eller försvårar ett riksintresse. När det rör sig om två konkurrerande riksintressen ska den avvägningen mellan dem göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken och vid en sådan avvägning ska kombinerad markanvändning eftersträvas.

En faktor som påverkar avvägningen mellan intressen i tredje kapitlet, och som följde med miljöbalkens tillkomst, är att hela balken ska tolkas i ljuset av portalparagrafen i 1 kap. 1 §. Frågan är dock hur stor vägledning denna paragraf ger när det rör sig om två riksintressen som kommer i konflikt med varandra. I slutändan är det inte möjligt att komma ifrån det faktum att avvägningen, på grund av bestämmelsens generella utformning, har betydande politiska inslag. Värt att påpeka är att inte all mark som berörs av ett ärende om bearbetningskoncession behöver vara av riksintresse.

I ärenden om bearbetningskoncession ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen avseende tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken.¹³

¹³ Minerallagen 8 kap. 1 §.

Om bergmästaren finner skäl att frångå länsstyrelsens förslag avseende tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken ska ärendet hänskjutas till regeringen.¹⁴ Motivet till att bergmästaren ska samråda med länsstyrelsen i dessa frågor är att intresseavvägningar ligger utanför Bergsstatens normala kompetens eftersom det är en samlad avvägning som ytterst har en politisk karaktär.¹⁵

Sammanfattningsvis ska intressen som behandlas i 3 och 4 kap. miljöbalken enligt nuvarande ordning prövas i bearbetningskoncessionsärendet. Denna prövning är avsedd att vara slutlig och därmed förekomma miljöprocessen. Det är framför allt två aspekter av den här ordningen som vi anser vara problematiska, såväl i förhållande till systematiken i den svenska lagstiftningen som i förhållande till EU-rätten. Frågan om den svenska lagstiftningens systematik behandlas nedan i detta avsnitt, medan frågan om EU-rätten behandlas framför allt i avsnitt 12.2.7 där frågan om miljöbedömningsprocesser utreds.

12.2.4 Utmaningar med dagens prövningssystem

Som tidigare konstaterats ska en avvägning mellan intressen i 3 och 4 kap. miljöbalken göras först när det är konstaterat att en kombinerad användning inte är möjlig, det vill säga, att påtaglig skada eller försvårande kommer att uppstå på något av intressena genom markanvändningen. För att det ska vara möjligt att avgöra om påtaglig skada eller försvårande uppstår, krävs kunskap om verksamhetens utformning samt vilka försiktighetsåtgärder som är möjliga att kräva. En komplett sådan utredning sker för närvarande i miljöprövningsprocessen, eftersom verksamheternas utformning sällan är helt klarlagd vid prövningen av koncessionsärendet. Detta leder till att prövningen om påtaglig skada eller försvårande riskerar att bli bristfällig eller översiktlig i koncessionsprövningen. Det finns möjligheter för bergmästaren, eller regeringen i fall där frågan har hänskjutits dit, att besluta om villkor för verksamheten för att säkerställa att påtaglig skada eller försvårande inte uppstår (se bilaga 4). Men eftersom verksamhetens utformning inte är klarlagd förrän i miljöprocessen riskerar villkoren att bli otillräckliga alternativt så generella att de måste omprövas i miljöprocessen. Genom en sådan ordning går den förut-

¹⁴ Minerallagen 8 kap. 2 § andra punkten, se även bilaga 4.

¹⁵ Prop. 1988/89:92 s. 64.

sebarhet som var målet med att pröva 3 och 4 kap. miljöbalken i koncessionsprövningen förlorad. Regeringens beslut i Kallak-ärendet visar tydligt problemen med att sätta villkor för en verksamhet som inte är fullständigt utredd och hur svårt det blir att i ett sådant skede av processen avgöra frågan om påtaglig skada.

I Kallak-ärendet rörde det sig om en ansökan om bearbetningskoncession för utvinning och tillgodogörande av järn i området Kallak K nr 1 i Jokkmokks kommun, Norrbottens län. Vid samrådsförfarandet gjorde Länsstyrelsen i Norrbottens län bedömningen att sökt koncession inte skulle beviljas. Bergmästaren ansåg att det fanns skäl att frånga länsstyrelsens bedömning och hänsköt därför ärendet till regeringen för avgörande. Regeringen beslutade den 30 juni 2016 (dnr N2015/01677) att lämna tillbaka bolagets ansökan till Bergsstaten för ny behandling mot bakgrund av att rättsläget förtydligats genom Högsta förvaltningsdomstolens dom i ”Norra kärr” i fråga om vilken markanvändning som ska prövas i ett ärende om bearbetningskoncession. Efter att bolaget inkommit med ytterligare utredningar remitterades ärendet till länsstyrelsen, som ansåg att påverkan på världsarvet Laponia riskerade att bli stor, men att länsstyrelsen inte kunde bedöma hur detta skulle påverka dess status som världsarv. Bergmästaren beslöt att hänskjuta ärendet till regeringen för prövning.

Inför regeringsprövningen yttrade sig länsstyrelsen och bedömde att ett en gruva skulle komma att påtagligt försvåra rennäringens bedrivande i delar av området och att transportererna i stor utsträckning skulle kunna påverka rennäringens bedrivande i området. Eftersom påtaglig skada konstaterades och det rörde sig om två riksintressen gick länsstyrelsen vidare till avvägningsregeln i 3 kap. 10 § miljöbalken, för att göra en avvägning mellan intressena. Efter en avvägning där bland annat gruvverksamhetens förväntade livslängd vägdes in kom länsstyrelsen fram till att rennäringen skulle ges företräde i målet.

Regeringen avgjorde ärendet och diskuterade i skälen inte frågan om påtaglig skada. Därmed gjordes inte heller någon explicit avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken, även om en bedömning av den mest långsiktigt hållbara användningen av marken diskuterades. Regeringen slog fast att gruvnäringen borde få företräde, men att det genom villkor gick att hantera situationen på ett sådant sätt att ”den ansökta bearbetningskoncessionen inte leder till att berörda samebyars möj-

ligheter att bedriva renskötsel omintetgörs.”¹⁶ Att renskötselmöjligheter inte får ”omintetgöras” är inte är ett rekvisit som följer av svensk lagstiftning, utan kopplar till Internationella konventionen om medborgerliga och politiska friheter, där minoritetens medlemmar ska skyddas bland annat från att deras traditionella näring tillintetgörs.¹⁷ Regeringen tydliggjorde också att följdverksamheter, som transporter, inte prövades i ärendet. De villkor som fastställdes för verksamheten är mindre detaljreglerade än i ett traditionellt tillståndsbeslut i mark- och miljödomstol. De kommer därmed med största sannolikhet vara tvungna att preciseras i miljötillståndsprocessen, när verksamhetens utformning mer i detalj är känd. Om systematiken och tanken bakom minerallagens utformning ska följas får det dock antas att de av regeringen beslutade villkoren ska utgöra en gräns för vad mark- och miljödomstolen kan besluta. Detta eftersom prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska ske en gång.

Detta är en fråga som tidigare har behandlats av Högsta domstolen, i NJA 2013 s. 613 ”Bunge”. I målet rörde det sig visserligen om en tillåtlighetsprövning, vilket inte är exakt detsamma som en koncessionsprövning, men uppdelningen av processen har sådana likheter att jämförelsen kan göras. Domstolen slog då fast att även om domstolen i en tillåtlighetsprövning kan besluta om villkor för att motverka skador, så beror rättskraften i dessa på hur de är utformade. Om bedömningen av villkoren är mer allmänt hållen så kan dessa inte anses vara bindande i en efterkommande prövning. Vidare finns frågetecken kring hur en uppdelad process där villkor ställs i ett tidigt skede förhåller sig till EU-rätten.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utifrån ett verksamhetsutövarperspektiv är det inte säkert att den bästa ordningen är att 3 och 4 kap. miljöbalken ska prövas två gånger i två olika processer avseende olika delar av verksamheten. Det går också att ifrågasätta om ordningen med en tidig prövning är att föredra, eller om det är bättre att utförligt utreda möjligheterna att hela gruvverksamheten, inklusive följdföretag, kan samexistera med andra intressen och först om svaret på den frågan är nekande göra en avvägning mellan intressena. Detta framstår som mer i linje med hur hushållningsbestämmelserna är tänkta att fungera.

¹⁶ Regeringens beslut N2015/01677, s. 32.

¹⁷ MR-kommitténs tolkning av artikel 27 i ICCPR innebär att minoritetens medlemmar ska tillförsäkras effektivt deltagande i beslut som rör dem, att deras traditionella näring ska förbli ekonomiskt hållbar och inte tillintetgöras samt att ett omfattande samrådsförfarande äger rum.

Som tidigare nämnts omfattas Natura 2000-områden av riksintressebestämmelserna. Trots detta finns det en poäng att redogöra specifikt för hur dessa bestämmelser hanteras eftersom de är en del av EU-rätten vilket kan påverka när i processen dessa områden ska hanteras.

12.2.5 Särskilt om tidpunkten för Natura 2000-tillstånd

Den 6 maj 2022 beslutade regeringen att tillsätta en bokstavsutredare för att utreda frågan om Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession.¹⁸ Strax därefter meddelade regeringen att det inte ingår i vårt uppdrag att utreda när i processen prövningen av Natura 2000-tillstånd ska ske.¹⁹

En av utredningens uppgifter är att se till att det svenska systemet är förenligt med EU-rätten. Vi har identifierat att den uppdelade prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken som sker i dagsläget är problematisk ur EU-rättslig synpunkt och ser det därför som vår uppgift att utreda och lämna förslag för att åtgärda detta. Eftersom Natura 2000-områden omfattas av 4 kap. miljöbalken behandlar vi också de bestämmelserna. Vi kommer dock inte att lämna förslag specifikt avseende Natura 2000, utan utgår i vår bedömning från hur hela 3 och 4 kap. ska hanteras i ärenden om bearbetningskoncession och miljötillstånd.

Natura 2000 är ett europeiskt ekologiskt nätverk av särskilda skyddsområden och särskilda bevarandeområden. Dessa områden utses med stöd av två EU-direktiv: fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Där listas 170 habitat, dvs. naturtyper, och sammanlagt cirka 900 växt- och djurarter som särskilt värdefulla. Syftet med Natura 2000-nätverket är att bevara värdefull natur. När ett Natura 2000-område har utsetts blir det automatiskt ett riksintresse enligt 4 kap. 8 § miljöbalken.

För verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka ett Natura 2000-område krävs tillstånd, se 7 kap. 28 § miljöbalken. Ett sådant Natura 2000-tillstånd får ges endast om den planerade verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, eller

¹⁸ N2022/01133.

¹⁹ Dir. 2022:61.

medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.²⁰ Normalt sett prövas frågor om Natura 2000-tillstånd av länsstyrelsen, men för en verksamhet eller åtgärd som omfattas av tillståndsplikt eller dispensprövning till följd av bestämmelserna i 9 eller 11–15 kap. miljöbalken ska dock frågan om Natura 2000-tillstånd prövas av den myndighet som prövar den andra tillståndsfrågan eller dispensen.²¹

Eftersom gruvor ofta kan antas innebära en betydande miljöpåverkan på omkringliggande miljöer är det viktigt att utreda när i tiden en ansökan om ett eventuellt Natura 2000-tillstånd ska prövas. Rättsläget i dag får förstås som att eftersom en prövning av 3 och 4 kap. miljöbalken ska göras i ärenden om bearbetningskoncession så ska även en prövning enligt Natura 2000-bestämmelserna göras i samma skede. Dock är det bergmästaren som prövar koncessionsfrågan, men inte Natura 2000-frågan. Detta eftersom sådana tillstånd, enligt 7 kap. 29 b § miljöbalken, prövas av länsstyrelsen (beslut om bearbetningskoncession finns inte med i de undantag som följer av andra stycket i paragrafen). Följden av detta är att frågan om Natura 2000-tillstånd måste vara avgjord innan beslutet om bearbetningskoncession fattas. En sådan ordning förutsågs vid införandet av 4 kap. 8 § miljöbalken,²² och har även konstaterats vara fortsatt gällande av såväl Naturvårdsverket²³ som av regeringen.²⁴

Utöver frågan om *när* ett Natura 2000-tillstånd ska prövas, är en central fråga vad tillståndet omfattar och hur det påverkar efterkommande processer. Den första av dessa frågor diskuterades av Högsta förvaltningsdomstolen i ”Norra kärr”. Domstolen konstaterade att det är viktigt att tidigt i planeringen bedöma vad en planerad verksamhet kommer att innebära. För att kunna bedöma en gruvverksamhets påverkan på ett Natura 2000-område uttalade domstolen att det krävs att också påverkan från driftsanläggningar bedöms. EU-domstolen har också vid ett flertal tillfällen konstaterat att för att ett Natura 2000-tillstånd ska kunna ges krävs att ett projekts konsekvenser har kunnat bedömas fullständigt, exakt och slutligt. Varje vetenskapligt tvivel avseende de planerade arbetenas påverkan på om-

²⁰ Miljöbalken 7 kap. 28 b §.

²¹ Miljöbalken 7 kap. 29 b § andra stycket.

²² Prop. 2000/01:111, s. 48.

²³ Naturvårdsverket (2017b), s. 119.

²⁴ N2017/00095.

rådet ska vara skingrat. Svenska domstolar har följt EU-domstolens praxis i nationella mål.²⁵

Med den nuvarande prövningsordningen för gruvverksamhet i Sverige är det svårt att säkerställa att alla vetenskapliga tvivel är skingrade i det skede av processen då Natura 2000-tillståndet ska prövas. Av Bunge-målet framkommer att en mark- och miljödomstol inte kan vara bunden av ett tidigare beslut om tillåtlighet, om frågan om påverkan på ett Natura 2000-område inte har utretts fullständigt.²⁶ Detta förhållande skapar i dagsläget en osäkerhet för gruvbolag som vill etablera en gruva i Sverige, eftersom det är oklart vad ett Natura 2000-tillstånd som ges i samband med koncessionsprövningen faktiskt har för rättskraft.

12.2.6 Vad är problemet med krav på Natura 2000-tillstånd i samband med prövningen av bearbetningskoncession?

Att prövningen av en gruvverksamhet sker i flera steg har flera olika orsaker, men en viktig faktor är att det krävs ett successivt tillförande av resurser till projektet för att en fyndighet ska kunna lokaliseras, bestämmas, finnas brytvärd, ensamrätten bevakas etc. Genom prospekteringsstillståndet prövas vissa frågor och visst kapital kan skjutas till projektet, detsamma gäller för bearbetningskoncessionen och miljötillståndet. Ju fler omständigheter som har prövats i en prövning, desto mer kapital kan skjutas till eftersom det då med större säkerhet går att säga att en gruva i slutändan kommer att komma till stånd. Eftersom prövningen sker i flera steg finns inte heller den fullständiga informationen om gruvans slutgiltiga utformning och påverkan på naturmiljön i varje del av prövningen. Snarare är det så att kunskap om påverkan och beslut om utformning växer fram allt eftersom processen har sin gång.

Eftersom processen ser ut på detta vis finns sällan information om hur anläggning för brytning, bearbetning och transporter ska slutligt utformas i skedet då man generellt ansöker om tillstånd för bearbetningskoncession. Följaktligen är det inte möjligt att i detta skede av processen bedöma verksamhetens påverkan på omgivningen

²⁵ Se: NJA 2013 s. 613 ”Bunge” punkt 12 i Högsta domstolens domskäl och där refererade mål från EU-domstolen.

²⁶ Detta repeteras av MÖD i Mål M10717-17, där meddelat Natura 2000-frågan i och för sig inte tidigare var prövad men där bearbetningskoncession var meddelad.

fullständigt, exakt och slutligt. För att leva upp till de EU-rättsliga bestämmelserna skulle en verksamhetsutövare behöva presentera allt underlag, som hittills har tagits fram i miljöprövningsprocessen, redan i koncessionsprocessen. För många bolag är detta inte möjligt.

Om Natura 2000-frågorna i stället hanteras i miljöprocessen finns farhågor om att bearbetningskoncessionen får ett lägre värde och att den därmed inte kan fungera som säkerhet för att attrahera det riskkapital som behövs för att finansiera ett genomförande av en komplett miljöbedömning och framtagande av nödvändigt underlag till miljöprocessen. Juniora gruvbolag som saknar intäkter utöver riskkapital är extra sårbara för en sådan ordning. Men såväl mindre som större bolag drabbas också av osäkerheter i processen. I väntan på att hanteringen av Natura 2000-bedömningen klargörs, vilar exempelvis Bolidens projekt som Laver, Liikavaara K nr 2 och Nautanen. Vissa bolag har löst problematiken med att parallellt med ansökan om bearbetningskoncession ansöka om miljötillstånd. Denna ordning ställer dock höga krav på att all nödvändig kunskap finns på plats i ett tidigt skede av processen.²⁷

I avsnitt 12.3 presenterar vi vårt förslag på lösning av den otydliga situation som nu har uppstått för såväl verksamhetsutövare som beslutsfattande myndigheter. Innan vi gör detta går vi dock igenom regelverket kring miljöbedömningar och hur detta påverkar hur processen för tillstånd till gruvverksamhet bör vara utformad. Dessa bestämmelser är tätt förknippade med den problematik som har beskrivits i förevarande avsnitt.

12.2.7 Tidpunkten för miljöbedömning

För att kunna avgöra hur en planerad verksamhet kommer att påverka den omkringliggande miljön finns det lagkrav på att verksamhetsutövaren ska genomföra en miljöbedömning. En miljöbedömning är en process som går ut på att identifiera påverkan på såväl naturmiljön som mänskliga intressen. I processen ingår att genomföra samråd med berörda myndigheter och enskilda, samt att ta fram en så kallad miljökonsekvensbeskrivning. Den här processen regleras i sjätte kapitlet i miljöbalken. För en planerad gruvverksamhet gäller i dagsläget att miljöbedömningar ska genomföras vid två tillfällen, en inför an-

²⁷ Talga Group.

sökan om bearbetningskoncession och en inför ansökan om miljö-tillstånd. De svenska reglerna om miljöbedömningar är tätt kopplade till EU-rätten och sjätte kapitlet i miljöbalken motsvarar i mångt och mycket de krav som följer av det så kallade MKB-direktivet. Det är därför av vikt att utreda hur den svenska prövningsordningen för bearbetningskoncession förhåller sig till MKB-direktivet så som detta har kommit att uttolkas av EU-domstolen.

Det kan i sammanhanget noteras att MKB-direktivet pekar ut vissa verksamheter som alltid ska föranleda en miljöbedömning och andra verksamheter för vilka medlemsstaterna kan sätta gränsvärden för när miljöbedömning ska göras eller avgöra frågan från fall till fall. För gruvdrift i dagbrott med en yta över 25 hektar gäller ett direkt krav på miljöbedömning enligt MKB-direktivet.²⁸ För övriga gruvor ska medlemsstaterna antingen bestämma gränsvärden för när miljöbedömning ska genomföras eller pröva från fall till fall. Vi konstaterar att Sverige har valt att genom förordning besluta att gruvor eller gruvdrift för malm och mineraler ska antas medföra en betydande miljöpåverkan och att en miljöbedömning därmed ska genomföras.²⁹ Det är alltså inte möjligt att i ett enskilt fall besluta att en miljöbedömning inte ska göras, oavsett storlek eller omfattning på gruvverksamheten. I och med att verksamheten omfattas av kravet på miljöbedömning gäller också de krav som ställs upp i MKB-direktivet.³⁰ Vi konstaterar också att EU-domstolen vid ett flertal tillfällen har uttalat att medlemsstaterna ska ge direktivet ett vitt tillämpningsområde för att alla projekt som innebär en betydande miljöpåverkan ska underkastas en miljöbedömning. Direktivets beskrivning av vilka projekt som omfattas ska tolkas extensivt.³¹

EU-domstolen har i flera mål framhållit att den inverkan som ett projekt kan få på miljön ska identifieras och bedömas under handläggningen av det *huvudsakliga beslutet*.³² Detta gäller i de fall när det i nationell rätt föreskrivs att tillståndprocessen ska äga rum i flera etapper, där en etapp leder till det huvudsakliga beslutet och den andra till ett *beslut om verkställande*. Endast om inverkan kan identifieras först under handläggningen inför beslutet om verkställande

²⁸ Se MKB-direktivet art 4(1) och bilaga 1 p. 19.

²⁹ Se Miljöbedömningsförordningen 6 § 1 p. och Miljöprövningsförordningen 4 kap. 11 §.

³⁰ MKB-direktivet art. 5.

³¹ Se Mål C 72/95 *Kraaijeveld*, p. 30–31, C-435/97 *WWF*, p. 40, C-2/07 *Abraham*, p. 32, C-142/07 *Ecologistas*, p. 28.

³² Mål C-201/02 *Delena Wells*; Mål C-290/03 *Barker*.

ska bedömningen göras under den sistnämnda handläggningen. Denna bedömning ska vara av allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller som behöver bedömas på nytt. Den prövningsordning som har behandlats av EU-domstolen är inte exakt densamma som den ordning som gäller för prövningen av gruvverksamheter. I EU-domstolens praxis är det generellt den första prövningen som är den huvudsakliga och den efterkommande som är ett verkställighetsbeslut. Det viktigaste i EU-domstolens resonemang är dock att även om det första beslutet hade varit det huvudsakliga, så måste en bedömning göras i den efterkommande prövningen om ny inverkan på miljön identifieras. I den prövningen ska bedömningen vara allomfattande och omfatta såväl nya punkter som sådana som behöver bedömas på nytt. Vi tolkar detta som att den efterkommande prövningen inte kan vara låst av den första prövningen eftersom de nya omständigheterna kan kräva att nya villkor ställs. För det svenska systemet med två prövningar skulle detta innebära att det är tveksamt om koncessionsprövningen kan begränsa miljöprövningen på det sätt som nu är för handen. Den här frågan har även utretts av Naturvårdsverket som kommit till samma slutsats.³³

I förarbetena till minerallagen uttrycks att om villkor har ställts i koncessionsprövningen så ska villkoren som ställs i miljötillståndsprocessen hållas inom ramen för dessa.³⁴ Denna ordning framstår inte som helt förenlig med EU-domstolens tillämpning av MKB-direktivet som redogjorts för ovan. Domstolens poäng är att hela verksamheten ska prövas i en och samma prövning. Detta påtalades också i förarbetena till den senaste ändringen av sjätte kapitlet i miljöbalken.³⁵ Det som konstateras i dessa förarbeten är att ju större inslag av tillåtlighet som koncessionsprövningen kan anses medföra, desto större är sannolikheten att MKB-direktivets regler ska tillämpas. Det innebär att om många omständigheter prövas redan i koncessionsprövningen så kan det beslutet komma att anses vara den huvudsakliga prövningen och därmed ska hela verksamheten prövas där. Men även vid en ordning där koncessionsbeslutet skulle anses vara det huvudsakliga beslutet ska en miljöbedömning göras vid miljöprövningen och de nya omständigheterna prövas, inklusive sådant

³³ Naturvårdsverket (2017a).

³⁴ Prop. 1991/92:161 s. 10.

³⁵ Ds 2016:25, s. 255.

som behöver bedömas på nytt. Det innebär att osäkerheten för verksamhetsutövare skulle finnas kvar såtillvida inte hela verksamheten, inklusive följd företag, hade prövats i koncessionsärendet. I sammanhanget kan det vara relevant att nämna Miljööverdomstolens dom i målet ”Citybanan” (MÖD 2007:50). Den centrala frågan som diskuterades var prövningens, och miljökonsekvensbeskrivningens avgränsning, och huruvida det var möjligt att i ett tillståndsärende enbart pröva en del av en verksamhet. Domstolen hänvisade till MKB-direktivet och konstaterade att begreppet tillstånd enligt direktivet var beslut som ger exploatören rätt att genomföra projektet. Domstolen fortsatte med att dra slutsatsen

[...] det är miljökonsekvenserna i sin helhet av ett projekt som avses i MKB-direktivet och inte endast vissa begränsade miljöeffekter av det. Inte heller finns anledning att anta att beskrivningen av konsekvenserna av ett projekt skulle vara knutna till den del av projektet som är tillståndspliktigt.

Väsentligt är att det som behöver prövas också kommer att prövas av den myndighet som är bäst lämpad för uppgiften och under ett skede av processen då det är rimligt och möjligt att ta fram nödvändiga underlag. Någon faktiskt påverkan på miljön får inte ske förrän alla tillstånd finns på plats och villkor för verksamheten har satts. Det finns därmed enligt vår bedömning ingenting som hindrar att prövningen, och också miljöbedömningen, delas upp i två delar, eftersom koncessionsbeslutet i sig inte medför någon rätt att påbörja verksamheten. Det är dock viktigt att poängtera att för att en sådan ordning ska vara möjlig krävs att koncessionsbeslutet inte på något sätt begränsar prövningen av miljökonsekvenser i mark- och miljödomstolen, eftersom det är först då hela verksamheten prövas. Detta i linje med MKB-direktivets syfte som bland annat är att se till att tillstånd till projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ges först efter att dess huvudsakliga miljöpåverkan har blivit bedömd.³⁶ Ett system där godkännande till vissa delar av ett projekt sker innan miljökonsekvenserna är helt utredda skulle strida mot detta syfte.

En ordning där en begränsad miljöbedömning görs i koncessionsprocessen kan framstå som rimlig eftersom gruvverksamheter har en lång tillblivetid och kunskapsuppbygganden sker etappvis genom

³⁶ MKB-direktivet, skälen (7).

undersökningsarbeten och framtagande av miljökonsekvensbeskrivning. Underlagen byggs upp successivt inför tillståndsansökan om bearbetningskoncession respektive miljötillstånd, genom bland annat stegvis investerat kapital. Trots detta finns det skäl att omvärdera när prövningen av Natura 2000 samt frågor enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska hanteras i processen. Den nuvarande ordningen är behäftad med vissa brister sett till funktionaliteten i processen, och dess förenlighet med EU-rätten går att ifrågasätta.

12.3 Förslag till åtgärder – mineralkoncessionens innehåll

För att få en bearbetningskoncession beviljad krävs i dag att sökanden visar att en fyndighet är brytvärd (malmbevisning). Genom beslutet om bearbetningskoncession fastställs också ensamrätt till fyndigheten. Detta är en ordning som vi inte ser någon anledning att ändra på. Däremot finns det aspekter av dagens system som upplevs som problematiska från såväl branschperspektiv som från rättsliga utgångspunkter. I det här avsnittet presenterar vi en alternativ prövningsordning till dagens system. Det som gör att vi förordar denna förändring är framför allt behovet av överensstämmelse med EU-rätten. Vi lägger också stor vikt vid attraktivitet för prospektörer och finansiärer samt transparens och tydlighet för verksamhetsutövare och myndigheter. Alla dessa faktorer utgår från målsättningen att stärka förutsättningarna för utvinning av innovationskritiska mineral och metaller samt att säkerställa att bedömningen av markanvändningen kan ske på ett så funktionellt och effektivt sätt som möjligt.

12.3.1 Förslag till ändring i minerallagen

Det förslag vi lämnar till ändring i minerallagen avseende koncessionsprövningen innebär att prövningen begränsas till att gälla malmbevisning samt ensamrätt till fyndigheten. Hela frågan om markanvändning, bedömningen av vilket/vilka intressen som ska ha företräde – alltså frågan om vad marken är bäst lämpad för – skjuts till miljötillståndsprövningen. Fortfarande bedöms frågan om fyndighetens belägenhet och art gör det olämpligt att sökanden får koncession i enlighet med 4 kap. 2 § p. 2, detta eftersom bestämmelsens syfte är att und-

vika olämplig arrondering, den tar inte sikte på sökandens lämplighet i sig eller att bedöma markanvändningen som sådan.³⁷

Motiven bakom ändringen bygger på vår tolkning av såväl svensk rätt som EU-rätt. Ur ett svenskt rättsligt perspektiv finns det en logik i att låta prövningen gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken ske i miljöprövningen. Det är först i den prövningen som verksamhetens fullständiga omfattning är känd. Det är då det är möjligt att bedöma påverkan på omkringliggande miljöer från såväl de nödvändiga drifts- anläggningarna som följdföretagen. Det här förslaget skulle således vara i linje med hur MÖD resonerar i ”Citybanan”.

Fördelen med att låta prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken ske i miljötillståndsprocessen är att det är först då som verksamhetens hela omfattning är känd och det går att fullständigt bedöma om en kombinerad markanvändning är möjlig. Som vi tidigare har konstaterat så är utgångspunkten i 3 och 4 kap. miljöbalken att en kombinerad markanvändning är att föredra. Först när det inte är möjligt, och en påtaglig skada eller försvårande uppstår på ett eller flera intressen, ska en avvägning mellan dem göras. För att undvika påtaglig skada eller försvårande krävs tydliga villkor, och dessa kan sättas först när verksamhetens fulla omfattning är känd. Det här förslaget är också i linje med hur EU-domstolen har tillämpat MKB-direktivet. Eftersom direktivet och EU-domstolens tolkning av det, kräver att en fullständig miljöbedömning av hela verksamheten genomförs innan några beslut fattas slutligt, så finns det problem med att behålla prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i minerallagen. Det förhållande att regeringen verkar röra sig mot att sätta fler villkor redan i koncessionsprövningen, som i Kallak-beslutet, blir i sammanhanget extra problematiskt eftersom det då riskerar att begränsa efterkommande prövningar ytterligare.

Möjligheten för regeringen att slutligt avgöra avvägningsfrågan i de fall då påtaglig skada eller försvårande inte kan undvikas kommer att finnas kvar även med denna förändring. Som konstaterats ovan i avsnitt 12.2.3 är det en till stor del politisk avvägning och därför finns anledning att poängtera att regeringen fortfarande har möjlighet att avgöra frågan. I 17 kap. 3 § första punkten anges att regeringen har möjlighet att förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet om verksamheten i betraktande av de intressen som balken enligt 1 kap. 1 § ska främja kan antas få betydande omfattning eller bli av

³⁷ Prop. 1988/89:92, s. 56.

ingripande slag. I förarbetena nämns mineralutvinning som kan få betydande påverkan på omgivningen som en sådan typ av verksamhet som kan bli föremål för prövning enligt denna paragraf.³⁸ Skillnaden mot den nuvarande ordningen är att det i dessa fall bör ha genomförts en fullständig miljöbedömning som kan ligga till grund för regeringens beslut. Det ska dock noteras att även här gäller att regeringen tar hänsyn till eventuellt EU-rättsligt regelverk för att tillåtighetsbeslutet ska vara bindande för mark- och miljödomstolen i tillståndsprövningen.³⁹

Från ett myndighetsperspektiv kan det här förslaget också framstå som tydligt och skapa en bättre förutsebarhet i processerna. Innovationskritiska mineraler och metaller kan komma att upptäckas i olika delar av landet, inte bara i de traditionella gruvlänen. Det innebär att fler länsstyrelser än i dag kan komma att involveras i arbetet, varav flera som är ovana vid denna typ av ärenden. Genom att lägga en större del av processen i miljötillståndsärendet skapas ett igenkännande och en större enhetlighet i arbetet med tillståndsprövning enligt miljöbalken. Gruvverksamheter prövas i dag av mark- och miljödomstol i första instans, landets fem mark- och miljödomstolar har redan erfarenhet av stora komplexa prövningar, vilket bör vara fördelaktigt från ett likabehandlingsperspektiv och från ett processperspektiv. Den otydlighet som finns i dag angående vilka delar av verksamheten som prövas i koncessionsärendet och därmed hur mycket av frågorna enligt 3 och 4 kap. miljöbalken som faktiskt är avgjorda försvinner. Detta kan skapa en bättre förutsebarhet för bolagen och en mer tydlig process.

Genom den här lösningen blir markanvändningen i princip inte prövad alls i koncessionsärendet och det mesta lämnas till miljöprövningen. Det kan då uppstå situationer där en verksamhetsutövare tar fram stora mängder utredningar och underlag för ett område som i miljöprövningen visar sig inte vara lämpligt för gruvverksamhet. Vi gör dock bedömningen att den totala tid som prövningsprocesserna tar för gruvverksamhet kan kortas ner genom den här lösningen. Eftersom den nuvarande miljöbedömningen som sker i koncessionsärendet framför allt har till syfte att hantera de frågor som behandlas i 3 och 4 kap. miljöbalken,⁴⁰ anser vi att det inte längre är nödvändigt

³⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 219.

³⁹ Se Bunge-målet (NJA 2013 s. 613) samt Michanek och Zetterberg (2021), s. 467.

⁴⁰ Se prop. 2016/17:200, s. 158.

att genomföra en miljöbedömning i koncessionsärendet. Verksamhetsutövare behöver därmed inte genomföra två miljöbedömningsprocesser, vilket kan spara såväl tid som pengar. Dessutom kan verksamhetsutövaren välja att påbörja miljöbedömningsprocessen ungefär vid samma tidpunkt som i dag, innan eller medan ärendet om mineralkoncession pågår. I det avgränsningssamråd som ska hållas enligt 6 kap. miljöbalken inför miljötillståndsprövningen bör verksamhetsutövaren kunna få en första bedömning av hur relevanta myndigheter ser på markanvändningsfrågan. Syftet med avgränsningssamrådet är just att i ett tidigt skede ge den berörda allmänheten och myndigheter möjligheter att samråda kring en verksamhets miljöeffekter.⁴¹ Utöver det blir fördelen att det finns en tydlighet i processen, att alla frågor prövas samlat och att det inte finns några osäkerheter kring förenligheten med EU-rätten.

Risken med förslaget är att förändringen kan påverka investeringsviljan negativt då det fortfarande i miljöprocessen råder osäkerhet kring vad som anses vara den mest lämpliga markanvändningen. Det kan därmed leda till att det uppstår svårigheter för framför allt juniora gruvbolag att attrahera nödvändigt kapital för att genomgå en fullständig miljöprocess. Under utredningsarbetet har det framförts synpunkter från branschrepresentanter att den här lösningen inte är önskvärd just av det skälet att den riskerar att påverka finansieringsmöjligheterna för framför allt juniora gruvbolag negativt. Vi ser att det finns en risk att så sker men vi bedömer den risken som högst osäker. Vi menar att ett lika troligt utfall är att marknadens aktörer anpassar sig till det nya systemet. En viktig faktor till att bolag i dagsläget uttrycker tveksamhet inför att investera i Sverige är att processerna är otydliga. Det är inte klart vilka frågor som prövas i respektive process och när frågorna har prövats slutligt. Vi bedömer att även om koncessionsbeslutet kommer att ha ett mer begränsat innehåll än i dagsläget, så väger fördelarna upp. Att ha ett regelverk där överensstämmelsen med EU-rätten inte är säkerställd innebär en tydlig risk och en stor osäkerhet. Genom att ta bort den osäkerheten och tydligt reglera vilka frågor som prövas slutligt i vilken process menar vi att systemet blir både tydligare och säkrare.

Man kan också se det som att nuvarande reglering riskerar att påverka finansieringsmöjligheterna för framför allt juniora gruvbolag negativt. Vi har genomfört en enkätstudie med medlemmar i bransch-

⁴¹ Prop. 2016/17:200, s. 117.

organisationen Svemin där en stor andel av de svarande ansåg att det finns för många svagheter i prövningen och att detta delvis är kopplat till hur prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken sker i dagsläget. Frågan om överensstämmelse med EU-rätten kan komma att väckas i domstol och utfallet av det kan mycket väl bli att erfarenheterna från Norra Kärr återupprepas, något som skulle få tydliga negativa konsekvenser för Sveriges attraktivitet som gruvland.

Eftersom det är en ny prövningsordning och det finns en mängd faktorer som påverkar investeringsvilja har vi dock inte kunnat fastställa slutligt vad som är det mest troliga framtidsscenarioet. För att motverka en negativ reaktion kan det därför vara särskilt viktigt att en flytt genomförs samlat med förslag som finns i kapitel 16 som signalerar att Sverige vill se utvinning av innovationskritiska metaller och mineral i närtid.

12.3.2 Nödvändiga följdändringar

Utifrån de ändringar vi har föreslagit i detta kapitel har vi också identifierat ett antal följdändringar som är nödvändiga att beröra.

Eftersom markanvändningsfrågor inte längre prövas i koncessionsärendet bedömer vi att frågan om förenlighet med detaljplaner och områdesbestämmelser inte längre bör inkluderas i koncessionsärendet, eftersom detta hanteras i miljötillståndsprocessen. Därmed stryks detta stycke i 4 kap. 2 § minerallagen. Av samma skäl ska inte längre länsstyrelsen besluta om arkeologisk utgrävning. En ytterligare fråga som kopplar till prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken är den möjlighet som i dag finns för Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen att förordna om behövlig utredning om skada på jord- eller skogsbruk. Denna möjlighet finns reglerad i 8 kap. 6 a § mineralagen. Den här bestämmelsen upphävs genom vårt förslag eftersom den hör ihop med prövningen av frågor enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Bestämmelsen aktualiseras i de fall där länsstyrelsen inte kan presentera ett tillräckligt underlag för en avvägning enligt 3 och 4 kap. Alunskifferutredningen noterar att bestämmelsen inte har aktualiserats i någon relativ närtid.⁴² Vi gör vidare bedömningen att sökanden i miljöprocessen har en skyldighet att genomföra en fullständig miljöbedömning vari eventuell påverkan på jord- eller skogsbruk ska hanteras.

⁴² För en ingående beskrivning av bakgrunden till bestämmelsen se SOU 2020:71, s. 155 ff.

En viktig följdändring som behöver genomföras är regleringen av markanvisningar i 9 kap. minerallagen. Markanvisningar görs genom förrättning efter meddelad bearbetningskoncession och genom den fastställs vilken mark som behövs för gruvan. I förrättningen ingår att koncessionshavaren ingår avtal med eventuella markägare om köp eller upplåtelse av mark. Det är bergmästaren som genomför förrättningen. Marken anvisas tills vidare, om inte sökanden begär något annat. Markanvisningen är därmed frikopplad tidsmässigt från miljötillståndet, något som prövats av Högsta domstolen i NJA 2013 s. 350. Om prövningen av frågor enligt 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas från koncessionsprövningen kan det finnas anledning att överväga en flytt också av markanvisningen. Eftersom markanvisningen endast utgör ett förfarande där det beslutas vilken mark som behöver tas i anspråk gör vi bedömningen att den kan genomföras efter det att miljötillståndet har meddelats. Det ter sig också lämpligt då det är först då verksamhetens närmare utformning är känd och därmed behöver inte mer mark än nödvändigt tas i anspråk. Vi gör bedömningen att det fortsatt är bergmästaren som ska genomföra förrättningen och bestämmelserna kan därför ligga kvar i 9 kap. minerallagen med tillägget att förrättningen ska ske på begäran av koncessionshavaren när också tillstånd till gruvverksamheten vunnit laga kraft.

Utöver markanvisning krävs också att verksamhetsutövaren har rådighet över vattnet i de delar av gruvverksamheten som utgör vattenverksamhet. Detta eftersom rådighet är en processförutsättning för vattenverksamheter. Rådighet har hittills ansetts följa av koncessionsbeslutet.⁴³ Vår bedömning är att rådigheten inte är kopplad till prövningen av markanvändningsfrågor⁴⁴ och därför inte påverkas av de förändringar som föreslås i det här kapitlet. Därmed bör rådighet fortsatt följa av koncessionsbeslutet även om ändringarna genomförs.

En ytterligare följdändring av förslaget rör konsultationsordningen i frågor som rör det samiska folket. Enligt lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket ska regeringen, statliga förvaltningsmyndigheter, regioner och kommuner konsultera samiska företrädare innan beslut fattas i ärenden som kan få särskild bety-

⁴³ Se lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet 9 kap. 1 § och MÖD Mål nr M 10717-17, där domstolen hänvisar till avgörande i underrätt avseende rådigheten.

⁴⁴ Se resonemang i ovan nämnda mellandom samt NJA 1964 s. 460, där rådigheten kopplas specifikt till bearbetningskoncessionen. Såväl nu gällande reglering som vattenlagen saknar förarbetsuttalanden i detta avseende, men utifrån hur frågan har behandlats i praxis gör vi bedömningen att markanvisningen saknar betydelse för rådigheten.

delse för samerna.⁴⁵ Eftersom domstolar inte är förvaltningsmyndigheter omfattas inte miljöprövningen av konsultationsordningen. Vi gör bedömningen att vårt förslag inte kräver någon följdändring av konsultationsordningen. Samiska intressen kan tas tillvara genom de sakägarbestämmelser som finns i miljöbalken. Mark- och miljödomstolarna har en vana av att hantera olika intressen i förhållande till markanvändning som gör att vi bedömer att de samiska intressena inte kommer att behandlas i en mindre utsträckning genom de ändringar vi föreslår jämfört med dagsläget.

Slutligen krävs en redaktionell ändring i minerallagen då tidigare ändringar i miljöbalkens femte kapitel inte uppmärksammats här. Hänvisningen i 4 kap. 2 § minerallagen till 5 kap. 15 § miljöbalken ska i stället vara till 18 § i samma kapitel.

Utifrån de identifierade behoven av ytterligare utredningar avseende följdändringar till förslagen och dess konsekvenser anser vi att det är nödvändigt att regeringen i den fortsatta beredningen av vårt förslag låter genomföra en mer allsidig konsekvensanalys som också innefattar konsekvenser av den enskilda frågan om prövnings-tidpunkt för Natura 2000-tillstånd.

12.3.3 Förslag till ändring av prövningsordningen som vi inte går vidare med

Vi har även undersökt om det är möjligt att uppnå samma sak som vårt förändringsförslag syftar till med mindre ingripande ändringar av systemet. Vi har bland annat undersökt om det går att behålla en skyldighet att avslå ansökan om koncession om det är uppenbart att utvinningsverksamheten varken kan samexistera med eller få företräde framför annan markanvändning. Koncessionsbeslutet skulle därmed innehålla en preliminär bedömning i markanvändningsfrågan. Syftet med en sådan reglering skulle vara att underlätta för verksamhetsutövare och finansärer att värdera den ekonomiska risken med verksamheten och möjligheterna att i ett senare skede kunna erhålla miljö-tillstånd. På så sätt skulle höga kostnader för onödiga miljöprövningsansökningar kunna undvikas. Ett sätt att åstadkomma en sådan preliminär bedömning skulle kunna vara att låta länsstyrelsen, liksom som i dag, uttala sig om vilka frågor som kan uppkomma i förhållande

⁴⁵ 2 § lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket.

till andra markanvändningsintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och bedöma om det föreligger uppenbara hinder mot ett miljötillstånd. Som underlag för ett sådant yttrande skulle länsstyrelsen behöva inhämta synpunkter från berörda sektorsmyndigheter med ansvar för respektive riksintresseutpekande, såsom Sametinget, Naturvårdsverket eller Energimyndigheten. Möjligen kan man tänka sig att ett avslag på koncessionen inte skulle utgöra hinder mot att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken. Gruvbolaget skulle då kunna välja att trots en nekad koncession gå vidare med en miljötillståndsprocess. Skulle miljötillstånd beviljas skulle bolaget då kunna ansöka på nytt om mineralkoncession.

Nackdelen med det här alternativet är att den rättsliga innebörden av den preliminära bedömningen är oklar. Det finns en risk att den bedömningen i praktiken får en bindande verkan på efterkommande process vilket skulle vara problematiskt ur ett EU-rättsligt perspektiv. Från verksamhetsutövarnas perspektiv går det att få tillgång till myndigheternas preliminära bedömning genom det avgränsningssamråd som ska genomföras inom ramen för miljötillståndsprocessen. Den här alternativa lösningen innebär därför inte några egentliga fördelar ur det perspektivet. Eftersom myndigheterna måste grunda sin bedömning på något underlag skulle också en miljöbedömning i någon form behöva genomföras inom ramen för koncessionsärendet. Alternativet innebär därför inte heller någon minskad administrativ börda för verksamhetsutövaren på det sätt som vårt förslag gör. Vi har därför förkastat denna alternativa lösning.

13 Påverkan på vatten – en stor utmaning

Utredningens bedömning: Dagens gruvverksamheter har ofrånkomligen en negativ påverkan på närliggande vattenområden. Vattenförvaltningen i Sverige styrs av EU:s ramvattendirektiv som ställer upp strikta regler för när och hur negativ påverkan på vattenkvaliteten får ske. Det har under de senaste åren gjorts flera utredningar avseende den svenska vattenförvaltningen och dess förhållande till EU-rätten. År 2019 tillkom relativt stora förändringar i lagstiftningen för att den skulle stämma bättre överens med EU:s ramvattendirektiv. I arbetet med den lagstiftningen uttalade regeringen att alla möjligheter till undantag ska tillämpas fullt ut i den svenska vattenförvaltningen. Vi ser därför små möjligheter att införa ytterligare regler i dagens lagstiftning i syfte att medge negativ påverkan på vattenkvaliteten från gruvverksamhet. Samtidigt är vår bedömning att de undantagsmöjligheter som finns i dagsläget inte i någon större utsträckning är tillämpliga för gruvindustrin. Detta ställer stora krav på verksamhetsutövare att säkerställa att alla möjliga åtgärder vidtas för att inte försämra vattenmiljön i det vattenförekomster där utsläpp sker.

Vi bedömer att gruvnäringen skulle kunna gynnas av att de planeringsverktyg som föreslogs av Vattenförvaltningsutredningen implementerades. Dessa förslag inkluderar en stärkt planering på nationell- och avrinningsområdesnivå. Genom en mer övergripande planering kan det bli tydligare vilka åtgärder som är nödvändiga för att kunna skapa utrymme för ytterligare utsläpp i delar av ett avrinningsområde. Vi bedömer också att ett strategiskt arbete bör bedrivas på EU-nivå för att undersöka möjligheterna att införa ytterligare undantag från vattendirektivets försämringsförbud, specifikt för utvinning av innovationskritiska

metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Eftersom dessa är platsbundna finns ett behov av en särreglering.

Utöver detta bedömer vi att det finns få möjligheter till förändringar på nationell nivå som skulle underlätta för gruvverksamheter att få påverka vattenkvaliteten i en vattenförekomst på ett negativt sätt.

13.1 Gruvverksamhet och vatten

I Sverige och resten av EU finns ett gemensamt system för vattenförvaltning som innebär att det genomförs ett strukturerat arbete för att nå en god vattenkvalitet. Bland annat finns ett i lag reglerat förbud mot att försämra kvaliteten på både yt- och grundvatten, vilket leder till stora utmaningar för nyetablering av gruvverksamheter. För grundvatten är vattenförvaltningen begränsad till påverkan på grundvattenmagasin som antingen används (eller kan användas) för dricksvattenändamål eller som har en koppling till anslutande Natura 2000-områden. Däremot omfattas all påverkan på ytvatten.

All gruvverksamhet måste oundvikligen hantera en stor mängd vatten. När ett hål i marken grävs eller borrar, fylls det naturligt med vatten, om ingen åtgärd vidtas. Företagens vattenhantering inbegriper till exempel länshållning av gruvor, omledning av vattendrag, användning av kylvatten, rening, dämning, lagring och utsläpp av vatten. För gruvverksamheter är det typiskt sett tre typer av påverkan på vatten som är särskilt problematiska. Dels finns ofta en fysisk påverkan på ytvattenförekomster till följd av anläggande av magasin för gruvavfall och för själva gruvanläggningen som kan påverka vattenförekomster rent fysiskt eller till och med radera ut dem. För grundvatten kan det ske en påverkan på kvantitativ status genom sänkning av grundvattennivåer i anslutning till verksamheten. Den tredje typen av påverkan är den som sker till följd av utsläpp och urlakning av olika slags förorenande ämnen, som kan påverka både ekologisk status i ytvatten (särskilda förorenande ämnen), kemisk ytvattenstatus (prioriterade ämnen) och kemisk grundvattenstatus. Det gör att den ekologiska statusen hos de vatten som påverkas av gruvverksamheten i normalfallet försämras.

Gruvnäringen har själva adresserat frågan om gruvverksamheters påverkan på vatten. Detta har bland annat gjorts genom den så kallade

”Gruvdialogen”, där Boliden, Havs- och vattenmyndigheten, LKAB, Länsstyrelsen i Västerbotten, Naturvårdsverket, SGU och Svemin deltar. Gruvdialogen har resulterat i en handbok som ger ett underlag till hur en beskrivning av ett framtida utsläpp till ytvatten från gruvverksamhet kan tas fram.¹

I det här kapitlet behandlas den EU-rättsliga och svenska regleringen för verksamheter som påverkar vattenmiljön. På vattenområdet har EU-rätten ett stort genomslag och den centrala rättsakten är EU:s ramdirektiv för vatten ”ramvattendirektivet”.² I de följande avsnitten kommer vi att börja med en genomgång av ramvattendirektivet för att sedan gå igenom hur det har implementerats i svensk rätt samt vilka utmaningar det finns i vattenförvaltningen i dag i förhållande till gruvnäringen.

13.2 Gemensamma regler inom EU

Ramvattendirektivet tar sin utgångspunkt i konstaterandet att vatten inte är som vilken resurs som helst. Det ska ses som ett arv och ”måste skyddas, försvaras och behandlas som ett sådant”.³ Under 1990-talet insåg man inom EU att trycket på vattenresurserna i Europa var ständigt ökande till följd av en allt större efterfrågan på vatten av god kvalitet för olika syften. Därför konstaterades att det var nödvändigt att utarbeta en integrerad gemenskapspolitik för vatten.

När direktivet antogs år 2000, markerade det början på en ny typ av naturresursförvaltning inom EU. I stället för att, som traditionell miljölagstiftning, utgå från utsläpp från verksamheter och befintliga administrativa strukturer, utgår ramvattendirektivet från vattnets egna gränser, avrinningsområden, och kvaliteten i vattnet. Målsättningen med direktivet är att alla vatten inom EU ska uppnå åtminstone god vattenstatus senast år 2015, med möjlighet till förlängning till senast 2027.

En annan viktig aspekt i ramvattendirektivet är att det utgår från en adaptiv förvaltningsmodell. Det innebär att förvaltningen går i cykler, där ny kunskap och nya förhållanden i samhället och naturmiljön beaktas och förvaltningen förändras. Detta eftersom såväl

¹ Strandberg m.fl. (2018).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

³ Ramvattendirektivet, skälen (1).

naturen som samhället i övrigt är i konstant förändring, något som måste återspeglas i förvaltningen.

Den administrativa utgångspunkten i ramvattendirektivet är att alla vatten inom EU ska delas in i avrinningsområden som sedan hänförs till specifika avrinningsdistrikt.⁴ De ytvatten som täcks av direktivet och därmed ska inkluderas i indelningen i avrinningsdistrikt är sötvatten och kustvatten. I varje avrinningsdistrikt ska vattnet delas in i mer avgränsade områden, så kallade vattenförekomster. För dessa vattenförekomster genomförs sedan en kartläggning av vattnets status och vilken påverkan som finns från mänsklig verksamhet. Därefter ska det ske en bedömning av förutsättningarna för att uppnå de miljömål som direktivet anger för vattenförekomsterna, där utgångspunkten är att de ska uppnå god yt- eller grundvattenstatus om det inte finns skäl till undantag från dessa mål. Slutligen ska det upprättas ett åtgärdsprogram för avrinningsdistriktet, som anger vilka åtgärder som behöver vidtas i distriktet för att säkerställa att miljömålen kan uppnås och att det inte sker någon försämring av vattenförekomsternas vattenstatus.

13.2.1 Försämringsförbudet

Utöver kravet att skydda, förbättra och återställa vattenförekomsternas status finns även ett förbud mot försämring av statusen i direktivet.⁵ Detta försämringsförbud har blivit en viktig fråga inom många branscher eftersom det innebär att tillståndsmyndigheter inte får att meddela tillstånd till en verksamhet som riskerar att försämrastatusen i en vattenförekomst. Under en lång tid var det inte klarlagt huruvida försämringsförbudet gällde för enskilda verksamheter eller om det riktade sig mot myndigheter. Det var inte heller klarlagt vad som faktiskt var att anse som en försämring av statusen i en vattenförekomst. Den här frågan prövades av EU-domstolen i den så kallade Weserdomen (mål C-461/13). I domen förklarar EU-domstolen bland annat att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna blir försämrad med en klass. Det gäller även om den ekologiska statusen för ytvattenförekomsten som helhet inte försämrats. Om den berörda kvalitetsfaktorn redan be-

⁴ Ramvattendirektivet, artikel 3(1).

⁵ Ramvattendirektivet, artikel 4(1)(a)(i).

finner sig i den lägsta klassen, ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en försämring av statusen. Någon ytterligare försämring av den kvalitetsfaktorn är alltså inte tillåten. Domstolen slog även fast att bedömningen görs gentemot hela vattenförekomsten, inte enbart en del av den, samt att kraven gäller också för enskilda verksamheter och därmed är direkt tillämpliga i tillståndsprövningar. Tillämpningen av direktivet har således genom Weser-domen kommit att bli relativt strikt och detta har även påverkat den svenska rättsutvecklingen. Innan vi går vidare till denna ska vi dock behandla de möjligheter till undantag från försämringsförbudet som ramvattendirektivet medger.

13.2.2 Undantag från försämringsförbudet

Även om försämringsförbudet är strikt och ställer höga krav på medlemsstaterna finns det också möjligheter till undantag från det. Det främsta undantaget regleras i artikel 4(7) i ramvattendirektivet. Kraven för undantaget är dock högt ställda och det krävs att specifika förutsättningar är för handen för att det ska vara möjligt att frånga försämringsförbudet. För det första gäller att det ska vara fråga om en ny förändring och att den verksamhet eller åtgärd som orsakar denna förändring ska behövas för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt, eller innebära sådana fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling att fördelarna uppväger nackdelarna.⁶ Generellt gäller också att undantaget endast får tillämpas i fråga om ändringar av en vattenförekomst fysiska karaktär (exempelvis djup, höjdläge, sträckning). När det kommer till annan påverkan, så som på de biologiska eller fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna, är det endast möjligt att tillämpa undantagsreglerna om försämringen sker i en vattenförekomst som vid tillfället för prövningen har hög status och där statusen riskerar att sänkas maximalt en nivå, det vill säga till som lägst god status.⁷

För att undersöka möjligheterna till undantag i förhållande till de verksamheter som behandlas i den här utredningen krävs således först att vi avgör om de kan anses vara av sådant allmänintresse av större vikt, alternativt om fördelarna för hållbar utveckling med verksam-

⁶ Ramvattendirektivet, artikel 4(7)(c).

⁷ Ramvattendirektivet, artikel 4(7).

heterna överväger nackdelarna. För de delar av gruvverksamheten som påverkar de biologiska kvalitetsfaktorerna i vattenförekomster krävs också att förekomsten som kan påverkas har hög status, alternativt att statusen inte påverkas av verksamheten.

Vad som utgör ett allmänintresse av större vikt eller hur man ska viktiga fördelarna för till exempel hållbar utveckling i förhållande till nackdelarna framgår inte direkt av direktivtexten, men vägledning går att hämta i CIS-dokument nummer 36.⁸ Här framkommer att medlemsstater har ett visst mått av eget skön i avgörandet av vad som är ett allmänintresse av större vikt. Med hänvisning till EU-domstolens praxis avseende art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet tydliggörs dock att det krävs en grundlig utredning samt en bred och transparent diskussion innan en verksamhet klassas som ett allmänintresse av större vikt.⁹ Avseende bedömningen om huruvida fördelarna med projektet överväger nackdelarna så framkommer att det inte endast är en ekonomisk avvägning, utan en grundlig utredning krävs även här där kvalitativa, kvantitativa och i vissa fall ekonomiska faktorer vägs mot varandra.¹⁰

Sammanfattningsvis kan konstateras att även om gruvverksamheter skulle kunna bedömas utgöra allmänintressen av större vikt, eller att nyttan med en gruva ur hållbar utvecklingssynpunkt skulle överväga nackdelarna så är kraven för att kunna tillämpa undantagsbestämmelsen högt ställda. Vidare bör de endast bli aktuella för gruvverksamheter som riskerar att påverka en vattenförekomst som i nuläget har hög status. För vattenförekomster som i dagsläget endast når upp till god status, eller sämre, finns det inte några undantagsmöjligheter enligt den här bestämmelsen om verksamheter riskerar att påverka annat än de hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna.

13.2.3 Kraftigt modifierade vatten

I vissa fall har medlemsstaterna möjlighet att förklara en vattenförekomst ”kraftigt modifierad”. För att det ska vara möjligt krävs att förekomsten genom mänsklig verksamhet på ett väsentligt sätt har ändrat karaktär. Det krävs även att de förändringar i förekomstens hydromorfologiska egenskaper som vore nödvändiga för att

⁸ CIS Guidance Document No. 36.

⁹ CIS Guidance Document No. 36, s. 59–60.

¹⁰ CIS Guidance Document No. 36, s. 61–62.

uppnå en god ekologisk status skulle få en betydande negativ inverkan på bland annat miljön i stort, vattenreglering, verksamheter för vilka vatten lagras, eller andra lika viktiga hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter. Slutligen krävs att det inte skulle vara tekniskt genomförbart eller skulle kosta oproportionerligt mycket att uppnå de mål som uppnås genom de konstgjorda egenskaperna hos vattenförekomsten på något sätt som utgör ett bättre alternativ för miljön.¹¹ För kraftigt modifierade vatten ställs andra krav än för övriga vattenförekomster. För dessa har medlemsstaterna en skyldighet att skydda och förbättra vattenförekomsterna i syfte att uppnå en god ekologisk potential, vilket alltså är en annan kravnivå än god ekologisk status. Dock gäller samma undantagsbestämmelse som för andra vattenförekomster.

Det finns även en möjlighet att besluta om mindre stränga krav för vissa vattenförekomster om de är så påverkade av mänsklig aktivitet eller deras naturliga tillstånd är sådant att det skulle vara oproportionerligt dyrt eller omöjligt att uppnå god ekologisk status. Dock krävs fortfarande bland annat att ingen ytterligare försämring sker och att de behov som den mänskliga aktiviteten fyller inte kan uppnås på annat sätt. Kraven är alltså högt ställda och aktualiseras inte för nya tillkommande verksamheter.¹²

Utöver de undantag som nämnts ovan finns även ett undantag i direktivet som medger att mindre stränga krav ställs om det är för att stegvis uppnå god status. Dock har den sista tidsfristen för att ställa sådana krav passerats och god status ska uppnås i alla vattenförekomster senast 2027. Därmed behandlas inte det undantaget vidare här.

13.3 Vattenförvaltningens administration

EU-gemensam lagstiftning utgör grunden för vattenförvaltningen i Sverige men det finns flera utgångspunkter för arbetet med vattenförvaltningen. Vattenförvaltning är en del i regeringens handlingsplan för Agenda 2030. Regeringen arbetar bland annat genom de nationella miljömålen och genom att stärka den vattenförvaltning som redan bedrivs. Flera av de 16 miljömål Sveriges riksdag har beslutat om har koppling till vatten. I åtgärdsprogrammet anges de miljömål och glo-

¹¹ Ramvattendirektivet, artikel 4(3).

¹² Ramvattendirektivet, artikel 4(5).

bala hållbarhetsmål som varje åtgärd stöder, till exempel ”Levande sjöar och vattendrag”, ”Grundvatten av god kvalitet” och ett eller flera av de ovan nämnda hållbarhetsmålen.

Huvuddelen av ramvattendirektivet genomförs i svensk lagstiftning genom 5 kap. miljöbalken, förordningen (2017:872) om vatten-delegationer, vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och dess föreskrifter.¹³ Reglerna i 5 kap. miljöbalken och vattenförvaltningsförordningen ligger till grund för det arbete som görs med vattenförvaltning av svenska myndigheter och kommuner.

Sverige är indelat i fem vattendistrikt: Bottenhavets vattendistrikt, Bottenvikens vattendistrikt, Norra Östersjöns vattendistrikt, Södra Östersjöns vattendistrikt och Västerhavets vattendistrikt. För varje distrikt är en länsstyrelse utpekad som vattenmyndighet med ansvar för vattenförvaltningen i distriktet. Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges geologiska undersökning (SGU) är nationellt ansvariga myndigheter, med bemyndigande att föreskriva om hur och när de uppgifter som vattenmyndigheterna har ska utföras och redovisas för yt- respektive grundvatten.

Vattenförvaltningen sker i cykler på sex år. Under varje förvaltningscykel tar vattenmyndigheterna fram en förvaltningsplan, miljö-kvalitetsnormer och åtgärdsprogram för respektive distrikt som ska gälla för nästkommande förvaltningscykel. I åtgärdsprogrammen finns beskrivningar av de åtgärder som myndigheter och kommuner behöver vidta för att nå miljö-kvalitetsnormerna. Det kan handla om att förstärka tillsyn och rådgivning eller om att ställa krav på verksamhetsutövare att förbättra vattenmiljön på lämpliga sätt, till exempel genom att minska ett utsläpp.

Vattenmyndigheterna ansvarar för klassificeringen av vattnet och normsättningen inom respektive vattendistrikt, med stöd av beredningssekretariaten vid samtliga landets länsstyrelser. Statusklassificeringen ligger sedan till grund för bestämmandet av miljö-kvalitetsnormer för varje enskild vattenförekomst. Miljö-kvalitetsnormerna anger en lägstanivå för vattenkvaliteten.

En verksamhet får inte själv eller tillsammans med andra verksamheter påverka en vattenförekomst på ett sådant sätt att kvaliteten blir sämre än den status som anges i normen. Detta motsvarar ramvattendirektivets försämringsförbud och bestämmelsen återfinns i 5 kap 4 § miljöbalken.

¹³ HVMFS 2017:20, HVMFS 2019:25 och SGU-FS 2013:1.

Varje vattenmyndighet ska se till att det för respektive vattendistrikt görs en beskrivning och analys av distriktet, en kartläggning av mänsklig verksamhet, påverkan på ytvattnet och grundvattnets tillstånd och en ekonomisk analys av vattenanvändningen. Beskrivningen, kartläggningen och analyserna ska revideras löpande.

Varje förvaltningscykel inleds med en kartläggning utifrån befintliga data från miljöövervakningen. Kartläggningen utgör sedan underlag för klassificeringen av hur vattnen mår för att bestämma miljökvalitetsnormer. Med utgångspunkt i de kunskaper som hämtats in under den innevarande cykeln börjar arbetet sedan om för nästa cykel på samma sätt. Arbetet resulterar i en förvaltningsplan för de kommande sex åren som ska presenteras i slutet av den innevarande cykeln.¹⁴ Det här arbets sättet är grunden för en adaptiv förvaltning av vattenresurserna.

13.3.1 Åtgärdsprogram för vattendistriktet

Kunskapen om våra vatten förbättras hela tiden samtidigt som samhället utvecklas och nya miljöproblem uppmärksammas. Det gör att förvaltningen också måste vara föränderlig. Åtgärdsprogrammen beskriver de problem som behöver åtgärdas i distriktens vatten, vilka de viktigaste källorna till problemen är och vilka åtgärder som myndigheter och kommuner ska sätta in. De utgör ett verktyg för att uppnå de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheterna beslutat om. Åtgärdsprogrammen är bindande för myndigheter och kommuner.

I åtgärdsprogrammen finns administrativa åtgärder som handlar om att utveckla eller använda olika styrmedel. Det kan till exempel vara att ta fram eller ändra föreskrifter eller vägledningar, förstärka tillsyn eller utveckla tillståndsprövningen. Det kan också handla om att ställa krav på en verksamhetsutövare att förbättra vattenmiljön på lämpliga sätt, till exempel genom att minska ett utsläpp eller skapa bra miljöer för fisk.¹⁵

Vattenmyndigheterna beslutade i december 2021 om de miljökvalitetsnormer som ska gälla i respektive distrikts vattenförekomster under förvaltningsperioden 2022–2027. Efter en prövning av regeringen beslutade vattenmyndigheterna i augusti 2022 om nya åtgärds-

¹⁴ Vattenmyndigheterna – Förvaltningsplan.

¹⁵ För en mer detaljerad beskrivning av åtgärdsprogrammen, se SOU 2019:66.

program för samma period, och samtidigt fastställdes också en förvaltningsplan för respektive distrikt.

13.4 Tillståndet i vattnet

13.4.1 Indelning i vattenförekomster

I princip allt vatten i Sverige, förutom det öppna havet, är indelat i mindre enheter som kallas vattenförekomster. Detta görs för att kunna beskriva tillståndet i vattnet och bedöma vilka mål, miljökvalitetsnormer, som ska gälla för den vattenförekomsten.

Det finns fyra sorters vattenförekomster: sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten. Mycket små vatten indelas inte i vattenförekomster. Till exempel går gränsen för när en sjö måste klassas som en vattenförekomst vid 0,5 kvadratkilometer. Ett grundvatten klassas som en vattenförekomst när den ger minst tio kubikmeter vatten per dygn, eller har potential att kunna förse minst 50 personer med dricksvatten, eller om den är utsatt för mänsklig påverkan som kan medföra betydande skadlig inverkan på anslutna akvatiska ekosystem eller grundvattenberoende terrestra ekosystem.¹⁶

Vattenförekomsterna delas in i olika typer för att kunna gruppera och jämföra vatten som har liknande naturliga förutsättningar. Indelningen görs till exempel baserat på vattendjup, humushalt och i vilken ekologisk region vattenförekomsten ligger. För vattendrag finns det 56 vattentyper och för sjöar 112 vattentyper.¹⁷

Inför varje ny förvaltningscykel ses indelningen av vattenförekomsterna över och ändras om det behövs. Sedan följer själva kartläggningen och analysen av vattnet i respektive vattenförekomst i flera steg: påverkansanalys, statusklassificering, ekonomisk analys och riskbedömning.¹⁸

Vattenförekomstens storlek

Som nämnts ovan utgör inte alla vatten vattenförekomster. Indelningen i vattenförekomster följer främst av naturens utformning. En stor sjö eller långt vattendrag kan vara uppdelad i mindre vatten-

¹⁶ Se HVMFS 2017:20, 4 §, SGU-FS 2013:1 och ramvattendirektivet art. 7(1).

¹⁷ Vattenmyndigheterna – Tillståndet i vattnet.

¹⁸ Vattenmyndigheterna – Tillståndet i vattnet.

förekomster, medan mindre sjöar och vattendrag i stället kan slås samman till en vattenförekomst.

En stor ytvattenförekomst kan delas upp utifrån väsentliga skillnader i statusklass och påverkan endast om ytvattenförekomsten inte blir föremål för fragmentering. Två eller fler små ytvattenförekomster kan slås samman till en större ytvattenförekomst utifrån likheter i statusklass och påverkan.¹⁹

Sjöar och vattendrag

Det är vattenmyndigheterna som ansvarar för avgränsningen av ytvattenförekomster och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) tar fram kartunderlag för indelningen, med stöd av vattenmyndigheterna och länsstyrelsernas beredningssekretariat. I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HVMFS 2017:20) om kartläggning och analys av ytvatten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660), beskrivs hur avgränsningen ska göras.

I den första förvaltningscykeln tillämpade Bottenvikens och Bottenhavets vattendistrikt en metod för vattenförekomstindelning som delvis frångick storlekskriterierna som angavs i den då gällande föreskriften. De skillnader som uppstod mellan de norra och södra distrikten märks av än i dag gällande antalet vattenförekomster. Bottenhavet som använde 0,1 km² som nedre storleksgräns för sjöar särskiljer sig särskilt mycket från övriga distrikt och har fortfarande betydligt fler vattenförekomster.²⁰ För närvarande genomför vattenmyndigheterna en omfattande översyn av vattenförekomstindelningen för ytvatten, som kommer att leda till att dessa skillnader mellan distrikten försvinner och att indelningen anpassas till gällande föreskrifter. De två norra distrikten kommer dock även fortsättningsvis ha betydligt fler vattenförekomster än de södra distrikten, med hänsyn till distriktens storlek och de naturgeografiska förutsättningarna.

För viss typ av påverkan har storleken på vattenförekomster har betydelse i förvaltningen eftersom påverkan mäts mot hela vattenförekomsten. Det innebär att en stor vattenförekomst kan tåla relativt stora utsläpp av till exempel övergödande ämnen, medan en mindre

¹⁹ HVMFS 2017:20 4 §.

²⁰ Vattenmyndigheterna (2021), s. 5.

vattenförekomst kan få en försämrade statusklassning redan vid små utsläpp.²¹

13.4.2 Klassning av vattnets status

I följande text kommer vi framför allt att fokusera på gruvverksamhetens påverkan på ytvatten, eftersom det är den fråga som lyfts fram som den som i störst utsträckning påverkar möjligheterna att etablera en gruva under utredningsarbetet.

För alla ytvattenförekomster ska medlemsstaterna fastställa den aktuella kemiska och ekologiska vattenstatusen. Den ekologiska statusen fastställs med stöd av tre typer av kvalitetsfaktorer. De biologiska faktorerna är utgångspunkten, hit räknas sammansättning och förekomst av vissa akvatiska arter så som fisk och alger. Den ekologiska statusen baseras även på hydromorfologiska faktorer, som utgörs av bland annat förekomster av vandringshinder, vattenflödets kvantitet och dynamik, samt fysikaliskt-kemiska faktorer, så som exempelvis syrehalt, försurning, förekomst av näringsämnen och vissa förorenande ämnen. Den kemiska ytvattenstatusen bedöms utifrån förekomst av vissa särskilt angivna ämnen, så kallade prioriterade ämnen.²² Vilka faktorer som inkluderas i bedömningen av ekologisk status och hur dessa ska bedömas framgår av bilagorna II och V till direktivet, som har genomförts i Sverige främst genom föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten.²³ Hur bedömningen ska göras av kemisk ytvattenstatus avseende prioriterade ämnen, vilka dessa ämnen är och vilka gränsvärden som gäller framgår av direktiv 2008/105/EG om miljökvalitetsnormer på vattenpolitikens område (ändrat 2013²⁴), som också har genomförts i Sverige främst genom ovan nämnda föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten. Närmare vägledning för hur bedömningarna ska göra finns dels på EU-nivå genom vägledningsdokument som tagits fram av medlemsstaternas experter tillsammans med kommissionen, så kallade CIS Guidance Documents.²⁵ Vägledningsdokumenten är inte juridiskt bindande men tillmäts ändå stor tyngd eftersom de anses politiskt förankrade i alla medlems-

²¹ Westholm (2021).

²² Ramvattendirektivet, bilaga V.

²³ Klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten (HVMFS 2019:25).

²⁴ Genom direktiv 2013/39/EU om ändring av direktiven 2000/60/EG och 2008/105/EG vad gäller prioriterade ämnen på vattenpolitikens område.

²⁵ EU-kommissionen WFD Guidance Documents.

stater. Dessutom har Havs- och vattenmyndigheten utarbetat viss vägledning för tillämpning av de svenska föreskrifterna som finns på området.

Den ekologiska statusen delas upp i fem nivåer: ”hög”, ”god”, ”måttlig”, ”otillfredsställande” eller ”dålig”, medan den kemiska yt-vattenstatusen anges i två nivåer: ”god” eller ”uppnår ej god”.²⁶

13.5 Miljö kvalitetsnormer för vatten – utgångspunkt för prövningen

Ramvattendirektivet stadgar att en vattenförekomsts status inte får försämrats. Med utgångspunkt i statusklassificeringen sätts miljö kvalitetsnormer för varje vattenförekomst som anger vilken lägsta status som vattenförekomsten ska bibehålla eller uppnå vid en viss tidpunkt. Statusklassningen, miljö kvalitetsnormerna och försämringsförbudet utgör underlag respektive normkrav vid bedömningen i det enskilda fallet av om påverkan från en verksamhet kan tillåtas. Detta innebär att fastställandet av miljö kvalitetsnormerna kan vara avgörande för om en verksamhet, till exempel en gruva, kan tillåtas.

13.5.1 Miljö kvalitetsnormer för vatten

En miljö kvalitetsnorm för vatten beskriver den kvalitet en vattenförekomst ska ha uppnått vid en viss tidpunkt. Huvudregeln är att alla vattenförekomster ska uppnå *god status*.²⁷ Normen anger en lägsta nivå. Vattenförekomsten får alltså inte påverkas av en verksamhet på så sätt att kvaliteten blir sämre än den status som anges i normen. Normerna används av kommuner och myndigheter vid tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken. Kommunerna ska också se till att normerna följs när de planerar för användningen av mark och vatten.

²⁶ Ramvattendirektivet, bilaga V och HVMFS 2019:25.

²⁷ Vattenförvaltningsförordningen 4 §.

Möjlighet att ompröva miljö kvalitetsnormer

Vattenmyndigheterna fattar normalt sett beslut om miljö kvalitetsnormerna i slutet av varje förvaltningscykel.²⁸ Beslut om miljö kvalitetsnormer för vatten fastställs i föreskrift. Av 17 § förordningen om vattendelagationer (2017:872) framgår att vattenmyndighetens beslut enligt vattenförvaltningsförordningen inte får överklagas. Därför är det viktigt att vattenmyndigheterna får in nödvändiga synpunkter och underlag redan under samrådshöret.

Det finns dock en möjlighet till omprövning av normer under löpande förvaltningscykel under vissa förutsättningar. Om det framkommer underlag, till exempel i en prövningsprocess, som inte fanns vid normsättningen och som kan föranleda en annan bedömning av normen finns en möjlighet till omprövning av normen.

Det krävs dock även att en ny norm har betydelse för prövningsmyndighetens möjlighet att besluta om rimliga och ändamålsenliga miljö villkor för en verksamhet eller åtgärd. Domstol eller prövningsmyndighet kan då begära ett yttrande från vattenmyndigheten av om det finns skäl att ändra miljö kvalitetsnormen.²⁹ Det rör sig således inte om något undantag från kravet att nå god status, utan om att utifrån ny kunskap besluta om en ny norm för den aktuella vattenförekomsten.

Mindre stränga krav

Vid normsättningen finns möjlighet att under vissa förutsättningar tillämpa mindre stränga krav, vilket är ett ställningstagande till en sänkt ambitionsnivå, att god status inte kommer att kunna uppnås. Den här möjligheten regleras i 4 kap. 10 § vattenförvaltningsförordningen. Förutsättningarna för att kunna ställa mindre stränga krav är den sänkta vattenstatusen är en följd av mänsklig påverkan och att det skulle vara omöjligt eller leda till orimliga kostnader att genomföra de förbättringar som behövs för att uppnå god status. Ytterligare förutsättningar för att tillämpa bestämmelsen är att de miljö-

²⁸ Miljö kvalitetsnormer för de vattenförekomster som är påverkade av vattenkraft ses över och är föremål för de samråd som vattenmyndigheterna succesivt genomför för kommande prövningsgrupper enligt tidsplan för den nationella planen för moderna miljö villkor för vattenkraften (förordning 1998:1388). De ses därmed över i en annan ordning än övriga miljö kvalitetsnormer.

²⁹ 22 kap. 13 § miljö balken.

mässiga eller samhällsekonomiska behov som verksamheten fyller inte utan orimliga kostnader kan tillgodoses på ett sätt som är väsentligt bättre för miljön, att alla möjliga åtgärder vidtas för att uppnå bästa möjliga status och att det inte riskerar att ske någon ytterligare försämring. Den här möjligheten motsvarar artikel 4(5) i ramvattendirektivet och kan endast aktualiseras för vattenförekomster som redan är påverkade, det rör sig inte om möjligheter för nya verksamheter. Mindre strängt krav tillämpas framför allt för vissa kemiska ämnen som är vitt spridda i miljön och som är mycket svåra att åtgärda. Det tillämpas också i viss utsträckning i anslutning till storskalig vattenkraft där åtgärder för att uppnå god status skulle riskera att få en stor negativ påverkan på energiförsörjningen. Möjligheten till mindre stränga krav innebär inte att det går att avstå från eller vänta med insatser för att uppnå så god status som möjligt. Det medför inte heller någon möjlighet att ytterligare försämrastatusen.

Utöver de ovan nämnda undantagen finns en möjlighet att klassa vattenförekomster som ”kraftigt modifierade vatten” och för dessa gäller en annan normsättning än för andra vattenförekomster. Det rör sig om platser där befintliga verksamheter kraftigt har modifierat en vattenförekomst på ett mycket omfattande och permanent sätt. Eftersom vi framför allt behandlar nytillkommande verksamheter kommer vi inte gå in mer på det regelverk som gäller för dessa förekomster.

13.5.2 Förbudet mot försämring och äventyrande

Försämringsförbudet kan sägas bestå av förbud mot två olika typer av påverkan, dels sådan påverkan som leder till försämringar av statusen i en vattenförekomst, dels sådan som äventyrar uppnåendet av statusen. Det senare förbudet tar alltså sikte på den tid då en viss status ska vara uppnådd. I det här avsnittet går vi kort igenom de två delarna av förbudet.

Utformning av förbudet

Av 5 kap. 4 § miljöbalken framgår det att kommuner och myndigheter har en skyldighet att inte tillåta att verksamheter eller åtgärder påbörjas eller ändras om verksamheten eller åtgärden kommer att

påverka vattenmiljön på ett otillåtet sätt. Rekvisitet ”otillåtet sätt” innebär att en miljökvalitetsnorm inte får överskridas. Den här bestämmelsen motsvarar försämringsförbudet i ramvattendirektivet. Kravet om att inte försämra vattenkvaliteten ska tillämpas strängt. Om en verksamhets utsläpp medför att statusen försämras för en enda kvalitetsfaktor eller ämne/parameter är den inte tillåten.

Bestämmelsen i 5 kap. 4 § miljöbalken innebär även att verksamheter eller åtgärder som äventyrar möjligheten att uppnå en vattenförekomsts kvalitetsmål inte får tillåtas. Enligt prop. 2017/18:243 innebär rekvisitet ”att äventyra” att sådana verksamheter som innebär en risk av sådan dignitet att Sveriges åtaganden att uppfylla ramvattendirektivets krav hotas blir otillåtna. Det rör sig alltså om en bedömning som ska göras i förhållande till den status en vattenförekomst ska uppnå inom en viss tidsram. Däremot är det inte alla verksamheter som kan tänkas påverka uppnåendet av utsatta vattenkvalitetsmål som ska nekas tillstånd på grund av ”äventyrandet”. Det krävs att verksamheten riskerar uppnåendet av vattenkvalitetsmålet i form av högt spel, vågspel eller chanstagande, alltså att man medvetet tar en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel när det gäller möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet eller tillåter att möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen.³⁰

Till skillnad från försämringsförbudet, där bedömningen ska göras med utgångspunkt i den kvalitet som vattenförekomsten redan har, handlar äventyrandet om hur verksamheten eller åtgärden påverkar förutsättningarna att följa en miljökvalitetsnorm om den kvalitet (status) som den aktuella vattenförekomsten ska ha vid en viss angiven tidpunkt. Äventyrandebedömningen görs alltså i förhållande till den status eller potential som ska uppnås.

En tillkommande förorening i ett vatten som redan har god ekologisk status och, om verksamheten tillåts, kommer att fortsätta ha god ekologisk status innebär inget äventyrande. Vidare ska en förändring inom en klassgräns, till exempel inom måttlig status, inte i sig anses äventyra möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön. En bedömning måste göras av den sammantagna effekten och hur den inverkar på möjligheten att nå rätt status eller potential. En försämring i den lägsta kvalitetsklassen är dock alltid otillåten.

Vid bedömningen av både försämringsförbudet och skyldigheten att inte äventyra ska hänsyn tas till åtgärder som vidtas för att minska

³⁰ Prop. 2017/18:243, s. 193.

förorening eller störning från andra verksamheter. Det kan vara fråga om såväl beslutade som planerade åtgärder. Om det kan konstateras att ett tillåtande strider mot försämringsförbudet, ska verksamheten eller åtgärden inte tillåtas och det blir då överflödigt att göra någon bedömning i frågan om huruvida tillåtandet äventyrar att rätt kvalitet på vattenmiljön uppnås.³¹

Rimlighetsavvägningen

Ett nytt stycke har införts i 2 kap. 7 § miljöbalken. Enligt bestämmelsen ska de krav ställas som behövs för att följa bestämmelserna i 5 kap. 4 § och 5 §. Det ger följden att kommuner och myndigheter får ställa krav på exempelvis alternativa utformningar eller skyddsåtgärder, även om dessa vid en första bedömning skulle innebära orimligt höga kostnader i förhållande till miljönyttan. Det är en direkt följd av försämringsförbudet. Den här möjligheten gäller också för verksamheter som äventyrar uppnåendet av en utsatt miljö kvalitetsnorm.

Undantag från försämringsförbudet

Precis som i ramvattendirektivet finns en undantagsbestämmelse till försämringsförbudet i den svenska vattenlagstiftningen. Enligt 5 kap. 6 § miljöbalken ges regeringen möjligheten att meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 5 kap. 4 § första stycket för att tillgodose allmänna intressen av större vikt, eller som innebär sådana fördelar för människors hälsa och säkerhet eller för hållbar utveckling att fördelarna uppväger nackdelarna. Undantagsmöjligheten avser sådant som trots negativ inverkan på vattenmiljön är förenligt med miljöbalkens övergripande syfte att trygga en användning av mark, vatten och fysisk miljö som är hållbar från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synvinkel.³²

Regeringen har föreskrivit om sådana undantag i 4 kap. 11 och 12 §§ vattenförvaltningsförordningen. Enligt den första bestämmelsen får myndigheter och kommuner tillåta verksamheter och åtgärder som antingen ändrar en ytvattenförekomsts fysiska karaktär eller en grundvattenförekomsts nivå, eller medför en risk att en yt-

³¹ Prop. 2017/18:243, s. 193–194.

³² Prop. 2017/18:243, s. 196.

vattenförekomstets kvalitet försämras från hög status till god status under förutsättning att verksamheten eller åtgärden är en hållbar mänsklig utvecklingsverksamhet. Det andra ledet i förordningsbestämelsen innebär alltså att risken får tas när statusen på en ytvattenförekomst klassificeras som hög. Däremot är försämringsförbudet absolut om ytvattenförekomstens status riskerar att sänkas från god till måttlig eller måttlig till dålig. Enligt den senaste bedömningen uppnår endast 15 procent av sjöarna och 12 procent av vattendragen i Sverige hög status.³³ Enligt Vatteninformationssystem Sverige (VISS) återfinns den absolut största delen av dessa vattenförekomster i fjälltrakterna i nordvästra Sverige.³⁴ Dessa vattenförekomster är sällan i direkt anslutning till något av de riksintresseutpekanden som finns i SGU:s kartvisare. Kapitel 5 innehåller en karta över var förekomster av innovationskritiska metaller och mineral finns i Sverige. Även om den inte visar områdena på en skala där individuella vattenförekomster syns så är det tydligt att dessa metaller och mineral återfinns i stora delar av Sverige. Vi bedömer därför att även om det i något enskilt fall skulle vara en möjlig väg att tillämpa undantaget till försämringsförbudet så är det inte en generellt framkomlig väg eftersom ett så litet antal av vattenförekomsterna uppnår hög status.

I 4 kap. 12 § vattenförvaltningsförordningen anges att en verksamhet enbart får tillåtas enligt 11 § om den behövs för att tillgodose ett allmänintresse av större vikt eller om fördelarna för människors hälsa och säkerhet eller hållbar utveckling överväger nackdelarna av försämringen och det av tekniska skäl eller på grund av orimliga kostnader inte är möjligt att uppfylla syftet med verksamheten eller åtgärden på något annat sätt som är väsentligt bättre för miljön. Slutligen måste alla genomförbara åtgärder vidtas för att mildra de negativa konsekvenserna för vattenförekomstens status.³⁵

Ett uppmärksammat domstolsavgörande med avseende på försämringsförbudet är mark- och miljödomstolens dom avseende Ragn-Sells ansökan om tillstånd för behandling av askor för återvinning av fosfor i Helsingborgs kommun (M 3275-20). Det rör sig visserligen om en underrättsdom, men den innehåller vissa för utredningen principiellt intressanta aspekter. Av särskilt intresse är att verksamheten hade tydliga fördelar från ett klimatperspektiv och ett resurs-

³³ Länsstyrelsen – Statistik för Sverige.

³⁴ Länsstyrelsen – Enkla vattenkartan.

³⁵ Vattenförvaltningsförordning (2004:660), 4 kap. 12 §.

perspektiv eftersom den skulle innebära ett resurseffektivt omhändertagande av fosfor, som är en ändlig resurs. Domen illustrerar dock försämringsförbudets kraft i att så länge statusen i vattenförekomsten inte är hög, så är det inte möjligt att beakta sådana omständigheter i beslutet.

Domstolen noterade att EasyMining Sweden AB, ett dotterbolag till Ragn-Sells, fått ett mångmiljonstöd av Klimatklivet för att etablera den ansökta tekniken i Sverige och ifrågasatte inte verksamhetens samhällsnytta i sig. Platsen inom ett etablerat industriområde med hamnverksamhet bedömdes också ändamålsenlig. För alla andra påverkanskällor än hamnverksamheten krävdes att alla åtgärder skulle genomföras som krävdes för att uppnå god status. Ett undantag i form av mindre strängt krav för kvicksilver hade satts eftersom det bedömdes tekniskt omöjligt att sänka halterna av kvicksilver till de nivåer som motsvarar god kemisk ytvattenstatus. Mark- och miljödomstolen menade att utsläpp av särskilt förorenande ämnen innebär ett äventyrande av att uppnå god status till 2027 och att risken för äventyrande var alltför stor. Även om de ytterligare tillskotten av metaller till vattenförekomsten var av försumbar betydelse kunde de inte accepteras med hänsyn till gällande miljökvalitetsnormer. Någon möjlighet till undantag fanns inte eftersom ytvattenförekomstens kvalitet redan var i lägsta möjliga status och försiktighetsprincipen ska vara styrande. Verksamheten kunde därmed inte tillåtas.

Sammanfattande analys försämringsförbudet och undantagen

Som framgår av texten ovan är kraven för när det är möjligt att frånga försämringsförbudet som följer av ramvattendirektivet högt ställda. Det rör sig om undantagssituationer och det är inte möjligt att säga något generellt om hur detta ska hanteras för gruvverksamheter eftersom möjligheten till undantag är avhängig statusen på den aktuella vattenförekomsten och omfattningen på den påverkan som kan förväntas. Dock kan konstateras att regeringen i prop. 2018/19:243 tydligt uttalar att möjligheterna till undantag från försämringsförbudet ska tillämpas fullt ut i den svenska vattenförvaltningen.³⁶ Havs- och vattenmyndigheten har i sin redovisning av ett regeringsuppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status

³⁶ Prop. 2018/19:243, s. 148–151.

år 2019 bedömt att möjligheten till kraftigt modifierade vattenförekomster och undantag används fullt ut i föreskrifterna.³⁷

Vi gör därmed bedömningen att det inte finns utrymme att föreslå ytterligare förändringar i lagstiftningen i relation till undantag från ramvattendirektivets försämringsförbud och normsättning. Det finns redan i dagsläget uttryckliga instruktioner till myndigheter att tillämpa undantagen i ramvattendirektivet fullt ut. Således skulle förslag till ytterligare förändringar med största sannolikhet stå i strid med direktivet. Men det finns anledning att se till andra möjligheter, framför allt hur den mer övergripande planeringen av avrinningsområden och användningen av åtgärdsprogram kan förändras för att skapa bättre förutsättningar för gruvverksamheter.

13.6 Utmaningar och väg framåt

Syftet med det här kapitlet har varit att övergripande beskriva det regelverk som finns avseende verksamheters påverkan på yt- och grundvatten och hur det hanteras inom vattenförvaltningen. Vi har valt att inte i detalj beskriva regleringen. Det som vi har konstaterat är att EU-rätten ställer höga krav på vattenförvaltningen och att försämringsförbudet skapar utmaningar för etablering av gruvverksamheter. Eftersom de senaste förändringarna i den svenska lagstiftningen skedde i relativ närtid och inga förändringar i EU-direktivet har skett sedan dess gör vi bedömningen att det inte finns några möjligheter att för in ytterligare undantag från försämringsförbudet i den svenska regleringen. Många av de åtgärder vi bedömer vara lämpliga för att förbättra förutsättningarna för etablering av gruvverksamheter kopplar till en övergripande planering på nationell och avrinningsområdesnivå. Dessa frågor har utförligt utretts i Vattenförvaltningsutredningen (SOU 2019:66). Nedan följer därför en genomgång av den utredningens viktigaste förslag med bäring på den här utredningen.

³⁷ Havs- och Vattenmyndigheten (2019).

13.6.1 En utvecklad vattenförvaltning (SOU 2019:66)

Vattenförvaltningsutredningen tillsattes av regeringen i september 2017 med uppdraget att utreda och utvärdera ansvarsfördelningen, beslutanderätten och organiseringen av myndigheterna inom vattenförvaltningen. I uppdraget ingick vidare att lämna förslag på hur organisationen borde vara utformad för att underlätta en effektiv, samordnad, förankrad och ändamålsenlig förvaltning av yt- och grundvatten som uppfyller ramdirektivets krav.³⁸ Utredningen överlämnades till regeringen i december 2019. Vi noterar att inga av vattenförvaltningsutredningens förslag hittills har blivit realiserade genom regeringsinitiativ, dock kan noteras att vattenmyndigheterna har tagit fasta på flera av förslagen i de nyligen beslutade åtgärdsprogrammen. Vi finner också anledning att behandla dem här eftersom de har bäring på de frågor som behandlas i den här utredningen. Framför allt är Vattenförvaltningsutredningens förslag avseende planering och åtgärdsprogram av relevans för de frågor som har väckts inom ramen för den här utredningen. Som konstaterats i föregående avsnitt ska ramvattendirektivets undantag redan tillämpas fullt ut i den svenska vattenförvaltningen, så därför finns nu inget behov av översyn av det svenska regelverket. Däremot finns anledning att se över den mer övergripande planeringen av vatten för att kunna ta höjd för framtida gruvverksamheter på ett bättre sätt.

Som framgått ovan ansvarar respektive vattenmyndighet för att ta fram förvaltningsplaner och åtgärdsprogram för sina avrinningsdistrikt. Det har dock konstaterats att så som arbetet är organiserat i dag hänger inte ansvar och mandat ihop och att det saknas en tydlig statlig strategisk styrning direkt från riksdag och regering. Vattenförvaltningsutredningen gjorde vidare bedömningen att den nuvarande organisationen inte fullt ut kan säkerställa lokal förankring eller ett arbete på avrinningsnivå. Man konstaterade därför att arbetet med planering av åtgärder behöver utvecklas både på nationell strategisk nivå och på konkret avrinningsområdesnivå.³⁹ För att stärka planeringsarbetet föreslog Vattenförvaltningsutredningen att SMHI och SGU ska ta fram ett nationellt kunskapsunderlag och att regeringen ska ta fram en nationell handlingsplan för vattenförvaltningen som ska beslutas av riksdagen.⁴⁰ Ett av syftena med en sådan nationell hand-

³⁸ SOU 2019:66, s. 99.

³⁹ SOU 2019:66, s. 22.

⁴⁰ SOU 2019:66, s. 24.

lingsplan är att ge ledning om inriktningen på det svenska vattenförvaltningsarbetet och avvägningsfrågor mellan olika samhällsintressen.⁴¹

Vattenförvaltningsutredningen betonade också ett ökat fokus på avrinningsområdesnivån i arbetet med åtgärdsprogram och att det i arbetet ska ingå att identifiera konflikter och ge förslag på lösningar.⁴² En sådan inriktning på arbetet ger förutsättningar för att identifiera vilka verksamheter som kan tillkomma och hur dessas påverkan på vattnet kan hanteras genom åtgärder i berörda områden. På så vis kan en tidig planering ge bättre förutsättningar för etablering av nya verksamheter. Om verksamheter inte inkluderas på det viset i åtgärdsprogrammen blir fokus i stället ensidigt på möjligheten att klara miljökvalitetsnormerna i prövningsprocessen, även om andra åtgärder kanske hade kunnat sättas in.

Vår bedömning är att många av de förslag som lämnades av Vattenförvaltningsutredningen är fördelaktiga från ett gruvperspektiv. För att kunna hantera målkonflikter i den gröna omställningen krävs att förvaltningen av naturresurser planeras på en övergripande nivå i stället för att de löses isolerat i individuella prövningsprocesser. Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram har också utvecklats i denna riktning och arbete pågår med att ta fram avrinningsområdesvisa åtgärdsunderlag som kan ligga till grund för både myndigheters, kommuners och även verksamhetsutövers planering och genomförande av åtgärder

13.6.2 Väg framåt

Som konstaterats ovan ser vi en utvecklad planering inom vattenförvaltningen som den i dagsläget mest framkomliga vägen. Genom att i förväg planera på avrinningsområdesnivå är det möjligt att förbättra vattenmiljön i vissa vattenförekomster och på så sätt skapa bättre förutsättningar också nedströms. Potentiellt kan det leda till ett större utsläppsutrymme i andra vattenförekomster i avrinningsområdet än i just de där åtgärderna genomförs. En sådan planering kan därför öppna upp för mer påverkan i vissa delar av ett avrinningsområde, som alltså kan anses godtagbart om stora åtgärder genomförs i andra delar. Det är viktigt att notera att det här arbetet behöver ske i förväg eftersom det inte inom ramen för direktivet är möjligt

⁴¹ SOU 2019:66, s. 514–515.

⁴² SOU 2019:66, s. 531.

att genomföra kompensationsåtgärder i andra vattenförekomster i efterhand. Det är således en starkt styrande planering och åtgärdsprogram som behövs för att den här lösningen ska fungera. Med nuvarande organisation har vattenmyndigheterna en mycket viktig uppgift här.

Även om planering kan öka förutsebarhet och i vissa fall underlätta för verksamheter har den också begränsningar. Så som regelverket är utformat kommer verksamhetsutövare fortsatt vara utlämnade åt statusen i enskilda vattenförekomster eftersom det är den som är avgörande för tillåtligheten hos en verksamhet. För att en försämring i form av utsläppspåverkan ska vara tillåten krävs att verksamheten är av övergripande samhällsintresse och att statusen i vattenförekomsten är hög, annars kan en försämring i princip bara godtas om det rör sig om fysiska förändringar i vattenförekomsten. Som presenterats tidigare i det här kapitlet är det endast en liten andel av vattenförekomsterna i Sverige som har hög status och dessa är till stor del lokaliserade i områden som inte är aktuella för gruvdrift.

Ett annat sätt att hantera problematiken kan vara att se över indelningen i vattenförekomster. Målsättningen med det skulle vara att slå ihop mindre förekomster till en större förekomst, framför allt i Bottenvikens vattendistrikt där klassningen av vattenförekomster har utgått från en annan metodik vilket lett till mindre storlek på förekomsterna. Genom att avgränsa vattenförekomsterna på ett annat sätt, som leder till större förekomster, kommer dessa också att tåla en större påverkan innan statusen försämras eller äventyras. Vi bedömer dock att detta inte är en generellt framkomlig väg utan något som endast skulle kunna bli aktuellt i enstaka fall. En utmaning med detta är att vattenförekomstindelningen som huvudregel ska utgå från naturgeografiska förhållanden, inte strategiska överväganden om vad som är mest ändamålsenligt för att kunna tillåta vissa typer av verksamheter. Det finns visserligen ett visst utrymme i bestämmelserna för att anpassa indelningen till påverkanstryck, men de möjligheterna tar endast sikte på redan befintlig påverkan och kan inte användas för att skapa utrymme för framtida verksamheter. Som nämnts tidigare pågår för närvarande ett omfattande arbete vid vattenmyndigheterna med att revidera hela vattenförekomstindelningen för ytvatten, som kommer att få genomslag från och med nästa förvaltningscykel. Vilken betydelse detta får för gruvverksamheter återstår att se.

En viktig väg framåt som vi ser är det strategiska arbetet på EU-nivå och möjligheten att i olika sammanhang verka för att föra in nya undantagsmöjligheter i ramvattendirektivet som kopplar direkt till försörjningen av innovationskritiska metaller och mineral. En möjlig konstruktion skulle kunna vara att det är tillåtet att frångå direktivets krav i vissa specifika situationer när det rör sig om utvinning av dessa metaller och mineral, förutsatt att kompensationsåtgärder genomförs i andra delar av avrinningsområdet för att säkerställa att statusen inte påverkas på avrinningsnivå eller i nedströmsliggande vattenförekomster. I dagsläget gör dock EU-kommissionen bedömningen att ramvattendirektivet inte behöver modifieras och några omförhandlingar av direktivet är inte planerade. Utöver politiskt arbete för att få till förändringar är det därför centralt att verksamhetsutövare som vill etablera gruvverksamheter i Sverige undersöker alla möjliga tekniska lösningar för att minimera sin påverkan på vattenmiljön så långt det går.

14 Värddelning med lokalsamhället

Utredningens bedömning: Värddelning är en viktig komponent för att enskilda och andra intressenter ska se positivt på eller i vart fall acceptera gruvprojekt i sitt närområde. Ett starkt motstånd kan försvåra etablering och minska investeringsviljan. Vi bedömer att en värddelningsinsats bör inriktas på kapacitetsuppbyggnad och vara administrativt lätthanterlig och vi utformar ett sådant förslag anpassat till gruvnäringen. Vi ser samtidigt risker med att det etableras olika värddelningssystem för olika verksamheter såsom gruvor, vindkraft, vattenkraft med mera och förordar på längre sikt övervägande av samordning för att åstadkomma ett enhetligt och enkelt system. För att fullt ut kunna hantera kommande utmaningar ser vi det som nödvändigt med en bredare översyn av kommuners och regioners förutsättningar att klara sina uppgifter i samband med omfattande industrietableringar. I det ingår en genomgripande skatteöversyn som tar hänsyn till att arbetskraften inom vissa typer av industri ofta bor utanför den kommun där de arbetar och därför inte betalar skatt till den kommunen.

Utredningens förslag: Vi föreslår att en gruvpott för lokal samhällsutveckling och kapacitetsuppbyggnad inrättas. Nivån bestäms i den statliga budgetprocessen. Vi ger förslag på statsfinansiellt neutral finansiering i avsnitt 14.3.4. Medlen fördelas till olika gruvområden i landet i proportion till malmvärde. Fördelningen mellan samhällen nära en gruva bestäms i första hand av berörda kommuner, regioner och gruvföretag i samförstånd. Vi föreslår också att strukturella faktorer vägs in som en del i att bestämma fördelningen och presenterar alternativa sätt det kan göras på.

Lokal delaktighet i prövningsprocesser och ett socialt ansvarstagande av verksamhetsutövaren är betydelsefullt på flera sätt, visar kapitel 8. För en god lokal delaktighet och socialt medgivande är det viktigt att lokala intressenter upplever att de själva får ut något av verksamheten. Positiva förstärkningar kan åstadkommas genom att ekonomiska resurser delas med gruvnära samhällen i syfte att främja lokal samhällsutveckling i bred mening.

Ett annat synsätt som förekommer är att det inte behövs några särskilda värddelningssystem eftersom gruvan skapar jobb åt personer som bor på platsen, vilket i sin tur genererar skatteintäkter och kringverksamhet. I praktiken är de förhållandena långt ifrån garanterade i gruvnäringens fall i och med att arbetskraften ofta är bosatt på andra platser och vistas i gruvkommunen enbart i samband med arbete.¹ Dessutom innebär den ökande automatisering² som pågår inom den svenska gruvnäringen att utökad verksamhet inte nödvändigtvis betyder fler anställda och därmed ökade skatteintäkter till kommun och region.

Ett av direktivens mål är att vi ska lämna förslag som gör att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del samt analysera hur lokalsamhällen kan få en större andel av det värdet. Direktiven utvecklar det på följande sätt:³

Vid en ökad efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral kan intresset för utvinning och återvinning av dessa komma att öka. Sådana projekt kan generera arbetstillfällen och stärka det lokala näringslivet, men kan också ställa krav på omfattande och snabba investeringar i infrastruktur, samhällsservice och bostäder, vilket kan vara en utmaning för kommuner och regioner. Utvinning innebär också ofta en betydande lokal påverkan på miljön och kan konkurrera med motstående markanvändningsintressen i det berörda området.

Det finns behov av att förutsättningslöst analysera hur kommuner, regioner och andra berörda kan få större andel i det eventuella värde ett projekt genererar.

Detta kapitel utvecklar skäl till värddelning, diskuterar olika alternativ för värddelningssystem och formulerar ett förslag som vi förordar. Se även kapitel 8 där vi behandlar frågan om lokal delaktighet

¹ Se Söderholm och Svahn (2015). Tillväxtverket (2020) ger en översikt av utmaningar och potential i samband med gruvetableringar ur kommuners perspektiv.

² Se kapitel 7.

³ Dir 2021:161, s. 5.

och nytta för lokalsamhället ur ett bredare perspektiv än kontant-överföringar.

14.1 Potential när gruvnäring stödjer regional utveckling

Internationella erfarenheter visar att utvecklingsfonder och samverkansinitiativ för regional utveckling kan ha en avgörande betydelse för gruvnära samhällen.⁴ Världsbanken har sammanställt riktlinjer utifrån framgångsrika exempel i låginkomstländer. Enligt Söderholm och Svahn (2015) kan betydande delar av Världsbankens riktlinjer appliceras även på höginkomstländer. Den slutsatsen baserar de på erfarenheter från Australien, Kanada, Chile och USA. Ändamålen för utvecklingsfonderna är vanligtvis infrastruktur, vård och utbildning.

En kompletterande typ av insats som gett goda utfall är samverkansinitiativ där gruvföretag åtar sig att anställa en viss andel av sin personal ur lokalbefolkningen, erbjuda vidareutbildning åt anställda eller engagera lokala underleverantörer för sina inköp. Ytterligare faktorer som spelar in är uppdelningen av beskattningsrätt och omfördelning av medel mellan den offentliga sektorns⁵ olika nivåer: central, regional och lokal nivå.

Lokal och lokalsamhälle: Lokal används här som underkategori till regional. I regional utveckling ingår lokal utveckling. Lokalsamhälle som begrepp används för att särskilja från samhället i stort eller samhället på nationellt plan. Lokalsamhället omfattar enskilda invånare, näringsidkare, civilsamhällets organisationer och den offentliga sektorns lokala organ. I Sverige motsvaras den lokala nivån av kommun eller ort. Adjektivet kommunal syftar på både kommun och region om inte sammanhang eller text visar att enbart kommun på lokal nivå åsyftas.⁶ Region är i Sverige geografiskt samma område som län.

⁴ Avsnittet 14.1 utgår från Söderholm och Svahn (2015).

⁵ Begreppet den offentliga sektorn används i Sveriges fall i en betydelse motsvarande det allmänna i regeringsformen (1974:152), se i första hand 1 kap. 2 §.

⁶ Jämför med kommunallagen (2017:725) respektive 1 kap. 7 § regeringsformen, enligt vilken det i ”riket finns kommuner på lokal och regional nivå”, vilket bekräftar att det kommunal-lagen benämner region även är en underkategori av kommun.

14.1.1 Ändamål för lyckade utvecklingsinsatser

Värddelning med lokalsamhället kan uppnås med hjälp av utvecklingsfonder, samverkansinitiativ eller fiskala instrument. En nyckel till framgång är att ändamålet med insatsen är tydligt definierat och avgränsat. Det gäller särskilt utvecklingsfonder, enligt Söderholm och Svahn utifrån Världsbankens riktlinjer. Men även för samverkansinitiativ finns det uppenbara fördelar med att tydliggöra syftet. Fond är här ett samlingsbegrepp utan särskild juridisk status som kan syfta på en stiftelse, en trust eller en budgetpost hos ett företag.⁷

En tydligt definierad strategisk vision för fondens roll som i det lokala sammanhanget är något Världsbanken lyfter fram. Fonden ska helst ha ett ändamål, inte flera. Ändamålet kan vara att investera i lokalsamhället, att kompensera för orättvisor eller fiskal omfördelning, men inte en kombination av dem om det ska fungera väl enligt Världsbanken. I höginkomstländer tar Söderholm och Svahn upp insatser kopplade till urangruvor i Australien på 1970- och 1980-talen som exempel på när dessa principer inte följdes och utfallet också blev svagt. Fonden för Nabarleks urangruva hade varken klarlagt vilka förmånstagarna skulle vara eller en adekvat policy för hur medlen skulle användas. Mestadels delades pengar ut som rena kontantbidrag eller in natura i form av exempelvis fordon. Fonden hade en blygsam påverkan på den långsiktiga ekonomiska utvecklingen i området. Fonden för Rangers urangruva hade mer konstruktiva ändamål som att bidra till infrastruktur och skolmältider. Men det rådde oklarhet om samspelet med offentliga medel. Det fanns tecken på att regeringen minskade sina utbetalningar av offentliga medel till lokalsamhället på grund av dess intäkter från gruvföretaget. Även här var det otydligt vilka som skulle vara förmånstagare. Orsaken var en tvetydig definition av vilket området som berördes av gruvan. Fonden gav inte upphov till nämnvärda förbättringar av socialbidragstagande och utbildningsnivåer.

Senare insatser i Australien har dragit lärdom av de här tidiga fallen. Det har blivit vanligt med mer väldefinierade långsiktiga ändamål. Som exempel har en insats med ändamålen utbildning inklusive yrkesutbildning, hälsofrämjande och att bygga ekonomiskt oberoende visat sig bidra till ökad anställningsbarhet och rörlighet hos lokalbefolkningen. En risk som har pekats ut är att infrastrukturinvesteringar

⁷ Världsbanken (2010), s. 19.

som görs tenderar att förläggas till infrastruktur som är viktig för gruvföretagen själva. Det riskerar att låsa in utvecklingen på spåret gruvnäring, vilket belyser behovet av att parallellt satsa på diversifiering av ekonomin för att ha förutsättningar att kunna utveckla andra näringsgrenar om gruvnäringen skulle gå sämre.

Kanada har sett goda utfall av avtal mellan lokalsamhälle, gruvföretag och stat om regional utveckling. I ett fall ledde avtal om arbetsmarknadsplanering, lokal upphandling, regional utveckling, kommunikationer och beskattning till förbättringar av de flesta ekonomiska indikatorer. Upphandlingsöverenskommelserna gjorde att lokala företag växte och expanderade sin verksamhet till andra sektorer än gruvnäringen. Det finns ytterligare kanadensiska exempel där ett starkt fokus på att knyta an till den lokala ekonomin har lett till positiva utfall på jobb, inkomster och utbildningsnivå. Ibland har företag direkt stöttat själva utbildningsinsatsen. En risk som lyfts lokalt är den typ av avtal som rör anställningskvoter, att företaget åtar sig att anställa en viss del av personal ur lokalbefolkningen. Ifrågasättandet rör att det inte alltid går att tvinga fram, även om båda sidor har viljan på ett mer övergripande plan. Lokal upphandling, delning av aktieägarande och att avsätta en del av företagets avkastning till en utvecklingsfond kan utifrån kanadensiska erfarenheter ha fördelar framför anställningskvoter.

14.1.2 Processer för lyckade utvecklingsinsatser

Utöver att ha adekvata och tydliga ändamål för insatsen är det betydelsefullt hur processen för att utforma insatsen läggs upp. Enligt Världsbankens riktlinjer för utvecklingsfonder bör intressenter (*stakeholders*) representeras på ett rimligt sätt i fondens styrande organ.⁸ Höga nivåer av medfinansiering och samverkan är viktigt. Transparenta tillvägagångssätt och möjlighet till ansvarsutkrävande är också en nyckel enligt Världsbanken.

Den kanadensiska trepartssamverkan visar ett sätt att omsätta de principerna i handling. Processen med trepartssamverkan innebär att representanter för lokalsamhälle, gruvföretag och stat möts för att slå fast ansvarsfördelning, kostnader och nyttor. Avtalen omfattar ett vidare spann av insatser än en utvecklingsfond, även om en sådan

⁸ Söderholm och Svahn (2015), s. 83.

ofta är en del av avtalet. Andra delar i avtalet kan röra anställning av lokalbefolkning, upphandling från lokala företag och även hur uttaget av skatt ska balanseras mellan kommunen och högre nivåer inom den offentliga sektorn.

Även i Australien har utformningen av processen haft avgörande betydelse för att nå goda utfall. Att teckna samverkansbaserade avtal har fungerat som komplement till fonder även här. De tidiga exemplen Nabarlek och Ranger visade att brist på transparens och brist på tydlighet om vilka som skulle ha inflytande på processen var negativt. Möjligheterna till ansvarsutkrävande var små. Nabarlek hade en komplex administrativ apparat vars drift tog en tredjedel av intäkterna i anspråk. Den finansiella hanteringen var ostrukturerad och det saknades överlag kontrollmekanismer inom organisationen. I fallet Ranger var det oklart vilka som fick vara medlemmar i det förbund som administrerade fonden och medlemsfrågan blev en permanent källa till konflikt. Senare exempel som varit mer framgångsrika har involverat avtal baserade på trepartssamverkan. I ett fall ingår det i avtalet att gruvföretagets bidrag till en fond kompletteras av årliga medel från delstaten. Ett sådant upplägg med diversifiering av inkomstkällor kan ge stabilare förutsättningar för långsiktig lokal samhällsutveckling.

Vissa australiska delstaters införande av krav på social konsekvensbeskrivning och social handlingsplan som kapitel 8 behandlade är ytterligare steg i arbetet med att förbättra processer för värddelning och regional utveckling.

14.1.3 Beskattning och omfördelning mellan centrala och lokala nivåer i offentlig sektor

Som exemplen från Australien och Kanada har visat är det inte ovanligt att insatser av typen utvecklingsfond och kommuners beskattning av gruvföretag kommer på kollisionkurs med statens beskattning och fördelning av medel till lokalsamhällen. Gränsdragningsproblem utan helt självklara lösningar uppstår lätt. När kommuner har rätt att beskatta gruvföretags vinster eller fastigheter finns en risk att de sammanlagda kostnaderna för företag höjs till den grad att gruvverksamheten går sämre, vilket i förlängningen minskar möjligheterna till

utvecklingsinsatser stödda av gruvnäringen.⁹ Vår slutsats är att det är viktigt att beakta samspelet mellan skatteuttag från gruvföretag, fördelning av statliga medel till kommuner och regioner och initiativ av typen investeringsfond för regional utveckling. Det är vanskligt att utforma en insats isolerat från de övriga mekanismerna som spelar in. Den slutsatsen understöds av bilaga 6 som diskuterar skillnader i hur institutioner utvecklats över längre tid i gruvländerna Sverige, Australien och Chile.

I Sverige finns offentliga strukturer för att hantera de viktigaste framgångsfaktorerna för regionalt utvecklingsarbete som pekats ut: långsiktiga kapacitetsstärkande ändamål som infrastruktur, välfärdstjänster och utbildning, flerpartssamverkan i processer för regionala utvecklingsinsatser samt omfördelning mellan den offentliga sektorns nivåer. Följande genomgång av de befintliga systemen ger en grund för att kunna diskutera möjligheter till förändringar i det svenska sammanhanget.

14.2 Det kommunala uppdraget och gruvetableringar

Vad som skiljer Sverige från jämförelseländerna är att alla de ovan identifierade mekanismerna här hanteras i strukturer som är tydligt kopplade till staten, den centrala offentliga nivån, på ett eller annat sätt. I Sverige behöver varje ny insats därför förhålla sig till de ramar staten satt för regionala utvecklingsåtgärder.

Den kommunala sektorn, det vill säga kommuner och regioner,¹⁰ har det mesta av ansvaret för utförande av uppgifter som möjliggör god regional utveckling. Det innefattar grundläggande välfärdstjänster inom vård, omsorg och utbildning, liksom bostäder, infrastruktur och kollektivtrafik, samt näringslivsfrämjande och andra riktade insatser under det regionala utvecklingsansvaret.

⁹ Söderholm och Svahn (2015), s. 88 f.

¹⁰ I linje med att kommunallagen rör både kommuner och regioner. Regeringsformen har lydelsen: "I riket finns kommuner på lokal och regional nivå" (1 kap. 7 §), vilket innebär att det kommunallagen benämner region även kan definieras som en underkategori av kommun.

14.2.1 Roller och förutsättningar för kommuner och regioner

Kommuner och regioner har en omfattande uppsättning obligatoriska uppgifter som riksdagen ålagt dem att utföra. Därutöver får de besluta om frivilliga uppgifter, med begränsningen att de inte får gå in på en annan kommuns, regions eller statligt organs ansvarsområde.¹¹ Fokus här är på de obligatoriska kommunala uppgifterna, vad de har för betydelse för lokal samhällsutveckling, och på de finansiella förutsättningarna för att utföra uppgifterna.

Obligatoriska uppgifter

Kommunen har en bred uppsättning uppgifter, från utbildning och omsorg till bostadsförsörjning och avloppshantering som tabell 14.1 visar. Regionen har vård som huvudsakligt ansvarsområde och därtill även regionalt utvecklingsansvar. Kollektivtrafikansvaret är delat mellan kommunerna och regionen inom en regions område. Kommunallagen sätter gränserna för vad kommuner får göra,¹² medan de kommunala skyldigheterna regleras i speciallagar, se tabell 14.2. Det är inte klarlagt om det går att dra en skarp gräns för allt som är obligatoriskt. Kommunutredningen (SOU 2020:8) ger följande bedömning av saken:¹³

Enligt vad Kommunutredningen kunnat se finns inte någon fullständig detaljerad förteckning över kommunernas alla skyldigheter enligt lag, dvs. obligatoriska uppgifter. En svårighet när det gäller att få en heltäckande bild är att lagstiftningen använder en mängd olika uttryck för att beskriva en kommuns skyldigheter. Det kan t.ex. handla om att kommunen är ”huvudman” (skolan) eller att kommunen ska ”se till” (att det finns vatten och avlopp), eller att ”det ska finnas” (folkbibliotek) m.m.

Ibland är lagstiftningen mer precis avseende kommunens skyldigheter och reglerar både verksamhetens innehåll och omfattning (t.ex. skollagen [2010:800]). Många gånger anger dock lagstiftningen bara att kommunen ska svara för viss verksamhet men kommunen får bestämma innehåll och omfattning (t.ex. folkbibliotek). Den s.k. rättighetslagstiftningen (t.ex. lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade [1993:387], LSS) innebär att riksdagen i lag anger nivån i verksamheten och att innebörden sedan får uttolkas av rättspraxis medan kommunen

¹¹ 1 kap. 2 § kommunallagen.

¹² Viss utvidgning av vad kommunerna får göra ges i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

¹³ SOU 2020:8, s. 119 f.

har det politiska, finansiella och rättsliga ansvaret för sin del av verksamheten.

Vad som är en obligatorisk uppgift är därför inte alltid så lätt att precisera. För vissa verksamheter finns ingen skyldighet i lagstiftningen men kommunen måste ändå rimligen ta på sig en viss uppgift om ingen annan gör detta, t.ex. byggande av vägar inom kommunen.

Tabell 14.1 Obligatoriska uppgifter för kommuner och regioner

Obligatorisk uppgift	Ansvarig nivå
Social omsorg (äldre-, handikapp-, individ- och familjeomsorg)	Kommun
För-, grund- och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning	
Plan och byggfrågor	
Miljö- och hälsoskydd	
Renhållning och avfallshantering	
Vatten och avlopp	
Räddningstjänst	
Krisberedskap och civilt försvar	
Biblioteksverksamhet	
Bostäder	
Hälsa- och sjukvård	Region
Tandvård för barn och unga upp till 23 års ålder	
Regionalt utvecklingsansvar	
Kollektivtrafik inom regionen	Kommun och region

Källa: SKR Kommunernas åtaganden och SKR Regionernas åtaganden.

Tabell 14.2 Lagar om obligatoriska kommunala uppgifter

Lag
Skollagen (2010:800)
Hälsa- och sjukvårdslagen (2017:30)
Socialtjänstlagen (2001:453)
Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
Plan- och bygglagen (2010:900)
Livsmedelslagen (2006:804)
Alkohollagen (2010:1622)
Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

Listan är inte ämnad att vara heltäckande, se text.

Kommunutredningens exempel visar varför det är vanskligt att formulera en allomfattande definition av de obligatoriska kommunala uppgifterna och lagstödet bakom.

Förutsättningar att finansiera kommunal aktivitet

Skatt

Kommuner och regioner får ta ut skatt på sina folkbokförda invånarnes förvärvsinkomster.¹⁴ Två nivåer av begränsningar på den kommunala rätten att ta ut skatt finns alltså. Dels är kommunerna¹⁵ begränsade till skattebasen förvärvsinkomst.¹⁶ Dels är de begränsade till att beskatta människor som vistas permanent och har folkbokfört sig i kommunen, inte tillfälliga besökare och säsonsboende. Även företag och andra juridiska personer är undantagna. Kommunalskatten gäller fysiska personer. Industriers fastighetsskatter tillfaller staten, till skillnad från tidigare i Sverige och i dag i andra länder. Som kapitel 5 visar är summan fastighetsskatt från gruvföretag försvinnande liten jämfört med övriga skatter, men för enskilda kommuner skulle skillnaden kunna vara betydande om industriers fastighetsskatt i stället tillföll kommunen.

Generella statsbidrag

För att förbättra kommunernas förutsättningar att klara sina obligatoriska uppgifter givet begränsningarna av beskattningsrätten finns system för statsbidrag utifrån behov.¹⁷ De som kallas generella statsbidrag får disponeras fritt. De generella statsbidragen kompenserar bland annat för lågt skatteunderlag. De täcker upp för lågt skatteunderlag upp till motsvarande 115 procent av medelskatteunderlaget per person i riket.¹⁸ Ju längre under den gränsen kommunens skatteunderlag ligger, desto högre inkomstutjämningsbidrag får kommu-

¹⁴ Inkomstskattelagen (1999:1229). Se även kommunallagen och 14 kap. 4 § regeringsformen.

¹⁵ Innefattar även regioner. För att förenkla används kommuner nedan för båda nivåerna kommun och region.

¹⁶ Skatteunderlaget är förvärvsinkomst efter avdrag, alltså det som kallas beskattningsbar förvärvsinkomst.

¹⁷ Lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

¹⁸ Gränsen 115 procent av medelskatteunderlaget är godtycklig, jämför med förarbetenas förslag 120 procent (SOU 2003:88, s. 67–69) och 115 respektive 110 procent (prop. 2003/04:155, s. 21–26).

nen. Kompensationen är inte fullständig på grund av att inkomstutjämningsbidraget räknas fram utifrån schablonskattesatser som kan vara långt ifrån de faktiska, men kompensationen för lågt skatteunderlag är ändå förhållandevis långtgående.

De generella statsbidragen kompenserar även i viss mån för skillnader i kostnadsläge. Om riksdagens anslag till kommunalekonomisk utjämning är högre än summan av bidrag från delsystemen får kommunerna den överskjutande delen uppdelad i lika stor del per invånare, det vill säga utan att kommunernas skillnader i förutsättningar och behov vägs in.¹⁹ Det finns tecken på att systemet för kommunalekonomisk utjämning sammantaget missgynnar bland annat vissa naturresursrika glesbygdskommuner, vilket visar sig i väsentligt högre kommunalskattesatser än riksgenomsnittet utan att mer eller bättre kommunala tjänster tillhandahålls.²⁰ Åldersstruktur (demografi) och gleshet eller kommunnytta är två faktorer som tenderar ge högre kostnad per invånare. Gruvkommuner med hög inkomstnivå kan ha mindre behov av ökad inkomstutjämning, men fortfarande ett högre kostnadsläge för offentlig verksamhet och därför behov av kostnadsutjämning.

Ytterligare en intäktskälla för kommuner är den kommunala fastighetsavgiften. Den ligger i gränlandet mellan skatt och statsbidrag. Den kommunala fastighetsavgiften är i praktiken en statlig skatt som fördelas till kommuner via statsbudgeten. Medlen kan användas fritt av kommunerna precis som de generella statsbidragen. Det finns även riktade (specialdestinerade) statsbidrag, men de kräver en specifik motprestation och hamnar därför längre ifrån den här utredningens område.

Lån och statsstöd till investeringar

Investeringar i infrastruktur, samhällsservice och bostäder tar utredningsdirektiven upp som en tänkbar utmaning för kommuner och regioner i samband med att mineralföretag etablerar sig. Kommuner som vill låna för att finansiera investeringar har flera vägar de kan gå i dag. Det går att vända sig till det kreditinstitut som kommuner och regioner äger gemensamt, Kommuninvest.²¹ Ambitionen är att kunna

¹⁹ Det omvända gäller om anslaget är lägre. Då får kommunerna en minskning av bidrag, eller betala en avgift, med lika många kronor per invånare.

²⁰ Se Lantz (2020) och Riksrevisionen (2019). Jämför även med SOU 2020:8, s. 230–242.

²¹ Se vidare Kommuninvest (2021), s. 6, om processen för att bevilja lån.

erbjuda medlemmarna förmånligare villkor än om de hade vänt sig till marknaden på egen hand för att låna, tack vare att Kommuninvest tar upp lån samlat.

Staten kan via sina myndigheter låna ut direkt eller utfärda kreditgarantier för privat utlåning.²² Statlig direktutlåning finansieras genom att Riksgälden lånar upp erforderlig summa. Kreditgarantier innebär att staten avtalar om att stå för en fastställd del av återbetalningen till den privata långgivaren om låntagaren inte skulle ha möjlighet att betala tillbaka lånesumman. Två relevanta exempel är kreditgarantier för bostadsbyggande via Boverket och kreditgarantier för gröna investeringar via Riksgälden.²³ För så kallade gröna kreditgarantier är några krav är att projektet främjar gröna industriinvesteringar, att lånet uppgår till minst 500 miljoner kronor och att lånet tas genom ett bolag.

Investeringsstöd är ett annat verktyg som staten har använt sig av, exempelvis stödet för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer samt investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande.²⁴ Fördelen ur en kommuns synpunkt med att staten hjälper till via investeringsstöd framför lån eller garantier är att kommunerna redan har relativt goda förutsättningar att låna via Kommuninvest. Då kan ett statligt kontantbidrag knutet till investeringen vara ett mer träffsäkert och mindre administrativt kostsamt sätt att lätta på den finansiella bördan. Vid högriskprojekt kan däremot kreditgarantier fylla ett särskilt syfte.

Balanskrav

Även om det finns förhållandevis goda möjligheter för kommuner att låna sätter det kommunala balanskravet en begränsning på vilka finansieringslösningar som i praktiken går att välja. Balanskravet är på principnivå ett av de budgetpolitiska målen i det finanspolitiska ramverket och det regleras i kommunallagen.²⁵ Kravet innebär att när en kommun upprättar budgeten för kommande år ska i normalfallet

²² Förordningen (2011:211) om utlåning och garantier.

²³ Se förordningen (2020:255) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande och förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar.

²⁴ Se förordningen (2016:848) om statligt stöd för att anordna och tillhandahålla bostäder för äldre personer och förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

²⁵ Se Skr. 2017/18:207, 11 kap. 12 § kommunallagen och lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

intäkterna överstiga kostnaderna. Om underskott inte kan undvikas ska det negativa resultatet balanseras med motsvarande överskott under de närmast följande tre åren. Staten har med balanskravet satt en begränsning på möjligheterna att finansiera investeringar med lån, eller mer precist att gå med fleråriga underskott som motiveras av kommunala investeringar.

En aktuell utredning på området föreslår att balanskravet ska bibehållas och i viss mån stärkas.²⁶ Förslaget är att negativa balanskravsresultat ska regleras inom tre år även fortsättningsvis, men med högre krav på att redovisa utredning av hur balanskravet ska efterlevas. För en kommun kan en större gruvetablering eller annan industrietablering ställa krav på investeringar med både lånade och egna medel under en längre tidsperiod än tre år. Fördelarna för den kommunala ekonomin kan väntas visa sig ytterligare ett antal år senare.

Industrietableringar, kommunal finansiering och riskdelning

Utredningens bedömning: Det behövs en bredare översyn av kommuners och regioners förutsättningar att klara sina uppgifter i samband med omfattande industrietableringar. En viktig fråga vid en sådan översyn är hur balanskravet samspelar med möjligheter att finansiera nödvändiga kommunala investeringar av extraordinär karaktär. Det kan även finnas skäl att förutsättningslöst utreda möjligheterna för staten att vid samhällsviktiga industrietableringar som kräver kommunala investeringar ta en del av risken ifall den planerade verksamheten inte skulle förverkligas.

Förutsättningarna skiljer sig kraftigt över landet för kommuner som kan tänkas stå inför gruvetableringar. Tillväxtverket har tidigare tagit fram en översikt formulerad som en handbok till sådana kommuner.²⁷ Den typen av material kan vara användbart som stöd för att navigera inom de rådande förutsättningarna. Vi ser att det även finns behov av att se över hur förutsättningarna kan ändras för att uppmuntra gruv- och andra industrietableringar.

Vi bedömer att det behövs en bred översyn av kommuners och regioners förutsättningar att klara sina uppgifter i samband med om-

²⁶ SOU 2021:75, s. 282–288.

²⁷ Tillväxtverket (2020).

fattande industrietableringar. En viktig fråga vid en sådan översyn är hur balanskravet samspelar med möjligheter att finansiera nödvändiga kommunala investeringar av extraordinär karaktär. Det kan även finnas skäl att förutsättningslöst utreda möjligheterna för staten att dela på riskerna i tillräcklig utsträckning vid industrietableringar som kräver kommunala investeringar när det finns en betydande osäkerhet kring om den planerade verksamheten kommer att klara sig. För att en sådan insats ska vara motiverad krävs att industrietableringen är i bredare mening samhällsviktig ur riksperspektiv.

Angående risker har Gruvavfallsfinansieringsutredningen behandlat konkurser bland annat.²⁸ Syftet var att analysera hur det går att på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag säkerställa att det finns tillräcklig ekonomisk säkerhet för efterbehandling och annat arbete som krävs för att återställa en plats efter gruvverksamhet. En proposition utifrån utredningen föreslår bland annat nya bestämmelser om säkerhetens storlek och form samt prövningen av säkerheter.²⁹ Den aspekten av risker diskuterar vi därför inte vidare här, även om den har stor betydelse i sammanhanget.

Gränspendling en utmaning

Utredningens bedömning: Det finns behov av en bredare skatteöversyn och översyn av kommunal finansiering som tar sig an frågan om sårbarhet ur kommunalekonomiskt perspektiv i nuvarande avgränsning av kommunalt skatteunderlag med hänsyn till dels typen av skattebas (beskattningsbar förvärvsinkomst) och dels den skattskyldiga populationen (folkbokförda invånare).

Angående kommunala skyldigheter och finansieringsförutsättningar finns det skäl att särskilt lyfta fram utmaningarna med inresande arbetskraft, vilket kan vara vanligt vid vissa typer av industrianläggningar såsom gruvor. Som beskrivits bestäms möjligheten till skatteintäkter av storleken på den folkbokförda befolkningen och dess förvärvsinkomster. De kommunala kostnaderna varierar med bland annat åldersstruktur och avstånd. Hög andel äldre och unga samt stora avstånd mellan invånare ger generellt en högre kostnad per invånare

²⁸ Se vidare SOU 2018:59 om konkurserisker och övriga risker kopplade till gruvetableringar.

²⁹ Prop. 2021/22:219.

än riksgenomsnittet. En högre kostnadsnivå sammanfaller i allmänhet inte med en högre nivå på skatteunderlaget.

Samtidigt ställer staten krav på kommuner och regioner att utföra en omfattande uppsättning uppgifter. För att kompensera och öka möjligheterna att de obligatoriska kommunala uppgifterna utförs delas generella statsbidrag ut, men de kompenserar långt ifrån fullt ut för strukturella skillnader i kostnadsnivå. En särskild utmaning för gruvkommuner är att arbetskraften inte nödvändigtvis bor och är folkbokförd i den kommun eller ens den region där gruvan är belägen. Resor till arbetet som korsar en kommun- eller regiongräns innebär att de kommunala skatteintäkterna från den personen helt uteblir, medan en del av kostnaderna kvarstår.³⁰ Kapitel 5 visade att mineralsektorn har en avsevärd nationell betydelse för den övriga ekonomin, privat och offentlig. Det leder till en eventuell svårighet att motivera för invånare i de kommuner där mineralsektorn har sin verksamhet varför den kommunala verksamheten har svårare med finansiering där än på andra platser.

Det finns behov av att en kommande bredare skatteöversyn och översyn av kommunal finansiering adresserar sårbarheten ur kommunalekonomiskt perspektiv i nuvarande avgränsning av kommunalt skatteunderlag där den tillåtna skattebasen är beskattningsbar förvärvsinkomst och den skattskyldiga populationen folkbokförda invånare.

Bättre kunskap om skatt från mineralsektorn

Utredningens bedömning: Det finns behov av systematisk sammanställning av statistik om skatter och avgifter genererade av mineralsektorn. SGU eller Tillväxtanalys bör få till uppgift att årligen sammanställa och presentera statistiken.

I kapitel 5 poängterar vi att det skulle finnas ett värde i att en myndighet löpande sammanställer uppgifter för att tydliggöra mineralsektorns faktiska skattebetalningar. SGU presenterar i dag genom Bergverksstatistik direkt skatt och arbetsgivaravgifter från gruvföretag samt inkomstskatt från deras anställda. De finansiellt betydelsefulla handelsskatterna och miljöskatterna som moms, energiskatt,

³⁰ Det här innefattar säsongsarbetskraft från utlandet som inte är folkbokförd i Sverige.

koldioxidskatt och avfallsskatt presenteras inte systematiskt. Att tydliggöra sektorns bidrag till de offentliga finanserna skulle minska utrymmet för spekulation bland allmänhet och politiska företrädare om i vilken mån gruvföretag betalar tillräckligt eller inte för att av staten få tillgång till det naturliga kapital³¹ som mineraltillgångar utgör.

SGU är en lämplig myndighet för uppgiften, i och med att SGU redan har till uppgift att producera Bergverksstatistik årligen. Rent praktiskt skulle SGU då behöva tillgång till mikrodata om svenska företag, deras skattebetalningar och lönekostnader samt Skatteverkets återbetalningar av skatt. Eftersom SGU har till uppgift att producera Bergverksstatistik och där redan i dag presenterar vissa uppgifter om skattebetalningar ser vi samordningsvinster i att myndigheten får den uppgiften. Om myndigheten saknar kompetens för att utföra beräkningarna behövs även en kompetensförstärkning.

Ett alternativt upplägg är att låta exempelvis Tillväxtanalys, eller en annan myndighet, som i dag har statistikansvar för angränsande områden ta fram statistik om mineralsektorns skattebetalningar. SCB skulle kunna ta fram statistiken själv inom sitt nuvarande statistikansvar för näringslivets struktur respektive beskattning. Det som talar emot är att sektorsmyndigheterna har mer av den kunskap som krävs för att bedöma vilka uppgifter som är relevanta att presentera.

14.2.2 Regionalt utvecklingsansvar

För att få goda utfall av mineralföretags värddelning med lokalsamhällen är det centralt att satsa på långsiktig kapacitetsuppbyggnad. Det visar avsnitt 14.1. I Sverige utförs omfattande insatser för kapacitetsuppbyggnad av dels kommuner och regioner i fråga om exempelvis grundläggande välfärdstjänster och bostäder, dels av staten i fråga om exempelvis högre utbildning och nationell infrastruktur. De strukturerna ska täcka hela landet, inklusive nuvarande och potentiella nya gruvkommuner. Det är därför viktigt att eventuella nya kompletterande insatser för kapacitetsuppbyggnad genom värddelning anpassas till de befintliga offentliga insatserna.

Utöver de grundläggande offentliga tjänsterna finns det riktade insatser för regional utveckling som är värda att beakta. De innefattar näringslivsstöd och projektbaserade aktiviteter organiserade av aktö-

³¹ Om naturresurser som kapital, se Världsbanken (2022).

rer från civilsamhälle, offentlig sektor och näringsliv. Regionala utvecklingsinsatser är kapacitetssuppleering som utgår från platsernas specifika karaktärsdrag och förutsättningar, till skillnad från de grundläggande offentliga tjänsterna som är tänkta att vara likvärdiga över hela landet.

Regionerna samordnar

Regionerna har en nyckelroll med sitt regionala utvecklingsansvar.³² I det ingår arbete för hållbar regional tillväxt och utveckling (regionalt tillväxtarbete). Regionen ska ta fram en strategi för sitt läns utveckling, en så kallad regional utvecklingsstrategi (RUS), och samordna insatser för att genomföra strategin. Regionen ska besluta om användningen av de statliga medel för regionalt tillväxtarbete som anslås via statsbudgetens utgiftsområde 19 *Regional utveckling*. Där ingår medfinansiering av EU-medel för regional utveckling och medel att använda direkt till projektverksamhet eller näringslivsstöd. I ansvaret ingår även uppföljning och utvärdering.

Bred samverkan och förankring centralt för processen

Regionen ska göra sin prioritering av projekt och fördelning av medel utifrån den regionala utvecklingsstrategin. Strategin ska också vara utgångspunkt för länsstyrelserna när de fattar beslut om statliga medel till regionala utvecklingsinsatser.³³ Processen med att ta fram strategin har därför avgörande betydelse.

I processen är samverkan med andra myndigheter obligatorisk. Samverkan med företag och civilsamhälle uppmuntras och det ställs även indirekt krav på samverkan med dessa i och med kravet på förankring. Förordningen uttrycker samverkansskyldigheten på ett tydligt sätt:³⁴

³² Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Med regionalt utvecklingsansvar syftar vi framför allt på den del som kallas regionalt tillväxtarbete, även om länsplaner för regional transportinfrastruktur också ingår i regionalt utvecklingsansvar.

³³ 15 § förordningen om regionalt tillväxtarbete. Regionala utvecklingsinsatser syftar här på motsvarande regionala tillväxtåtgärder alternativt regionalt tillväxtarbete i förordningen.

³⁴ 8–10 och 14 §§ förordningen om regionalt tillväxtarbete. Vidare ställer 18–21 §§ krav på att statliga myndigheter ska delta i samverkan och i stort ska verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. Länsstyrelsen ska främja andra statliga myndigheters medverkan i det arbetet.

Den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Strategin ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan. [...]

Den regionala utvecklingsstrategin ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi för det regionala tillväxtarbetet i ett eller flera län och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet. [...]

Strategin ska bidra till sektorsövergripande samverkan mellan länen och mellan aktörer på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Den ska ligga till grund för strukturfondsprogrammen inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning och inom målet Europeiskt territoriellt samarbete, och beaktas när man tar fram andra regionala strategier och program. [...]

Den regionala utvecklingsstrategin ska upprättas utifrån en analys av de särskilda förutsättningarna för hållbar regional tillväxt och utveckling i länet. Analysen ska ta hänsyn till funktionella regionala samband såväl inom som över läns- och landsgränserna samt till olika typer av landsbygder och tätorter. [...]

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda kommuner, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Flerpartssamverkan och samfinansiering har som avsnitt 14.1.2 visar varit nycklar till att värddelning från gruvföretag ska kunna ge goda utfall för lokalsamhället. Den breda samverkan som ska ligga till grund för processen med att ta fram den regionala utvecklingsstrategin, och därmed till grund för fördelningen av medel, är i linje med nämnda slutsatser utifrån internationella erfarenheter.

Fördelning av anslag för regional utveckling

Statliga medel för regional utveckling fördelas delvis direkt till regionerna av regeringen genom anslagsposter och delvis av Tillväxtverket.³⁵ Tillväxtverket fördelar utifrån ansökningar. Regioner kan söka själva eller assistera andra organisationer såsom företag, stiftelser, kommuner och universitet att söka som en del av RUS-arbetet. Regeringen utgår i första hand från strukturella skillnader i förut-

³⁵ N2021/03069 *Regeringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling* och prop. 2021/22:1 utg.omr. 19. Se även bet. 2021/22:NU2.

sättningar mellan regioner för att bestämma storleken på respektive regions anslagspost.³⁶ Regeringen anger sina grunder för fördelning i budgetpropositionen:³⁷

De strukturella och dynamiska utmaningar som länen står inför kan vara utgångspunkt vid den långsiktiga fördelningen av medel från anslaget 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder mellan länen. Utmaningar finns kopplat till förhållanden som gleshet och avstånd, demografi, kompetensförsörjning, arbetsmarknad, entreprenörskap och företagande, arbetsproduktivitet samt regional dynamik. Hänsyn bör även tas till medfinansiering av Europeiska regionala utvecklingsfonden och stödområdestillhörighet för regionala företagsstöd. [...]

Förutsättningarna för entreprenörskap och innovation samt tillgången till kapital för utveckling av företagande varierar över landet. Regeringen bedömer att det är viktigt att företag i alla delar av landet har goda möjligheter till finansiering. Det är betydelsefullt att intensifiera det arbete som syftar till att de selektiva regionala företagsstöden ska bli mer hållbara avseende jämställdhet, integration och miljö inklusive klimat.

Regeringen utgår alltså från parametrar som representerar gleshet och avstånd, demografi, arbetskraft och arbetsmarknad samt företagande för att bestämma storleken på anslagspost 24 under anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19. Delposterna 24:2–22 till regionerna omfattar tillsammans 1,1 miljarder kronor, medan posten 24:1 som Tillväxtverket disponerar omfattar 0,7 miljarder kronor, i statsbudgeten för 2022.

Tillväxtverket får fördela medel från den anslagsposten till regionerna för finansiering av regionernas företagsstöd och projektverksamhet beslutade enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar.³⁸ Vid prioritering av medel för projektverksamhet ska insatser främst bidra till att stärka de län som har de största behoven och utmaningarna, enligt regleringsbrevet. Samma krav gäller vid prioritering av de regionala företagsstöden för vilka Tillväxtverket inte är ensam beslutsfattare.

³⁶ Enligt uppgift från Näringsdepartementet vid samtal 2021-03-31 och från beskrivningarna i budgetpropositionen och regleringsbrevet.

³⁷ Prop. 2021/22:1 utg.omr. 19, s. 36 f.

³⁸ N2021/03069, s. 5 f.

Långsiktig kapacitetsbyggande visavi projektformatet

En slutsats i avsnitt 14.1 var att regional utveckling bäst inriktas på långsiktig kapacitetsuppbyggnad. Till viss del står det i motsats till att de statliga riktade insatserna för regional utveckling ofta utgår från ansökningsförfaranden och utförs i projektform, vilket till sin natur kan sägas vara kortsiktigt. Tillväxtverket har i sin egen utvärdering uppmärksammat problematiken.³⁹ Utvärderingen noterar en skevhet i systemet som gör att tillgänglig finansiering går före aktuella utmaningar när insatser prioriteras från anslaget för regionala utvecklingsåtgärder.

Ett sätt att förstå det svenska systemet i förhållande till andra länders system är att se det som en helhet där mycket av det grundläggande långsiktiga kapacitetsbyggandet utförs av kommuner och regioner på uppdrag av riksdagen med visst statligt finansieringsstöd. De riktade regionala utvecklingsinsatserna är ett komplement. Utan de grundläggande kommunala verksamheterna skulle riktade utvecklingsinsatser sannolikt först behöva täcka upp för avsaknad av utbildning, vård och liknande.

Detta svenska särdrag kan ha betydelse för lokalbefolkningens inställning till stora industrietableringar. Det blir inte rättvisande att jämföra en etablering i ett land där privata investeringar är en förutsättning för att befolkningen ska få skola, vård och omsorg med en region där staten genom kommuner redan säkerställer att detta finns, för att ställa Sveriges förhållanden i relationen till beskrivningen av andra gruvländer i 14.1.

³⁹ Tillväxtverket (2019), s. 7.

14.3 En gruvpott för lokal samhällsutveckling

Utredningens förslag: Vi föreslår att en gruvpott för lokal samhällsutveckling och kapacitetsuppbyggnad inrättas. Nivån bestäms i den statliga budgetprocessen. Gruvpotten bidrar till att kommuner och andra berörda ska kunna få större andel i det värde ett gruvprojekt genererar och övergripande att en större andel av det värde som mineralnäringen genererar ska kunna komma hela landet till del. Fördelningen av medel till olika gruvområden i landet görs i proportion till värdet av uppfordrad malm utifrån Bergsstatens befintliga underlag för beräkning av mineralersättningen. Fördelningen av medel mellan kommuner berörda av en gruva bestäms i första hand av dessa kommuner, region och koncessionshavare i konsensus, annars av Tillväxtverket om inte konsensus nås. Vissa strukturella faktorer tas också hänsyn till i fördelningen av medel. Finansieringen löses genom att omprioritera medel från anslagspost 24 till regioner och Tillväxtverket under anslag 1:1, utgiftsområde 19 *Regional utveckling*. Förslaget blir därför statsfinansiellt neutralt och ändamålet för de omprioriterade medlen förblir som tidigare regional utveckling.

Direktiven uttrycker att det finns behov av att analysera hur kommuner, regioner och andra berörda kan få större andel i det eventuella värde ett projekt inom mineralnäringen genererar.⁴⁰ Utifrån den utgångspunkten ska utredningen föreslå förändringar så att en större andel av det värde som mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del. Vi tolkar direktiven som att de uttrycker att värdet från gruvnäringen i dag inte i tillräcklig utsträckning kommer gruvnära samhällen till del.

Mot den bakgrunden lämnar vi förslag om en gruvpott för lokal samhällsutveckling eller kapacitetsuppbyggnad (se 14.1), begrepp som vi i allt väsentligt använder synonymt. Begreppet lokal samhällsutveckling ingår i regional utveckling som är väl etablerat och använt inom politik och forskning. Skillnaden är att lokal samhällsutveckling lägger tonvikt på den mindre geografiska enheten kommun eller ort framför region (län).

⁴⁰ Dir. 2021:161, s. 5.

14.3.1 Syfte med gruvpott

Utifrån resultatet av vårt utredningsarbete drar vi slutsatsen att en stark lokal delaktighet (se kapitel 8) och värddelning inriktad på långsiktig kapacitetsuppbyggnad (se avsnitt 14.1) är avgörande för att uppnå en socialt hållbar mineralutvinning. Vi föreslår därför att regeringen i kommande budgetpropositioner och riksdagen i budgetbeslut avsätter medel till lokal samhällsutveckling (kapacitetsuppbyggnad) i gruvnära områden. För att höja träffsäkerheten behöver insatsen passas in i befintliga system för lokal kapacitetsuppbyggnad på det sätt som beskrivs i följande avsnitt.

14.3.2 Användning av medel

Medel ur gruvpotten fördelas till kommuner för att användas till att stärka kapaciteten för invånare och samhällen utifrån de platsspecifika behoven. Valet att låta kommuner vara mottagare motiveras av följande skäl. Det kan ofta bli stora spridningseffekter av en gruvetablering i den region (län) där etableringen sker, men inte nödvändigtvis i den specifika kommunen på grund av gränspendling. För företag och civilsamhällets organisationer finns det redan betydande möjligheter att söka medel för ändamålet regional utveckling, se 14.2.2. De medlen fördelas över landet utifrån behov. Kommuner har en viktig roll i att utföra uppgifter som stärker kapaciteten långsiktigt, men saknar i vissa områden förutsättningar att helt eller delvis finansiera den verksamhet som behövs, se 14.2.1. En åldersstruktur med hög andel äldre, låg befolkningstäthet och stora avstånd bidrar till större kommunalekonomiska utmaningar generellt sett. Mineralutvinning sker i betydande utsträckning i sådana områden, även om andra områden är intressanta för investeringar i innovationskritiska mineral. Kommuner har en viktig roll i att säkra en grund för kapacitetsuppbyggnaden och de har behov av finansiell förstärkning. Det kan ifrågasättas om den projektbaserade formen för att finansiera insatser för regional utveckling är den mest ändamålsenliga, se 14.2.2. I avvägningen mellan de två verktygen för långsiktigt förefaller det vara mer motiverat att stärka kommunernas ordinarie verksamhet i vissa fall.

För att hålla nere de administrativa kostnaderna och låta största möjliga andel av medlen att gå till verksamhet föreslår vi att kommunerna får disponera medlen utan särskilt krav på återrapportering.

Ansvar för medlens användande delegeras till berörda kommuner utifrån principen om tillit till att de har kunskap om de lokala behoven och kan bedöma vilka insatser som är lämpliga för att långsiktigt bygga kapacitet sett till helheten av insatser för regional utveckling inklusive grundläggande offentliga tjänster.⁴¹ Om kommande utvärderingar visar att medlen inte i tillräcklig utsträckning används till kapacitetsuppbyggnad kan i första hand krav på specifik återrapportering om hur medlen använts införas. Om det inte bedöms räcka kan i andra hand detaljavgränsning av vad medlen får användas till införas. Vi bedömer att fördelarna uppväger nackdelarna med att utifrån en tillitsprincip till en början göra ett försök att inte detaljstyra användningen respektive återrapporteringen.

Eftersom det inte går att förutse om framtida mineralutvinning kommer att ske i områden med särskilda behov rekommenderar vi att regeringen ges möjlighet att i undantagsfall sätta ett tak för hur stor andel av gruvpotten som tillfaller en viss koncessions område. I och med att regeringen har möjligheten att begränsa tilldelningen anser vi det lämpligt att se värddelning med gruvkommuner som en del av statens arbete för regional utveckling. I övrigt bestäms fördelningen av medel primärt på lokal nivå genom dialog eller förhandlingar mellan berörda.

14.3.3 Kravet att inte öka skatteuttag eller försämra investeringsklimat

Utredningens bedömning: Ett ökat skatteuttag från metall- och mineralnäringen leder inte nödvändigtvis till försämrat investeringsklimat. Om skatteintäkterna används till att förbättra klimatet för att bedriva gruvverksamhet kan nettoutfallet vara positivt för gruvföretagen och deras finansieringsmöjligheter. Ett eventuellt ökat skatteuttag måste balanseras mot en bedömning av hur stora ökade kostnader företagen kan klara av och samtidigt upprätthålla tillräcklig lönsamhet.

⁴¹ Se vidare SOU 2018:38.

Utredningen ska enligt direktiven inte föreslå något som ökar skatteuttaget eller försämrar investeringsklimatet för mineralnäringen. Oaktat direktivens krav finns det skäl i sig att vara försiktig med att förvänta sig att en skattehöjning alltid leder till högre offentlig intäkt. Tillväxtanalys visar i en rapport som jämför förhållanden i olika gruvländer att det utöver nivån på skatteuttaget är viktigt att ta hänsyn till kostnadsläget för att bedriva verksamhet i landet totalt sett.⁴²

Flera konkurrentländer har en effektiv skattenivå, det vill säga den totala skatt som gruvbolagen betalar, på 35–50 procent medan Sverige ligger på 25 procent. Den jämförelsevis låga effektiva skattenivån i Sverige tillsammans med kritik från lokalbefolkning och intressekonflikter med konkurrerande markanvändning såsom rennäringen och besöksnäring/turism har inneburit att en höjning av mineralersättningen har diskuterats.

Den effektiva skattenivån hos svenska gruvbolag säger dock inget om konsekvenserna av att höja till exempel mineralavgiften i Sverige. Analyserna visar att svenska järngruvor har höga kostnader relativt motsvarande gruvor i andra länder, speciellt gruvorna under jord. Detta gör att järnbrytning i Sverige, speciellt under perioder med låga råvarupriser på den globala marknaden, är känslig för ökade kostnader. Tillväxtanalys beräkningar visar att en höjning av mineralavgiften riskerar att nya investeringar i järnbrytning inte kommer att kunna genomföras. Detta bör även vägas mot att intäkterna från en höjning av mineralavgiften inte skulle ge särskilt mycket intäkter till staten. Kalkylen över en modellgruva för Sverige indikerar att en större ökning av mineralavgiften från exempelvis 0,02 procent till 5 procent skulle ge 177 miljoner kronor om året till staten.

Till skillnad mot järnmalm bryts andra mineral och metaller inte i underjordsgruvor. Detta gör att de har lägre kostnader. Brytning av dessa mineral är inte bland de dyraste vilket indikerar att företagen skulle kunna hantera ökade kostnader. Denna situation gäller också i andra internationella gruvregioner. Några av dessa regioner har också valt att differentiera mineralavgiften för att ta hänsyn till betalningsförmågan.

Ett alternativ till att höja mineralersättningen är att ta ut skatt på höga vinster som uppstår i situationer där mineralpriserna är höga. Australien har haft ett system för att ta ut skatt på höga vinster, men det lades ner eftersom det inte gav de stora intäkter till staten som förväntats. Systemet, precis som andra system där regelverket styrs av en bedömning av vinsten, var dessutom administrativt dyrt.

Tillväxtanalys ger här argument för att vara återhållsam med höjningar av skatteuttaget från gruv- och prospekteringsföretag i Sverige.

Samtidigt kan vi konstatera att ett ökat skatteuttag från mineralnäringen inte nödvändigtvis leder till försämrat investeringsklimat,

⁴² Tillväxtanalys (2016a), s. 8 f.

för att återkoppla till direktiven. Om skatteintäkterna används till att förbättra klimatet för gruvverksamhet kan nettoutfallet vara positivt för företagen. Ett eventuellt ökat skatteuttag måste balanseras mot en bedömning av hur stora ökade kostnader företagen kan klara av och samtidigt upprätthålla tillräcklig lönsamhet.

Ett alternativt tillvägagångssätt är att bibehålla samma nettoskatteuttag från mineralnäringen, men förändra storleken på uttaget från dess olika delar. Det kan till exempel vara att beskatta gruvdrift mer, den fas då verksamhetsintäkter genereras, och i stället subventionera prospektering då inga verksamhetsintäkter genereras.⁴³ En sådan omfördelning kan leda till ett attraktivt klimat för företag utan att höja uttaget från näringen sammantaget. Liknande resonemang går att göra om värddelning med lokalsamhällen, men det är utom utredningens uppdrag att lämna förslag som innebär ökat skatteuttag. Vi lämnar därför ett offentligfinansierat neutralt förslag.

14.3.4 Finansiering av gruvpott

Utredningens förslag: Finansiering av värddelning med gruvkommuner sker genom omprioritering av medel inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling*, anslag 1:1, anslagspost 24 för regionala utvecklingsåtgärder till regioner och Tillväxtverket.

Vi föreslår att finansieringen sker genom omprioritering av medel inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling*, anslag 1:1, anslagspost 24 för regionala utvecklingsåtgärder till regioner och Tillväxtverket.⁴⁴ Anslagsposten omfattar 1,9 miljarder kronor budgetåret 2022. Ändamålet för de omprioriterade medlen ska även i fortsättningen vara regional utveckling. Kommuner har en viktig roll i att säkra grundläggande funktioner inom den långsiktiga kapacitetsuppbyggnad som ger god regional utveckling. Vissa grupper av kommuner har behov av finansiell förstärkning, däribland kommuner med gruvverksamhet.⁴⁵

Det projektbaserade formatet för regionala utvecklingsinsatser med finansiering från anslag 1:1 kompletterar kommunernas capaci-

⁴³ Se Roine och Spiro (2013).

⁴⁴ Utgår från budgeten för 2022, prop. 2021/22:1.

⁴⁵ Utredningens förslag innehåller verktyg för att begränsa tilldelning till eventuella kommuner med lägre behov av resursförstärkning.

hetsbyggande verksamhet. Det kan ifrågasättas om projektformatet är det mest ändamålsenliga för långsiktig kapacitetsuppbyggnad. Tillväxtverket beskriver i sin utvärdering att projektmedel under en period inte gick till andra områden än där det fanns ett tydligt behov.⁴⁶ De inblandade hade identifierat behov av insatser för kompetensförsörjning. Projektmedlen tenderade trots det att gå till insatser för innovation och företagande. I avvägningen mellan de två verktygen för långsiktig kapacitetsuppbyggnad, projektmedel för regionala utvecklingsåtgärder kontra kommunernas verksamhet, finns det skäl att stärka det senare. Syftet är fortsatt regional utveckling i bred mening för de medel gruvnära kommuner föreslås disponera (se avsnitt 14.3.1).

Förslaget blir statsfinansiellt neutralt i och med att finansiering sker genom omprioritering inom samma utgiftsområde till ett nytt anslag eller en ny anslagspost. Grunderna för att bestämma den totala årliga summan för gruvpotten behöver utredas vidare. Med tanke på frågans komplexa konsekvenser för olika intressen kan det även vara motiverat med ett parlamentariskt inflytande på den processen. Vi visar på en riktning och resonerar vidare i 14.3.6. Andra ändamålmässigt relaterade anslag från vilka finansiering skulle kunna tas är stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner och områden (utgiftsområde 19, anslagspost 23), diverse bidrag till näringslivssatsningar i kommuner inom utgiftsområdena 23 och 24, samt stöd till befolkningsmässigt mindre kommuner inom utgiftsområde 25. Vi bedömer dessa alternativa finansieringskällor som sammantaget mindre lämpade än huvudalternativet regionala utvecklingsåtgärder. Stöd till socioekonomiskt eftersatta respektive mindre kommuner är mindre lämpligt av skälet att det kan vara kontraproduktivt och ge fel signal att minska deras resurser för att satsa på värde delning med gruvkommuner för kapacitetsuppbyggnad. Samma sak gäller bidragen till specifika av regeringen prioriterade näringslivssatsningar i kommuner. Att ta från anslag till kommuner snävt inriktat på näringsliv för att omprioritera till bredare kapacitetshöjande insatser inklusive näringslivsfrämjande vore mindre lämpligt än att omprioritera från den brett inriktade anslagsposten regionala utvecklingsåtgärder.

⁴⁶ Tillväxtverket (2019), s. 6 f. och 32.

Gruvföretags roll i finansieringen

Gruvföretagens bolagsskatt, arbetsgivaravgifter och kommunalskatt för anställda ger runt 7 miljarder kronor per år i offentliga intäkter varav 6 miljarder till staten (se kapitel 5). Mineralersättningen med runt 5 miljoner kronor per år till staten är i relation till det försumbar som intäktskälla. Undersökningsavgift, ansökningsavgift och förlängningsavgift som tas ut vid prospektering ger under 20 miljoner kronor per år. Om anslagspost 24 till regionala utvecklingsåtgärder omfattar 1,9 miljarder kronor måste gruvpotten ligga så pass långt under den summan att regionala utvecklingsåtgärder via regioner och Tillväxtverket kan fortsätta fungera väl.

Slutsatsen är att det sammanlagda bidraget från mineralföretag till statsfinanserna är av den storleken att det kommer att överstiga den föreslagna nya insatsen för värdedelning. Ett beslut om att inrätta en gruvpott får därför per definition som resultat att en större andel av det värde som mineralnäringen genererar kommer kommuner, regioner och andra berörda till del, för att återknyta till direktiven.

Motiverat spann för gruvpott

Storleken på värdedelningen är en politisk prioriteringsfråga och inte en fråga för utredningen. För att ändå ge någon vägledning kan vi resonera om vilket spann som vore meningsfullt att röra sig inom för att insatsen ska kunna bli ändamålsenlig.

Det fåtal miljoner kronor som mineralersättningen genererar till staten är uppenbart för lågt för att kommunerna ska kunna genomföra några kapacitetshöjande insatser av betydelse. Ungefär en tiondel av anslagsposten för regionala utvecklingsåtgärder skulle kunna vara en maxgräns för hur mycket som går att omprioritera utan att en genomgripande förändring av hela anslagspostens verksamhet behöver genomföras. Det kan ge ett spann från 50 till 200 miljoner kronor, beroende på politisk viljeriktning, att fördela över gruvkommuner för att stärka deras ordinarie verksamhet och på så sätt skapa förutsättningar för kapacitetshöjande arbete.

Spannet är ett riktmärke för insatsens omfattning under premisen att den ska vara statsfinansiellt neutral med omprioritering från den specifika anslagspost som beskrivits. Om den politiska prioriteringen i stället är att öka skatteuttaget kan en övre gräns för insatsen

exempelvis vara motsvarande skillnaden mellan gruvkommunernas uttag av kommunalskatt och någonstans mellan medelskattesatsen och den lägsta kommunalskattesatsen i riket. Exemplet ska endast ses som ett riktmärke för storleksordning, i och med att det finns många faktorer som påverkar skillnader i skatteuttag.

Ett anslag på 50 till 200 miljoner kronor motsvarar ungefär en halv till två procent av skatteintäkter respektive kostnader för nuvarande kommuner med gruvdrift. Tabell 14.3 visar dessa referenspunkter för det hypotetiska anslagsspannet. Notera att det enbart inkluderar skatteintäkter och kostnader för kommuner där koncessionsområden är belägna, inte eventuella andra kommuner som skulle kunna anse sig påverkade av gruvverksamheten. Se detaljer om de sju kommunerna med gruvdrift och deras andel av landets totala gruvverksamhet i bilaga 8.

Tabell 14.3 Anslag som andel av budget för kommuner med gruvor i dag

Procent av skatteintäkter respektive kostnader 2021

Andel av	Från	Till	
Kommunalskatt	0,6	2,3	procent
Verksamhetens kostnader	0,4	1,4	procent
Verksamhetens nettokostnader	0,5	1,9	procent

Källa: SCB Statistikdatabasen. Motsvarar ett anslag från 50 till 200 miljoner kronor.

I den föreslagna insatsens karaktär ligger att den nivå på anslaget som bestäms inledningsvis bör anpassas efterhand för att, utan att avspegla svängningar från ett år till ett annat, följa med i de längre linjerna i utvecklingen av gruvnäringens omfattning. Om den politiska prioriteringen ändras kan insatsens ändamål ändras, precis som för andra insatser.

14.3.5 Fördelar med grupptott utifrån svenska förhållanden

En utvecklingsfond i Världsbankens mening skulle översatt till svenska rättsliga förhållanden närmast motsvara en stiftelse, alternativt ett statligt specialarrangemang liknande till exempel den norska olje-

fonden.⁴⁷ Båda alternativen kräver administration, vilket innebär en samhällsekonomisk kostnad. En fördel med att använda befintliga kanaler för att fördela medel till gruvnära samhällen är att den administrativa kostnaden ur samhällsperspektiv kan bli lägre. Att minimera inslaget av ansökningsförfaranden sänker också administrationskostnaden ur samhällsperspektiv.

14.3.6 Utgångspunkter för att bestämma fördelningen

Fördelning mellan gruvområden

Fördelningen av medel till olika gruvområden i landet görs i proportion till värdet av utvunnen (uppfordrad) malm, vilket Bergsstaten i dag räknar fram för att bestämma storleken på mineralersättning.⁴⁸ Bergsstaten tar fram värdet för varje år och bearbetningskoncession utifrån uppgifter från företaget om uppfordrad malm och uppgifter om marknadspriser. Det går alltså att knyta ett uträknat värde till respektive koncessions geografiska verksamhetsområde och därmed till kommuner och regioner som genom sin närhet kan anses berörda.

Motivet för utdelande av medel är långsiktig kapacitetsuppbyggnad anpassat till behov. Därför rekommenderar vi att det skapas en möjlighet för regeringen att sätta ett tak för en viss koncessionsandel ur gruvpotten ifall behoven i det omgivande området står långt ifrån i proportion till värdet av den uppfordrade malmen. Regeringen kan sätta en övre gräns för en koncession om det går att motivera utifrån att behoven i de omgivande kommunerna är begränsat i förhållande till övriga gruvnära kommuner i landet. Se vidare i bilaga 8 detaljer om hur det kan utformas tekniskt samt räkneexempel.

Fördelning inom ett gruvområde

Fördelningen av medel mellan kommuner nära en gruva bestäms i första hand av berörda kommuner, regioner och koncessionshavaren i konsensus, annars av Tillväxtverket om parterna inte kan enas. Moti-

⁴⁷ Söderholm och Svahn (2015), s. 83, och Världsbanken (2010), s. 19. Ytterligare ett alternativ är att organisera en fond som en budgetpost inom ett aktiebolag, men det innebär krav från aktiebolagslagen som sannolikt är svåröfrenliga med en utvecklingsfonds syften. Även alternativet bygdemedel för gruvverksamhet (se nedan 14.4) skulle innebära kostnader för administration av ansökningar för länsstyrelser och kommuner.

⁴⁸ 7 kap. 7 § minerallagen och 48 § mineralförordningen.

vet är att det kan finnas ett värde i att processen för att utforma värddelning präglas av flerpartssamverkan som avsnitt 14.1.2 visar. Om gruvföretaget och den lokala politiska nivån, kommunen, kan komma överens om fördelningen får den en förankring och tyngd. Risken att fördelningen ifrågasätts minskar.

Att regionerna deltar i processen motiveras av att de har överblick över sina kommuners situation och av att de har regionalt utvecklingsansvar. Den region eller de regioner där koncessionsområdet är beläget samordnar utbytet mellan kommuner och gruvföretag inom ramen för sitt RUS-arbete. Om kommuner utanför koncessionsområdet gör anspråk på att vara berörda av gruvprojektet ska samordnande region avgöra vilka av dessa som ska anses berörda och bjudas in till processen.

Om det uppstår låsningar behöver det finnas ett alternativt sätt att komma vidare med processen. Utgångspunkten är att processen ska medföra minimalt med administrativa kostnader. Tillväxtverket har erfarenhet av att fördela medel till regioner utifrån behov. Regionerna får förmedla ett underlag med dokumentation av eventuella processer som inte avslutats i konsensus till Tillväxtverket som då fattar beslut.

Två alternativa modeller för att fördela medel mellan kommuner utvecklas i bilaga 8. Den ena modellen väger in skatteunderlag på så sätt att ett lägre skatteunderlag per invånare ger högre tilldelning per invånare jämfört med övriga berörda kommuner i gruvans närområde. Det andra alternativet väger även in kostnadsläge med hjälp av någon av tre tänkbara variabler som redan i dag tas fram, alternativt kan tas fram relativt enkelt, av antingen SCB eller SKR. Högre kostnadsläge ger relativt högre tilldelning per invånare.

Gemensamt är att förhandlingar mellan berörda kommuner, regioner och koncessionshavare ligger till grund för att bestämma den vikt som representerar hur berörd en mer avlägsen kommun är av gruvans verksamhet. Övriga variabler i modellerna står för yttre faktorer som folkmängd, skatteunderlag och kostnadsläge. Det är ett självändamål att modellerna för fördelning ska vara begripliga av invånare i kommunerna.

En möjlig nackdel med att ge koncessionshavaren en betydande roll i processen att besluta fördelning är att en tänkbar ointresserad koncessionshavare skulle kunna försvåra. En fördel är att det ger en väg in för parterna att etablera kontakt, vilket kan ha positiva bi-

effekter. Sådana tillfällen kan vara en möjlighet att diskutera eventuella frivilliga insatser utöver fördelningen av medel ur gruppotten. Ett alternativt upplägg skulle kunna vara att koncessionshavaren bjuds in till samtal, men att bara kommuner och regioner får uppgiften att försöka nå ett konsensusbeslut. Vi bedömer att det är värt att ta risken och eventuella negativa effekter av koncessionshavarens medbeslutande roll visa sig i kommande utvärderingar. Fördelarna uppväger nackdelarna med att ge gemensamt ansvar åt kommuner, regioner och koncessionshavare och med det försöka uppmuntra ett konstruktivt utbyte.

14.3.7 Konsekvenser av förslaget

Finansieringen löses genom att omprioritera medel inom ett av statsbudgetens utgiftsområden. Förslaget blir därför statsfinansiellt neutralt och ändamålet för de omprioriterade medlen förblir samma som innan på ett övergripande plan. Konsekvenserna för den offentliga ekonomin i övrigt är att vissa gruvnära kommuner får tillskott motsvarande vad en statlig myndighet (Tillväxtverket) och regionerna får i minskning av projektmedel att dela ut till alla typer av aktörer inom regional utveckling. Det är tänkbart att civilsamhällets organisationer och privat sektor får mindre medel. Å andra sidan står det gruvkommunerna fritt att satsa de extra medlen på aktörer inom civilsamhälle och privat sektor eller insatser som gynnar dessa. Konsekvensen kan bli en omfördelning inom sektorer mellan olika platser i landet eller mellan sektorer. Ansvaret läggs på kommunerna. Att finansiera en värddelning genom omfördelning inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling* kommer sannolikt inte att vara problemfritt. Det riskerar att leda till missnöje från dem vars resurser minskar. Vi föreslår ändå i enlighet med direktiven finansiering utan höjt skatteuttag.

För att hålla nere de administrativa kostnaderna och låta så stor del som möjligt av medlen gå till verksamhet, föreslår vi att de berörda kommunerna får disponera medlen utan särskilt krav på återrapportering utöver det som redan sker inom ramen för regionalt utvecklingsarbete. Både samhällsekonomiskt och för den offentliga ekonomin blir kostnaden nära noll. En samhällsekonomisk vinst är att vissa kommuner som i dag har problem med att klara obligatoriska uppgifter får möjlighet att styra medel till lokal samhällsutveckling ut-

ifrån sin kännedom om de specifika behoven i sitt område. Regeringen får möjlighet att begränsa åtkomst till medel från gruvpotten för koncessionsområden där det inte finns något betydande behov av kapacitetsuppbyggnad eller finansieringsförstärkning för detta. Vi bedömer att det finns fördelar att börja med det upplägget och sedan utvärdera. Om utvärderingar visar att medlen inte används ändamålsenligt kan i första hand krav på specifik återrapportering om hur medlen använts införas och, om det inte räcker, i andra hand detalj-avgränsning av vad medlen får användas till. Vi bedömer att fördelarna uppväger nackdelarna med att utifrån en tillitsprincip till en början testa att inte detaljstyra användningen respektive återrapporteringen.

Att värddelningen går via statsbudgeten kan uppfattas som en svaghet för systemet jämfört med exempelvis en fristående fond som finansieras direkt från gruvbolagens intäkter. Medlen måste konkurrera om utrymme med andra budgetposter under det i förväg fastställda utgiftstaket. En fond skulle å andra sidan kräva mer administration, vilket innebär ökade kostnader. En annan fördel med att gå via statsbudgeten är att det upplägget innebär politiskt inflytande på processen med möjlighet till att, med överblick, väga in gruvsamhällets behov och gruvnäringens utveckling. Det ställer dock ett ansvar på regering och riksdag att upprätthålla stabilitet i systemet och inte med tvära kast öka eller minska summan till gruvpotten från år till år.

Det är möjligt att den föreslagna värddelningen uppfattas som orättvis av vissa. Ett skäl är att medlen går till både befintliga och nya gruvkommuner trots att behovet av medel sannolikt är större i nya gruvkommuner där det krävs investeringar i bostäder, fysisk planering, infrastruktur med mera. När det gäller kommuner med lång historia av gruvdrift där det sker mycket aktivitet av olika slag, lönenivåerna är höga och arbetstillfällena många kan närliggande kommuner ha större behov. Vi bedömer att en sådan tänkbar känsla av orättvisa förebyggs genom möjligheten för regeringen att begränsa andelen av gruvpotten för en viss koncession utifrån behov jämte möjligheten att på lokal och regional nivå styra fördelningen till kommuner utifrån behov.

Den föreslagna värddelningen till gruvkommuner skulle också kunna uppfattas som orättvis av exempelvis kommuner med större vindkraftsetableringar. Samma sak kan sägas gälla annan jämförbar naturresursanvändning för vilken det saknas särskild värddelnings-

insats. Av det skälet rekommenderar vi i 14.4 att samordning av dessa insatser utreds och övervägs på längre sikt. På kort sikt utreds redan värddelning med vindkraftskommuner separat, vilket vi beskriver i samma avsnitt.

Fortsatt arbete med bemyndiganden och politiska vägval

Det lagförslag om värddelning som vi presenterar i kapitel 1, förslag till lag om värddelning med kommuner som berörs av utvinningsverksamhet, är grundläggande och innehåller ett bemyndigande åt regeringen som förutsätter framtagande av en förordning som kompletterar lagen. Vi har valt att inte precisera ett förslag till förordning, eftersom vi anser att det ligger på en detaljnivå som går utöver vårt uppdrag enligt direktiv och i avgörande delar innebär politiska överväganden som inte är lämpliga för en utredning att ta ställning till. Vi beskriver i detalj flera alternativa tekniska lösningar på hur fördelning kan bestämmas i detta kapitel och vidare i bilaga 8. De beskrivningarna kan utgöra grund för en förordningstext.

Vi rekommenderar i kapitlet Tillväxtverket som lämplig myndighet att bestämma fördelningen av medel ifall parterna inte når konsensus. Vår utgångspunkt är att det är upp till expertmyndigheten Tillväxtverket att själv avgöra hur den fördelningen ska utföras. Även det behöver förtydligas i förordning.

Utifrån förslaget hanteras en del av de politiska inriktningsbesluten i den statliga budgetprocessen. Lagförslaget innebär fördelning av ett anslag vars storlek riksdagen bestämmer. Insatsens omfattning och inriktning kan också anpassas genom tillägg till lagen samt genom en kompletterande förordning.

En del av de detaljer vi förutsatt ska regleras i förordning kan alternativt läggas till i den föreslagna lagen om värddelning med kommuner som berörs av utvinningsverksamhet. Även det är en politisk avvägning. Avvägningen rör vilket inflytande som ska tilldelas riksdagen respektive regeringen. Till en del rör det med vilken snabbhet och flexibilitet i processen det ska vara möjligt att justera systemet.

Skäl till utredningens förslag ges ovan i 14.3 och i bilaga 8. Vi diskuterar alternativa förslag och skäl till att vi inte prioriterat att gå vidare med dessa i 14.4–14.5.

14.4 Bygdemedel för gruvor, vind och vatten?

Utredningens bedömning: Bygdemedel i dess nuvarande form är inte fördelaktigt som mall för ett nytt system för värddelning med gruvnära samhällen, framför allt på grund av administrativa kostnader. Det finns behov av att på längre sikt brett se över om det är motiverat med samordning av system för värddelning kopplade till gruvor, vindkraft, vattenkraft och eventuellt annan jämbördig naturresursanvändning. På kort sikt kan det vara motiverat att testa olika system för de respektive verksamheterna för att därefter utvärdera hur väl de har uppfyllt sitt syfte.

Sverige har i dag inte något obligatoriskt värddelningssystem för gruvnäringens verksamheter utöver mineralersättningen till markägare vid utvinning. Vattenkraften har däremot varit föremål för just ett sådant system under hela sin mer än hundraåriga utveckling. Vi beskriver bygdemedelssystemet och presenterar slutsatser från utredningens enkätundersökning om systemet i avsnitten nedan. Bilaga 9 ger en mer utförlig presentation av enkätundersökningens resultat samt en översikt av tidigare remissvar om Vattenverksamhetsutredningens förslag om bygdemedel.

Slutsatserna utgör utgångspunkt för vår diskussion om för- och nackdelar med att införa ett motsvarande system för gruvnäringen. Vi diskuterar även frivilliga motsvarigheter till bygdemedel förekommer i anknytning till vindkraft apropå den pågående utredning som ska ge förslag på hur ett obligatoriskt bygdemedelssystem för vindkraft kan utformas.

14.4.1 Vattenkraftens värddelning bygdemedel

Vattenkraftsföretag betalar bygdeavgift till länsstyrelsen. Medlen används som skadeersättning och för allmänna ändamål. Bygdeavgiftens storlek för en viss vattenreglering eller ett visst vattenkraftverk bestäms genom ett domstolsbeslut.⁴⁹ Avgiftsinbetalningarna fördelas mellan länsstyrelserna i de berörda länen utifrån vad de bestämmer gemensamt. Om de inte kan enas, bestämmer regeringen fördel-

⁴⁹ 6 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

ningen.⁵⁰ Avgiften betalas av verksamhetsutövaren årligen till respektive länsstyrelse. Storleken på inbetalda bygdeavgifter var 2014 cirka 130 miljoner kronor per år.⁵¹

Medlen får användas både för att förebygga eller ersätta skada som uppkommer genom en vattenverksamhet, för vilken bygdeavgift betalats av verksamhetsutövaren, och för allmänna ändamål.⁵² Bygdemedel som ersättning för skada beslutas av mark- och miljödomstol och bygdemedel för allmänna ändamål beslutas av länsstyrelsen. Bygdemedel för allmänna ändamål får användas till investeringar för ändamål som främjar näringsliv eller service i bygden eller annars är till nytta för denna.⁵³

Organisationer, näringsidkare, kommuner, samebyar och andra i berörda kommuner kan till länsstyrelsen ansöka om så kallade bygdemedel ur de ansamlade inbetalda bygdeavgifterna. Länsstyrelserna beslutar om ansökningar utifrån underlag från kommunerna. När det gäller främjande av rennäringsen beslutar Sametinget i stället. Länsstyrelserna hanterar utbetalningar av alla bygdemedel, oavsett om de avser ersättning för skada eller för allmänna ändamål.⁵⁴

Funnits med sedan start

System för att brett kompensera bygderna där vattenkraft produceras har funnits sedan vattenkraftens barndom.⁵⁵ 1918 års vattenlag beskriver att de så kallade regleringsavgifterna får användas till lokala allmänna ändamål:

må de [...] användas för tillgodoseende av [...] ändamål beträffande den bygd, som beröres av företaget, såsom [vissa ändamål som specificeras] eller eljest för befolkningens behov.⁵⁶

Namnet regleringsavgift har sedan dess bytts ut mot bygdeavgift, men principen är densamma: ”Bygdeavgift skall [...] användas [...] dels för att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs av

⁵⁰ 7 § förordningen om bygde- och fiskeavgifter.

⁵¹ SOU 2014:35, s. 515.

⁵² Förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter.

⁵³ 8 § förordningen om bygde- och fiskeavgifter.

⁵⁴ 6 § och 9 § tredje stycket förordningen om bygde- och fiskeavgifter. Se även Länsstyrelsen – Utveckling med bygdemedel och Sametinget – Bygdemedel.

⁵⁵ Se Össbo (2014).

⁵⁶ Vattenlagen (1918:523), 4 kap. 15 §.

vattenverksamheten eller anläggningar för denna.⁵⁷ Formuleringen om att tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs liknar 1918 års formuleringar. Det finns en tydlig kontinuitet. Se vidare bilaga 9. Bygdemedelssystemet för vattenkraft kan ge en antydning om vad ett eventuellt införande av motsvarande bygdemedel för gruvor skulle ha för effekter på längre sikt.

Något som har förändrats över de hundra åren är att fokus har förflyttats från att ersätta för direkta skador orsakade av vattenverksamheten till att verka för ändamål av allmän karaktär för bygdens främjande. Enligt Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande används bygdeavgifterna ”nästan helt till ändamål som inte har någon koppling till skadan i vattenmiljön som vattenverksamheten orsakar”.⁵⁸

Utredningens enkätundersökning

För att få en bättre bild av bygdemedlens potential för gruvverksamhet genomförde vi en enkätundersökning. Vi avgränsade till att fokusera på tre län: Norrbottens, Västernorrlands och Hallands län. Motiveringen var att de valda länen har olika karaktär, innefattar olika delar av landet och att det i ett av länen finns möjlighet för samebyar att söka bygdemedel – en dimension som är relevant att fånga in. Norrbottens län har den största summan bygdeavgifter att fördela, cirka 50 miljoner kronor per år, vilket ytterligare motiverar det valet.

Enkäter skickades till de myndigheter som deltar i handläggning av ansökningar om bygdemedel: länsstyrelser, kommuner och Sameetinget. Enkäter skickades också till sökande som beviljats bygdemedel 2019–2021 i de tre länen samt till motsvarande företag som betalat bygdeavgifter. Utredningen fick ett tillfredsställande deltagande från både myndigheter och stödmottagare. Upplägget för enkäterna var att en kombination av fritextfrågor, där den svarande kunde utveckla sina resonemang fritt, och frågor med färdiga svarsalternativ.

En central fråga ur utredningens perspektiv rör hur stark koppling de stödsökande ser mellan avgiftsbetalande kraftföretag och bygdemedlen som de önskar ta del av. Bygdemedel kan självklart vara en välkommen finansieringsmöjlighet för den som söker, men påverkar bygdemedlen relationen mellan verksamhetsutövaren och närsam-

⁵⁷ 6 kap. 1 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

⁵⁸ SOU 2014:35, s. 516.

hället? Enkätsvaren visar att myndigheterna inte ser någon stark koppling mellan förekomsten av bygdemedel och kvaliteten på relationen mellan kraftföretag och personer i berörda samhällen och verksamheter. Se vidare i bilaga 9.

En problematik som tas upp är att det finns skevheter eller obalanser i hur bygdemedel fördelas. Mellan kommuner skiljer det hur stor pott som finns att fördela. Ibland framstår skillnaden som oproportionerlig. Det är också betydande olikheter i vilka ändamål och vilka sökande som premieras.

De bygdemedel som delas ut används till allra största delen inom områdena fritid, bygdegård, idrott och föreningsliv. Enstaka exempel visar på satsningar inom näringslivsfrämjande respektive infrastruktur såsom vägar och vattenförsörjning.

Utifrån enkätresultaten skulle kommunernas roll i hanteringen av stöd behöva ses över och förtydligas vid ett eventuellt införande av bygdemedel för gruvverksamhet. Av allt att döma krävs mer likformighet i vilka ändamål som går att söka för. Det är tveksamt om det bör som i dag kunna vara möjligt i praktiken att söka för näringslivsfrämjande satsningar i vissa områden men inte i andra.

Enkätsvaren talar även för att det vore motiverat med ett helhetsgrepp som innebär att parallellt överväga och bedöma utformning av värddelningssystem för vattenkraft, vindkraft, gruvverksamhet och eventuell annan verksamhet med liknande konsekvenser för närliggande samhällen.

Slutsatser om alternativet bygdemedel för gruvor utifrån enkät

Utifrån vår enkätundersökning och tidigare remissvar om Vattenverksamhetsutredningen drar vi slutsatsen att bygdemedel i dess nuvarande form inte är fördelaktigt som mall för ett nytt system för värddelning med gruvnära samhällen.⁵⁹ En huvudmotivering till insatser för värddelning med gruvsamhällen är att de ska bidra till ömsesidigt gynnsamt relationsbyggande mellan gruvföretag och lokalsamhälle. Mottagarna av bygdemedel uppfattar inte en tydlig koppling till vilka som finansierar insatsen, enligt enkäten.

⁵⁹ Slutsatserna utgår från bilaga 9. Vi tar inte ställning till det nuvarande bygdemedelssystemets lämplighet inom vattenkraftens område som bygger på en hundraårig tradition i parallell utveckling med vattenkraftstekniken och där det i övrigt råder andra förutsättningar.

Vid ett eventuellt införande av bygdemedel för gruvverksamhet skulle det finnas skäl att se över och förtydliga kommunernas roll i hanteringen av stöd. Av allt att döma är det viktigt att tydliggöra till vilka ändamål det går att få medel och säkerställa att förutsättningarna är likvärdiga för sökande i alla kommuner och län som omfattas av systemet.

Enkätsvaren talar även för att det vore motiverat med ett helhetsgrepp som innebär att parallellt överväga och bedöma utformning av ersättningssystem för vattenkraft, vindkraft, gruvverksamhet och eventuell annan verksamhet med liknande konsekvenser för närliggande samhällen.

Slutligen är det tveksamt om ett förordande av bygdemedel för gruvverksamhet i samma form som nuvarande bygdemedel för vattenkraft är förenligt med våra direktiv på grund av finansieringsfrågan. Bygdemedel innebär att verksamhetsutövarna betalar in en avgift årligen enligt domstolsbeslut. Det motsvarar höjda kostnader för gruvföretagen. Enligt våra direktiv ska vi inte lämna förslag som försämrar investeringsklimatet. För att inte försämringsklimatet måste den höjda kostnaden motsvara en tillräckligt stor nytta för verksamhetsutövarna i form av bättre relation med lokalbefolkningen och samhället i övrigt. Om kostnadshöjningen är för liten uppstår inte den nyttan, om den är för stor äventyras lönsamheten. Den administrativa kostnad som tillkommer för handläggande myndigheter talar också emot att bygdemedel för gruvor skulle vara en effektiv och ändamålsenlig insats.

14.4.2 Krav på bibehållet skatteuttag hinder för bygdemedel

Angående alternativet bygdemedel för gruvverksamhet finns det dessutom skäl att återkomma till utredningsdirektivens krav om att inte öka skatteuttag eller försämrings investeringsklimat, se 14.3.3 Vattenkraftens bygdemedel tar administrativa resurser i anspråk hos flera länsstyrelser, kommuner och Sametinget.⁶⁰ Mineralersättningen till staten är runt 5 miljoner kronor per år, med variation beroende på prislägen på råvarumarknader. Om bygdemedel för gruvverksamhet skulle administreras på samma sätt skulle inkomsterna från mineral-

⁶⁰ Syftar på handläggningen av bygdemedel till allmänna ändamål. För bygdemedel som ersättning för skada tas även mark- och miljödomstolars resurser i anspråk.

ersättningen inte räcka till mycket verksamhet efter de administrativa kostnaderna. Då uppkommer frågan om ytterligare finansiering för eventuella bygdemedel utöver mineralersättningen.⁶¹

14.4.3 Pågående vindkraftsutredning skäl till att samordna

På området vindkraft förekommer frivilliga motsvarigheter till bygdemedel.⁶² En pågående utredning ska lämna författningsförslag om hur obligatoriska bygdemedel för vindkraft skulle kunna utformas.⁶³ Den ska även se över möjligheterna att öka kommuners incitament att tillåta etablering av vindkraft.

Det är tydligt att det finns en överlappning och på längre sikt ett behov av att överväga samordning av värddelningssystem från vattenkraft, vindkraft och gruvor. Svar på vår enkätundersökning bekräftar bilden, se 14.4.1 och bilaga 9.

Möjligen kan det finnas skäl att inkludera fler liknande verksamheter för naturresursnyttjande. På kort sikt ser vi inga hinder mot att testa olika parallella lösningar anpassade till respektive verksamhets förutsättningar. Det kan till och med vara motiverat att göra på det sättet för att därefter kunna utvärdera hur väl insatserna har uppfyllt sitt syfte.

14.5 Näringslivsinitiativ och frivillighet

Det finns skäl för och emot att initiativ för värddelning utformas på frivillig basis av verksamhetsutövarna kontra att staten utformar system som är obligatoriska för alla verksamhetsutövare. De följande avsnitten beskriver några exempel ur båda kategorierna, samt ger en teoretisk bakgrund. Svemins vägledning vid prospektering är ett exempel på hur frivilliga insatser från mineralnäringen kan se ut i Sverige. Standarden Towards Sustainable Mining är ett exempel på frivilliga insatser från mineralnäringen i andra länder som inte har anammats i Sverige. En annan väg att gå är att i stället för de frivilliga

⁶¹ Vårt svar är det alternativa system för värddelning som vi presenterar i avsnitt 14.3.1. På längre sikt är det motiverat med en bred översyn av hur civilsamhällen och kommuner i anslutning till gruvor, vattenkraft och vindkraft kan stötta och hur värddelning kan utformas samordnat. Se även våra bedömningar i 14.2.1 om förutsättningar för kommuner och regioner

⁶² Energimyndigheten (2021).

⁶³ Dir. 2022:27, prop. 2021/22:210 och SOU 2021:53.

insatserna införa ett obligatoriskt system för hur verksamhetsutövare ska betala ersättning, eller i övrigt dela med sig, direkt till lokala intressenter.

14.5.1 Ingångar om obligatoriska och frivilliga system

Tre grundläggande pelare är utifrån den vetenskapliga litteraturen avgörande för lokal acceptans för gruvverksamhet – att processen uppfattas som rättvis, att fördelar och nackdelar upplevs som rättvist fördelade och att kommunikationen håller hög kvalitet. Dessa tre pelare är grundläggande för en jämförelse mellan olika statliga insatser som syftar till att skapa lokal acceptans. Särskilt viktigt verkar det vara att skapa kommunikation som betonar dialog och relationsskapande.⁶⁴ En positiv erfarenhet av dialog ökar sannolikheten för att deltagarna anser att andras agerande är rättvist och att det skapas en känsla av tillit.⁶⁵ Dialog är däremot inte alltid något positivt. Konflikter och dysfunktionalitet uppstår när förväntningar på vad dialogen skulle åstadkomma inte uppfylls. För att undvika detta behöver dialogen bygga på lärande, det vill säga utbyte av tankar och idéer.⁶⁶ Detta innebär att processer som bygger på konsensusbaserade nätverk som för samman intressenter för dialog och problemlösning kan vara framgångsrika.⁶⁷ Modellen kan dock ha svårt att lösa komplexa problem eftersom nätverk i sig är komplexa då de består av deltagare som har egna uppfattningar om problem och dessas lösningar, vilket kan leda till skillnader i uppfattningar, värdekonflikter och oenighet om resultat.⁶⁸

Slutligen handlar det också om genomförbarhet i form av politiskt utrymme, implementeringskostnader samt risken för så kallad *moral hazard*, det vill säga att statens ingripande kan leda till att gruvbolagen inte behöver ta ansvar för sin verksamhets negativa effekter. Det är aldrig självklart att staten på ett träffsäkert, och rättssäkert, sätt kan utforma insatser som har större positiva än negativa effekter. Gruvbolag genomför i dag olika frivilliga åtgärder för att stärka kopplingen den lokala ekonomin och det finns en risk att ett statligt

⁶⁴ Prno (2013) och Mercer-Mapstone m.fl. (2017a).

⁶⁵ Mercer-Mapstone m.fl. (2018).

⁶⁶ Mercer-Mapstone m.fl. (2017b).

⁶⁷ Lesser (2021).

⁶⁸ Klijn och Koppenjan (2016).

initiativ tränger undan dessa initiativ. Detta i sig kan ha negativa konsekvenser för den sociala acceptansen eftersom det kan leda till färre kvalitativa samtal mellan gruvbolaget och lokalsamhället eller att processen inte uppfattas som rättvis. Se även vår diskussion om lokal delaktighet i kapitel 8.

14.5.2 Svemin rekommenderar frivillig ersättning och dialog

Svemins vägledning för prospektering⁶⁹ uppmuntrar medlemsföretagen att ha en tätare dialog med lokalsamhället och inom områden där det i dag inte krävs samråd. Minerallagen innehåller inga särskilda bestämmelser om samråd inför prospektering utöver den kontakt som tas av prospektören i samband med framtagande av arbetsplan. Dialog och information med lokalsamhället bygger på frivilliga initiativ av prospektören. Samrådsskyldighet inträder om det blir aktuellt att söka tillstånd enligt miljöbalken för provbrytning eller utvinning. Sedan 2018 finns även krav på samråd för ärenden om bearbetningskoncession.⁷⁰

Svemin rekommenderar att prospektören i varje projekt alltid överväger om det behövs dialog och frivilligt samråd. Vid vilken tidpunkt som informationsinsatser kan behövas och omfattningen av dessa kan variera från projekt till projekt. Vid mer omfattande undersökningsarbete kan störningarna öka och därmed också behovet av information. Genom att skaffa kunskap om platsen visar projektören respekt för de parter och intressen som berörs samtidigt som genomförandet antagligen underlättas. Det kan till exempel röra sig om att samråda med berörd sameby för att så långt som möjligt undvika störningar för renskötseln.

Under 2021 publicerade Svemin som komplement till sin vägledning förtydligade rekommendationer om nivåer på kontanterättningar för olika typer av ingrepp och störningar vid prospekteringsarbeten.⁷¹ Detaljnivån i rekommendationerna är av typen kronor per borrhål och kronor per meter körsträcka för arbetsfordon. Rekommendationerna innehåller separata tabeller för ersättningar till markägare respektive till samebyar. Svemin diskuterar jakträttsinnehavare

⁶⁹ Svemin (2018).

⁷⁰ Prop. 2016/17:200.

⁷¹ Svemin (2021).

och kommuner som potentiella mottagare av ersättning men anger inga konkreta nivåer på ersättningar till dessa.

14.5.3 Towards Sustainable Mining – standard för hantering av risker

Kanadas branschorganisation för gruvor införde 2004 standarden Towards Sustainable Mining (TSM) som blivit globalt uppmärksammat som ett system för gruvbolag att hantera sociala risker och miljörisker. Att följa standarden är ett obligatoriskt krav för alla företag som vill vara medlemmar i branschorganisationen. TSM var den första hållbarhetsstandard i världen som krävde en platspecifik bedömning. Allt fler länder har tagit efter TSM.⁷² Under senare år har Spanien, Finland, Norge, Botswana, Argentina, Brasilien, Västra Australien och Filipinerna antagit programmet. Genomförandet har dock varit olika. I Spanien är det en industriledd nationell standard som implementerats genom det spanska institutet för standarder. I Finland finns ett nätverk som leds av regeringen och består av representanter för alla intressegrupper. Beslut fattas i konsensus. Den finska implementeringen består inte bara av de kanadensiska TSM-kraven. Det finländska nätverket har även valt att inkludera miljödelen från IRMA (Initiative for Responsible Mining Assurance) och fört in stängning av gruvor som ”kritisk aspekt”.

I TSM utvärderas åtta kritiska aspekter för social prestanda och miljöprestanda som valideras av oberoende och rapporteras offentligt mot 30 olika prestationsindikatorer. De åtta kritiska aspekterna fördelas på tre pelare – Lokalsamhälle och människa, Miljöförvaltning och Energieffektivisering.

Den första pelaren om lokalsamhälle och människor täcker in fyra kritiska aspekter:

1. Relationen till urfolk och lokalsamhälle – att det finns processer på plats för att identifiera intressenter, att det finns processer som stödjer utvecklingen och meningsfulla relationer, att gruvbolaget aktivt skapar meningsfulla relationer och beslutsprocesser med urfolk, att det finns etablerade processer för att minska negativa effekter och maximera sociala nyttor från gruvverksamheten, att

⁷² Lesser (2021).

det finns etablerade processer för att hantera incidenter, oro och återkoppling från intressenter.

2. Säkerhet och hälsa – att det finns ansvarig chef för säkerhet och hälsa för anställda, att det finns processer för att förhindra incidenter, har förbättringsmål för säkerhet och hälsa, har uppföljning och offentliga rapporter, att anställda, konsulter och besökare får riskbaserad träning.
3. Krishantering och kommunikationsplanering – att det finns krishantering och kommunikationsplaner, att det finns kriskommunikationsteam som ska stödja genomförandet av planerna, har kommunikationsprogram som effektivt varnar arbetare och allmänheten vid en kris, har samverkan med lokal krisverksamhet, regelbundet granskar planer och genomför simulerade krisövningar.
4. Förebygger barn- och tvångsarbete – att det finns etablerade processer som i proportion till juridiska risker säkerställer att tvångsarbete inte används, granskning av leverantörskedjor och rekryteringsföretag när det finns en hög risk för tvångsarbete, att det finns processer som säkerställer att inga barn under 18 års ålder genomför arbete som hotar deras hälsa, säkerhet eller moral, att det finns processer som säkerställer att inga barn under 15 år är anställda.

Den andra pelaren om miljöförvaltning täcker in tre kritiska aspekter:

1. Bevarande av biologisk mångfald – har formella åtaganden för bevarande av biologisk mångfald vid utvinningsplatsen, har identifierat väsentliga biodiversitetsaspekter och implementerar åtgärdsplaner för dessa aspekter, samarbetar med intressenter om bevarandeplaner, offentligt rapporterar om åtgärder för bevarande av biodiversitet och effekter av dessa, tillämpar åtgärdshierarkin för att uppnå uttalade biologiska mångfaldsresultat.⁷³
2. Dammsäkerhet – att det finns en policy och åtaganden för dammsäkerhet, har implementerat ett styrsystem för dammar och överensstämmer med branschorganisationens guider för dammsäkerhet, har fördelat ansvaret för dammsäkerhet på chefer och bolagets styrelse, genomför en årlig granskning, har implementerat en handbok

⁷³ Åtgärdshierarkin är en uppsättning vägledningar skapade utifrån International Finance Corporation's Performance Standard 6.

för drift, underhåll och övervakning som överensstämmer med branschorganisationens guide.

3. Vattenförvaltning – att det finns åtaganden och att ansvar är fördelat, har implementerat ett operationellt system för vattenförvaltningen, deltar i planering av avrinningsområden, genomför en rapportering med fokus på åtgärder som genomförs i verksamheten.

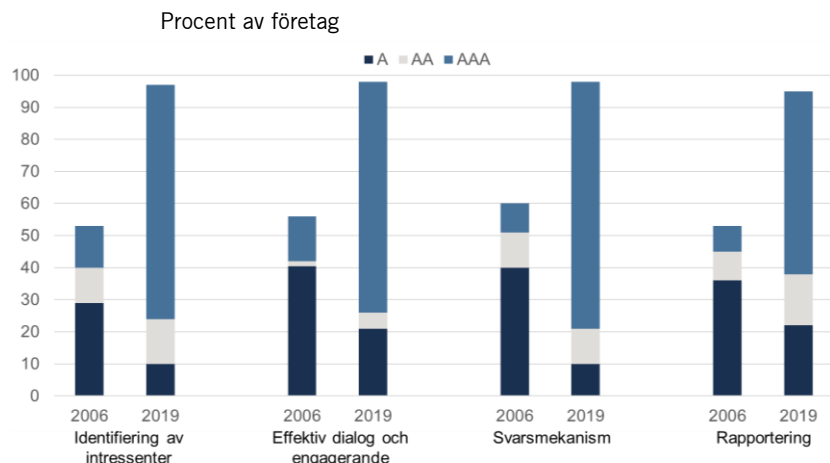
Den tredje pelaren om energieffektivisering har en kritisk aspekt kopplad till sig – energianvändning och utsläpp av växthusgaser. För att bedöma dessa används tre indikatorer. För det första om anläggningen har ett omfattande system för hantering av energianvändning och växthusgasutsläpp. För det andra om bolaget spårar och offentligt rapporterar energianvändning och växthusgasutsläpp. Slutligen om det finns upprättade mål och om dessa uppnås.

De kritiska aspekterna ovan värderas efter en femgradig skala AAA (excellens och föredöme), AA (system och processer är integrerade i beslutprocesser och affärssystem), A (bra förmåga, system och processer är utvecklade och implementerade), B (procedurer finns men är inte helt konsistenta eller dokumenterade, system är under utveckling) till C (når inte kraven för nivå B). Målet är att alla anläggningar som tillhör företag som är medlemmar i Kanadas branschorganisation för gruvor har ett A eller bättre på alla 30 indikatorer.

Vart tredje år tredjepartsgranskas företagets resultat för indikatorerna. Däremellan självvärderar företagen sina resultat. TSM har dessutom en rådgivande panel bestående av intressenter som årligen väljer två gruvbolag som genomgår en granskning med verifiering. Panelen diskuterar resultaten och genomför ytterligare granskning. Alla företagets betyg offentliggörs i en årlig TSM-rapport.

I TSM definieras intressenter som alla människor och grupper som har eller tror sig påverkas av verksamheten och de beslut som tas om denna. Detta inkluderar anställda, entreprenörer, urfolk, lokalsamhället, leverantörer, kunder, miljöorganisationer, myndigheter, finanssamfundet och aktieägare. Detta är också en av de aspekter som utvecklats mest sedan TSM infördes. År 2006 var det bara hälften av företagen som fick ett betyg A eller högre på indikatorerna som rör relationen till lokalsamhälle och urfolk. År 2019 var det över 95 procent av företagen, se figur 14.1.

Figur 14.1 Utveckling av indikatorer i TSM som rör relationen till lokalsamhälle och urfolk



Källa: Egen sammanställning utifrån TSM Performance Report 2019, Mining Association of Canada.

14.5.4 Löpande statlig uppföljning och granskning

Det ovanstående kan användas som argument för att undvika statlig reglering av fördelning av medel. Alternativet skulle vara att låta det vara upp till verksamhetsutövare att ta initiativ till värddelning. Vi skulle i det scenariot rekommendera att staten inför uppföljnings-system där utfall av initiativen offentliggörs för att öka incitamenten för verksamhetsutövare att ta sådana initiativ.

Ett sätt är att återkommande mäta lokalbefolkningens acceptans för respektive gruvprojekt.⁷⁴ Risken är att den typen av mätning ger en överskattning av precisionen i bilden av lokal acceptans:⁷⁵

Even if we can measure social licence [...] via a "basket of indicators" [...], representing complex and dynamic social phenomena in numbers risks conveying an "illusion of objectivity" [...] that masks the heterogeneity of varied experience.

Vi bedömer att utredningens syfte talar för att föreslå statliga insatser som tydligt driver på för förändring av gruvföretags agerande gentemot gruvnära samhällen och gör så att dessa samhällen får en större andel av det värde gruvdriften genererar. Gruvföretag har redan

⁷⁴ Campbell och Prémont (2017).

⁷⁵ Parsons och Luke (2021), s. 2.

möjlighet att genomföra insatser frivilligt, men utredningens direk-
tiva signalerar att det inte görs i önskvärd utsträckning.

Vår föreslagna gruvpott bedömer vi har liten undanträngnings-
effekt, det vill säga att den lämnar utrymme för kompletterande pri-
vata initiativ. Vi ser vi inget hinder mot att löpande statlig uppfölj-
ning och granskning blir ett komplement för att få fram information
om hur väl summan av insatser för relationsbyggande fungerar.

14.5.5 Ersättning till enskilda vid undersökningsarbeten

Något som angränsar till värddelning för kapacitetsuppbyggnad
och andra allmänna ändamål är ersättning till enskilda för direkta
skador och intrång. Detta ligger till största delen utanför vårt upp-
drag och vi behandlar det inte närmare i betänkandet. Däremot finns
det ersättning till de berörda vid undersökningsarbeten som över-
lappar värddelning.

Ersättning till enskilda för skador och intrång regleras genom
miljöbalken och expropriationslagen. Som avsnitt 14.5.2 visar före-
kommer också frivilliga initiativ till ersättning som går utöver lag-
kraven. En förekommande diskussion är om omfånget för den regle-
rade ersättningsskyldigheten ska utvidgas.

Ersättning i prospekteringsfasen

Ett alternativ som har lyfts är obligatorisk ersättning till markägare
vid prospektering, oavsett om det sker någon skada eller inte. Som
avsnitt 14.5.2 tar upp förekommer initiativ till att ge ut ersättning
schablonmässigt vid intrång och på så sätt förekomma rättsprocesser
om ersättning för skada.

Finlands regleringar går steget längre och låter markägaren få del
av den avgift prospekteringsföretaget till staten betalar per kvadrat-
meter mark där prospektering bedrivs.⁷⁶ De finländska prospekter-
ingsavgifterna är vanligtvis mer än tio gånger högre per kvadratmeter
än de svenska prospekteringsavgifterna enligt minerallagen som i sin
helhet tillfaller staten (se kapitel 10). Att markägaren får ekonomisk
ersättning kan vara positivt i vissa fall för att ge en känsla av att få ut
något för intrånget. Men som kapitel 8 visar kan helheten av be-

⁷⁶ Se Copenhagen Economics (2017) och Tillväxtanalys (2016a och 2016b).

mötande och delaktighet vara viktigare än bara ekonomisk ersättning. Ersättning som upplevs orättvist fördelad kan dessutom skapa nya problem, vilket är viktigt att ta hänsyn till vid utformning av eventuell reglering på området.

Det starkaste argumentet emot en mångdubblad avgift per kvadratmeter är att verksamhetsintäkterna kommer först under utvinning. Det argumentet är giltigt ur verksamhetsutövarperspektiv, men även ur samhällsperspektiv. Det kan ifrågasättas om det kommer att framstå som rimligt och logiskt i längden att ta ut höga avgifter och ge ut ersättning till markägare under prospektering när de betydande intäkterna kommer först senare, under utvinningsfasen.⁷⁷

Det finns även skäl att ta hänsyn till på vilket sätt kraftigt höjda prospekteringsavgifter och införande av markersättning skulle påverka den totala kostnadsnivån för att bedriva prospektering i Sverige jämfört med i andra länder. Tillväxtanalys bedömning är att höjda avgifter sannolikt skulle leda till en mindre expansiv utveckling av prospekteringsverksamheten i Sverige.⁷⁸

I kapitel 10 föreslår vi en mindre avgiftshöjning vid prospektering för att finansiera nya myndighetsinsatser för information till och dialog med lokalbefolkningen. Vi bedömer att det förslaget ger en nettonytta till företagen och därför kan rekommenderas.

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till är att en branschorganisation redan i dag utför ett arbete med att ta fram riktlinjer för ersättning. Om ersättning vid prospektering regleras är det viktigt att det utförs i nära samarbete med branschen och att det system som etableras inte blir mindre träffsäkert och mer trögrörligt än det frivilliga som finns i dag. En tänkbar positiv effekt av en reglering skulle vara att det blir lika för alla verksamhetsutövare.

⁷⁷ Se även Roine och Spiro (2013).

⁷⁸ Tillväxtanalys (2016a).

15 Ytterligare insatser för funktionella regelverk och prövningsprocesser

Utredningens bedömning: En viktig utmaning är hur miljöskyddet påverkar möjligheterna till prospektering och särskilt gruvdrift samt andra investeringar i metall- och mineralnäringen. För gruvverksamhet gäller detta särskilt utformningen och tillämpningen av de regler som införlivar EU:s ramdirektiv för vatten, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Vi bedömer att det fortsatt kommer att vara svårt att utforma gruvverksamhet som är förenlig med det starka miljöskydd som råder. Ett sätt att angripa denna utmaning är att verka för en förändring genom det gemensamma arbetet i EU. På så sätt kan utmaningar med miljöskyddet i förhållande till försörjningstrygghet för innovationskritiska metaller och mineral lyftas upp. För att underlätta ett sådant arbete bör regeringen låta utreda hur investeringar i mineralsektorn påverkas av miljöskyddsreglerna.

Precis som för annan näringsverksamhet med betydande miljöpåverkan finns det en stor oro för långa tillståndsprocesser. Detta gäller framför allt miljöprövningen. De förslag som Miljöprövningsutredningen lagt fram kan förväntas påverka detta positivt. Vi delar Miljöprövningsutredningens bedömning att det stora problemet rör tillämpningen av miljöbalken och inte regelverket som sådant. För att verkligen skapa förutsättningar för att stärka andra samhällsintressen i miljöprövningen kan dock en större förändring behövas. Det kan även vara rimligt att överväga om beslut fattas på lämplig nivå.

Vi bedömer att det finns behov av en samlad översyn över regelverket för primär och sekundär utvinning. Minerallagen och

mineralförordningen har ålderdomliga inslag och det har gjorts flera tillägg och ändringar under åren som gör att systematiken i regelverket delvis brister. Detta skapar en otydlighet som påverkar funktionaliteten i prövningen och riskerar en rättsosäker tillämpning. Det finns även andra frågor som en modern minerallag bör adressera men som saknas i den nuvarande lagen. Det handlar framför allt om resurseffektivitet och sekundär utvinning. Ett ändamålsenligt regelverk saknas för prospektering på eller under havsbotten och för tillgodogörande av meteoriter.

Utredningens förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket får i uppdrag att, tillsammans med det nationella centrumet för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral vid SGU belysa möjligheter till en utökad gruvverksamhet i Sverige utifrån dagens miljöskydd.

En utredning tillsätts med uppdrag att se över hur regelverket för primär och sekundär utvinning av metaller och mineral bör vara utformad för att tillgodose krav på resurseffektivitet och även i övrigt vara anpassad till moderna krav och behov.

Vi har i kapitel 7 bedömt att gruvnäringens nettoomsättning skulle kunna fördubblas till 2035. För förverkligandet av en sådan utveckling är våra förslag i kapitel 8 till 14 av stor betydelse. Men det finns även ytterligare insatser som är viktiga för investeringsviljan. I detta kapitel beskriver vi några ytterligare insatser som vi menar behövs för att regelverk och prövningsprocesser ska bli mer funktionella och i nästa kapitel (kapitel 16) några insatser som mer indirekt har koppling till prövningsprocesser.

För att regelverk och prövningsprocesser ska bli mer funktionella bedömer vi att miljöprövningen behöver utvecklas. En av huvudutmaningarna som vi identifierat i kapitel 7 är svårigheten att anpassa verksamheten till det lagreglerade miljöskyddet. Vi belyser detta närmare i avsnitt 15.1. I vårt arbete har vi noterat att minerallagen och mineralförordningen delvis är ålderdomliga och innehåller en del otydligheter som kan inverka negativt på förståelsen för systemet. Vi belyser detta närmare i avsnitt 15.2.

15.1 Miljöprövningen och en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

Vårt utredningsuppdrag har inte varit begränsat till någon specifik del av prövningsprocesserna eller regelverken, däremot har det varit begränsat till åtgärder som behövs för att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. I vårt utredningsarbete har vi framför allt fokuserat på de utmaningar som finns i prospekteringsfasen och hur det regelverk och de prövningsprocesser som knyter an till minerallagen kan utvecklas mot en mer funktionell prövning. För att kunna öppna en ny gruva och utvidga en befintlig gruva eller etablera en metallåtervinnings- eller metallförädlingsindustri är det också viktigt med en funktionell miljöprövning. Att miljötillståndsprocessen är ändamålsenlig och regelverket tydligt och enkelt att tillämpa kan vara avgörande för investeringsbeslut.

Frågor om hur miljöprövningen kan utvecklas har varit en uppgift för två parallella utredningar som pågått delvis samtidigt med vår utredning. I detta avsnitt inleder vi med att beskriva några av de slutsatser som dessa utredningar kommit fram till och som vi anser har betydelse för prövningen av gruvverksamhet. Därefter kommer vi in på frågan om hur miljöskyddsreglerna påverkar möjligheten att bedriva verksamhet inom metall- och mineralnäringen.

15.1.1 En funktionell miljöprövning

Investeringar i metall och mineralnäringen kännetecknas ofta av komplexa frågor och långa miljötillståndsprocesser eftersom verksamheten kan ha betydande miljöpåverkan. Parallellt med denna utredning har det pågått två utredningar som berört detta: Miljöprövningsutredningen och Klimaträttsutredningen.¹ Vi redogör här kort för hur vi ser på några av de resultat och förändringsförslag som utredningarna presenterat och som vi bedömer är av betydelse för gruvnäringen.

Miljöprövningsutredningen menar att dagens regler inte alltid tillämpas på ett ändamålsenligt sätt och att det är möjligt att åstadkomma förändring inom ramen för dagens regelverk. I flera delar handlar det om att förtydliga eller förstärka reglernas syfte. En del av en sådan förändring kan vara Klimaträttsutredningens förslag om att införa

¹ SOU 2022:33 och SOU 2021:21.

klimatperspektivet i miljöbalkens portalparagraf 1 kap. 1 §. Därutöver betonar Miljöprövningsutredningen att kultur, tradition och dialog mellan verksamhetsutövare och statens företrädare inom miljöprövningen behöver förändras. Vi delar bedömningen att det finns behov av en kulturförändring och att en viktig del av denna förändring handlar om att myndigheter behöver bli tydligare och mer samordnade och att prövningsmyndigheter behöver bli mer proaktiva.

Miljöprövningsutredningen ser brister i myndigheternas roll och samordningen av statliga intressen, att länsstyrelserna inte får tillräckligt med stöd från centrala myndigheter och att samråden ofta är ineffektiva utan tydlig ansvarsfördelning och dokumentation. För att åtgärda detta föreslår utredningen bland annat:

- Att länsstyrelsens roll som ett nav och aktiv samrådspart i miljöprövningen stärks genom en ändring i 6 kap. 32 § och en ny bestämmelse i 6 kap. 32 a § miljöbalken. Genom dessa ändringar tydliggörs att länsstyrelsen ska verka för att olika statliga intressen som berörs på ett väsentligt sätt ska identifieras för verksamhetsutövaren tidigt i processen. För att möjliggöra detta ska myndigheter och kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet vid behov bistå länsstyrelsen med underlag och yttranden. Det ska även ställas ökade krav på hur länsstyrelsen redovisar sin bedömning av vad en miljökonsekvensbeskrivning förväntas innehålla. Länsstyrelsen ska också identifiera de väsentliga miljöeffekterna och redogöra för olika uppfattningar i fråga om de väsentliga miljöeffekterna och hur de har beaktats. Bedömningen föreslås tas in i samrådsredogörelsen genom en ändring i 6 kap. 35 §.
- Att regeringen ska ge i uppdrag till berörda riksintressemyndigheter att i samverkan med varandra och med länsstyrelsen ta fram strategier och planeringsdokument med syftet att hantera målkonflikter och därigenom möjliggöra en snabbare grön omställning. I uppdraget kan det ingå krav på att myndigheterna ska uppdatera sina riksintresseanspråk och hålla anspråken aktuella samt förbättra vägledning om riksintressesystemet.
- Att göra myndigheters roll mer ändamålsenlig med ökad samordning.

- Att stärka prövningsmyndigheternas processledning och handläggning genom att använda tidsplaner och muntliga förberedelser i högre grad.

Miljöprövningsutredningen konstaterar även att det finns ett behov av samlad miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning och föreslår ett kunskapscentrum hos Energimyndigheten. Centrum ska samverka med Naturvårdsverket och bistå länsstyrelserna i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd och med tekniskt kunnande vad gäller industrins klimatomställning.

Klimaträttsutredningen kommer till slutsatsen att det rättsliga utrymmet för att ge klimatet större vikt i svensk lagstiftning är litet, att detta följer av EU-rättens miljöskydd och att det varken är lämpligt eller möjligt för Sverige att försvaga dessa skyddsintressen. De bedömer att utvecklingen inom EU visserligen kan göra att möjligheten för åtminstone vissa EU-gemensamt prioriterade verksamhetstyper att få dispens kan öka. Vi kommer till samma slutsats när det gäller att ge större vikt åt försörjning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen (se kapitel 11). När det gäller miljöskyddet behöver vi därför lägga större fokus på åtgärder inom tillämpningen av nuvarande regelverk.

15.1.2 Miljöskyddets påverkan på gruvverksamhet

Som nämnts i kapitel 7 är den kanske största utmaningen för etablering av ny eller utvidgad gruvverksamhet i Sverige kopplad till det starka och lagreglerade miljöskydd i miljöbalken, som följer av EU-direktiv på miljöområdet. Det rör sig om EU:s ramdirektiv för vatten, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet.² Den svenska miljöbalken utgår från att naturen har ett skyddsvärde och slår fast att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. De skyddsintressen som identifieras och hanteras genom dessa regelverk kan, om de värnas, även generera betydande samhällsvärden.

En uppgift för utredningen är att se över hur regelverket kan förändras i syfte att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global

² 2000/60/EG, 92/43/EEG och 2009/147/EG.

klimatpåverkan. Miljöbalken är primärt utvecklad för att skydda miljön. Det kan därför vara svårt att inom ramen för miljöbalksprövningen ta hänsyn till verksamhetens samhällsnytta, även ur ett hållbarhetsperspektiv. Miljöbalken har också varit ifrågasatt och det har diskuterats att ersätta den med en hållbarhetsbalk.³

Vi har inte haft möjlighet att prioritera fördjupning i frågan om hur stort rättsligt utrymme det finns att väga in samhällsnyttan av metaller och mineral när utvinningen av dessa ger upphov till lokal miljöpåverkan som strider mot miljöskydd inrättat på EU-nivå. Vår bedömning är att det svenska regelverket är anpassat till de möjligheter som EU-rätten medger. För att möjliggöra en sådan avvägning skulle det därmed krävas ändringar av EU-rätten i form av generellt undantag för samhällsnyttig verksamhet eller justeringar av exempelvis miljökvalitetsnormerna eller skyddet för fåglar och andra djur i naturvårdsdirektiven, alternativt ett större utrymme för att ge dispens. Det finns inte något etablerat instrument för att skapa generella undantag i dag. Hitills har Europeiska kommissionen tagit fram allmänna och sektorsspecifika vägledningar för bedömningar av planer och projekt i förhållande till Natura 2000-områden.⁴ För de flesta skyddsintressen krävs att den sökande kan visa att det inte finns alternativa lösningar för var och hur verksamheten eller åtgärden kan bedrivas eller vidtas för att dispens eller undantag ska kunna ges. Dessutom krävs i vissa fall ett yttrande från Europeiska kommissionen innan dispens eller undantag kan ges.

I mars 2022 presenterade kommissionen ett meddelande om minskat beroende av fossil energi från Ryssland och åtgärder som svar på höga energipriser.⁵ En del i det arbetet är en kraftig utbyggnad av förnybar energi. Kommissionen skriver att en förutsättning för detta är att tillståndsgivningen blir enklare och snabbare. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att se till att planering, uppförande och drift av anläggningar för produktion av energi från förnybara energikällor, anläggningarnas anslutning till nätet och nätet i sig anses ligga i det överordnade allmänintresset och omfattas av den mest fördelaktiga behandling som deras planering- och tillståndsförfarande ger utrymme för. I energiplanen annonseras även att ett förslag till reglering för försörjning av kritiska råvaror kommer att presenteras.⁶

³ Se exempelvis Dagens industri (2019).

⁴ Se exempelvis C(2021) 6913 final.

⁵ COM(2022) 108 final, s. 10.

⁶ COM(2022) 230 final, s. 10.

Kommissionens meddelande kan uppfattas som att verksamheter som behövs för omställningen till förnybar energi och eventuellt även försörjningen av kritiska råvaror ska prioriteras i avvägningen mellan olika intressen. För svenskt vidkommande skulle detta innebära att dessa verksamheter ska prioriteras för användningen av mark- och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Skrivningen om att sådana verksamheter ska anses ligga i det överordnade allmänintresset kan även tolkas som att de motsvarar kraven i naturvårdsdirektiven på att utgöra ett väsentligt eller allt överskuggande intresse och därmed syfta till att öka möjligheterna att få dispens i förhållande till de intressen som följer av EU-rätten och som regleras i 5, 7 och 8 kap. miljöbalken. Det går även att uppfatta kommissionens meddelande som att det riktar sig mot medlemsstaternas tillämpning av EU-direktiv snarare än att EU-rätten ska ses över för att försvaga skyddsintressena.

Vår bedömning är att det fortsatt kommer att vara svårt att få tillstånd för gruvverksamhet som ger upphov till miljöpåverkan i strid med skyddsbestämmelserna. Detta är negativt för investeringsviljan i näringen och kan förväntas påverka än mer när erfarenheter skapas tillämpningen av lagstiftningen. Möjligen kommer förhandlingarna i EU leda till att EU-rätten ses över för att ge större vikt åt försörjning av innovationskritiska metaller och mineral i förhållande till miljöskyddsintressena. Sannolikt tar det relativt lång tid innan sådana ändringar i EU-rätten är genomförda och omsatta i nationell rätt. Målet för ett sådant arbete bör ur vårt perspektiv vara att påverka i riktning mot att det ska bli möjligt att på ett bättre och mer träffsäkert sätt kunna ta hänsyn till lokal miljöpåverkan utifrån de specifika naturgeografiska förhållanden som råder i Sverige. I det ingår att på ett bättre sätt kunna göra avvägningen mellan ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan.

Friktion mellan dessa EU-direktiv, rättstillämpningen i Sverige och den svenska naturens unika karaktär i ett europeiskt perspektiv är en huvudutmaning för att starta nya gruvor i Sverige. Ett synsätt är att Sverige implementerat direktiven striktare än nödvändigt, ett annat att Sveriges naturförhållanden gör direktiven missgynnsamma gentemot gruvdrift oavsett implementering. Vi har inte utrett den frågan. Klart är däremot att direktiven ställer upp ett starkt miljöskydd som i vissa delar innebär en stor utmaning för gruvnäringen och som

i dag kan försvåra eller hindra gruvetablering i Sverige. Samtidigt finns det väl grundade skäl som motiverar det starka miljöskyddet och detta skulle hotas av en nedmontering av direktivens krav. Det förs också fram åsikter om att det svenska miljöarbetet är eftersatt och att åtgärder i miljöförbättrande syfte skulle skapa ett utrymme för ökad negativ miljöpåverkan från samhällsviktig verksamhet, såsom utvinning av innovationskritiska metaller och mineral.⁷ Vi har inte kunnat fördjupa oss i denna fråga, men ser ett stort behov av fortsatt arbete i denna riktning.

Vi bedömer att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket tillsammans med det nationella centrum för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral vid SGU, som föreslås i kapitel 16, bör få i uppdrag att belysa möjligheter till en utökad gruvverksamhet i Sverige utifrån dagens miljöskydd. Uppdraget bör inkludera både möjligheter inom ramen för dagens miljöskyddsregler och möjligheter till lättnader i miljöskyddet. En sådan utvärdering kan vara värdefull för framtida diskussioner såväl i Sverige som inom EU eftersom det skulle skapa förutsättningar för en mer saklig diskussion. För att kunna visa betydelsen av implementering och tillämpning kan det vara värt att inkludera en jämförelse med Finland och eventuellt något mer land. Det skulle vara värdefullt att genomföra detta arbete gemensamt med andra nordiska länder som delar många förutsättningar och kan ha gemensamt intresse i förlängningen av att ta upp frågorna inom EU samordnat för att öka möjligheterna till genomslag.

15.2 En modern minerallag

Vårt utredningsuppdrag har varit begränsat till åtgärder som behövs för att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Det har på så sätt inte omfattat en fullständig översyn av minerallagen, mineralförordningen och andra regelverk av betydelse för tillgången till metaller och mineral. Under utredningsarbetet har vi uppmärksammat ett antal brister och luckor i nuvarande regelverk som skulle behöva utredas vidare. Det handlar bland annat om att minerallagen och mineralförordningen delvis är ålderdomliga och innehåller en del otydligheter som kan inverka negativt på förståel-

⁷ Naturskyddsföreningen (2021).

sen för systemet. Det handlar också om att regelverket för sekundär utvinning av metaller och mineral behöver utvecklas och att utvinning ska ske resurseffektivt (se kapitel 16) och att det finns nya företagsformer som inte omfattas av minerallagens bestämmelser men som kan behöva en ändamålsenlig rättslig reglering. De brister som vi uppmärksammat har betydelse för tillgången till metaller och mineral generellt och kan därmed ha betydelse även specifikt för möjligheten att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort menar vi att dagens regelverk för utvinning och återvinning av metaller och mineral behöver ses över i sin helhet i syfte att anpassa det till moderna krav och behov. Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning med ett sådant uppdrag. En sådan översyn skulle kunna förenas med den aviserade utvärderingen av tidigare genomförda förändringar i mineralagen avseende uran.⁸ Uppdraget skulle eventuellt kunna kompletteras med en översyn av regelverk som påverkar återvinning av metaller och mineral. Vi har dock inte klarat av att göra denna bedömning inom ramarna för vårt arbete. Nedan följer dock ett antal områden som vi särskilt uppmärksammat under vårt arbete.

Portalparagraf

Ett sätt att göra minerallagen mer modern och anpassad till dagens behov kan vara att införa en portalparagraf. Till skillnad från många andra lagar saknar minerallagen en sådan inledande paragraf. Mineralagen tenderar i dag att uppfattas som en renodlad exploateringslagstiftning som sätter prospektering och bearbetning av mineral framför andra intressen. Detta är något som vi uppmärksammat på vid flera intervjuer och som framkommit i vårt skriftliga underlag. En portalparagraf som förklarar syftet med lagen och sätter den i en samhällelig kontext kan underlätta för dialog och förståelse mellan olika aktörer som berörs av prövningsprocessen.

I förarbetena till minerallagen beskrivs att ändamålet med lagen är att reglera formerna och förutsättningarna för undersökning och

⁸ Regeringen har aviserat sin avsikt att genomföra en mer omfattande utvärdering av ändringen i förhållande till utvinning av innovationskritiska metaller och mineral senast under 2023. Prop. 2017/18:212, s. 20 och 2017/18:NU13, s. 10.

utvinning av vissa mineralfyndigheter, oavsett vem som äger marken.⁹ I detta ingår att beakta de intressen som fastighetsägare och innehavare av särskilt rätt, till exempel renskötselrätt, kan ha. Det görs både i form av möjlighet till deltagande och rätt till ersättning. Detta förhållande kan vara värdefullt att lyfta fram i en portalparagraf. För att sätta in minerallagen i en modern samhällelig kontext kan det också vara värdefullt att vidga syftet med lagen till att även omfatta en hållbarhetsaspekt. För minerallagens del är det ekonomisk och social hållbarhet som står i fokus, vilket också omfattar försörjningstrygghet och hänsyn till urfolks och sakägares rättigheter. För att fånga syftet med minerallagen i en samhällskontext skulle en portalparagraf kunna formuleras på följande sätt.

Syftet med denna lag är att möjliggöra undersökning och bearbetning av koncessionsmineral för en hållbar utveckling och med respekt för andras rättigheter.

Koncessionsmineral

Vi föreslår i kapitel 9 att ytterligare innovationskritiska metaller och mineral läggs till som koncessionsmineral i minerallagen. Därutöver finns fler förändringar som kan övervägas.

Enbart järn som förekommer i berggrunden är koncessionsmineral i Sverige. För att underlätta sekundär utvinning bör definitionen ”som förekommer i berggrunden” tas bort från den svenska minerallagen. Från den finska gruvlagen bör det övervägas om inte åtminstone inte barium, bor, fluor, kalium, tallium och svavel också ska vara koncessionsmineral enligt minerallagen.

I stället för uttrycket ”leror som är eldfasta eller klinkrande” är det mer precist att använda uttrycket svällande lermineral.¹⁰ Därmed omfattas lermineral av typ 1:1 såsom kaolinit, och av typ 1:2 såsom smektit, vermikulit och illit.

I minerallagen listas stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt. Enligt Delin¹¹ intar salt en särställning bland koncessionsmineralerna eftersom det är föga sannolikt att det i Sverige kan bli aktuellt att utföra djupborrningar enbart för utvinnande av salt. Delin menar att skälet till att salt ändå behållits som koncessions-

⁹ Prop. 2004/05:40 s. 24.

¹⁰ SGU, e-post den 31 augusti 2022.

¹¹ Delin (1977), s. 283.

mineral beror på möjligheten att utvinna salt i samband med borrhining efter olja och gas. Eftersom den möjligheten nu tagits bort är vår bedömning att även stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt borde kunna tas bort som koncessionsmineral. Vi ser inte behovet av att natrium behöver vara koncessionsmineral, även om det finns listat i den finska lagstiftningen. I likhet med den finska gruvlagen kan ”andra ädelstenar” läggas till som koncessionsmineral eftersom det kan uppfattas som inkonsekvent att ädelstenar med stort värde inte skulle vara koncessionsmineral. Även om chansen att hitta sådana i Sverige inte är särskilt stor talar värdet av även ett litet fynd för att alla ädelstenar borde vara koncessionsmineral.

Säkerhet vid undersökningstillstånd

För att en innehavare av undersökningstillstånd ska få bedriva undersökningsarbete behöver denne ha ställt säkerhet för ersättning.¹² Denna ersättning ska täcka skada eller intrång som föranleds av undersökningsarbete.¹³ Enligt nuvarande regler kan länsstyrelsen på begäran pröva den angivna storleken på säkerhet.¹⁴

Bergsstaten menar att det är otydligt om det ska bestämmas en säkerhet per tillstånd eller om det är tillräckligt att det finns en säkerhet ställd per prospekteringsbolag oavsett hur många undersökningstillstånd bolaget innehar.¹⁵ I dagsläget anger många prospektörer exempelvis i sin arbetsplan att det finns en säkerhet ställd hos Bergsstaten om ett visst belopp. Det finns dock ingen information i arbetsplanen om hur många andra tillstånd en prospektör är innehavare av. Enligt Bergsstaten¹⁶ får enskilda inte en rättvisande bild av vad säkerheten avser att täcka. Hade den enskilde känt till att samma prospektör innehar fyra andra tillstånd – som omfattas av samma säkerhet – så hade denne kanske inte godkänt säkerheten, utan i stället begärt prövning av densamma hos länsstyrelsen med stöd av 17 kap. 2 § minerallagen. Det kan därför behöva förtydligas i minerallagen 3 kap. 3 § tredje stycket att säkerhet ska ställas för tillståndsområdet,

¹² 3 kap. 3 § minerallagen.

¹³ 7 kap. 1 § minerallagen.

¹⁴ 17 kap. 2 § minerallagen.

¹⁵ Bergsstaten, e-post 23 maj 2022.

¹⁶ Bergsstaten, e-post 23 maj 2022.

så att det blir en tydligare koppling att säkerheten endast avser ansökt tillståndsområde.

Företräde vid ansökan samma dag

En annan fråga vars hantering kan moderniseras är hur ansökan om bearbetningskoncession som kommer in samma dag ska behandlas. Enligt reglerna i 4 kap. 3 § minerallagen om företräde vid konkurrens gäller, enligt andra stycket, att den som först kom in med sin ansökan ska ha företräde men att om ansökningarna kommit in samma dag ska sökandena ha lika rätt till andel i koncessionen. Detta kan bli praktiskt mycket svårt att klara av och kan leda till att någon utvinning inte genomförs, med mindre att den ena parten löser ut den andra. Detta talar för att bestämmelsen bör konstrueras på annat sätt. Med modern teknik och förändrade tillvägagångssätt bör det vara möjligt att kunna bestämma vilken ansökan som kommer in först under en dag till en myndighet.

Underlag för mineralersättning

En annan fråga är hur mineralersättning ska beräknas. Enligt 7 kap. 7 § minerallagen ska mineralersättningen motsvara två promille av det beräknade värdet av de mineral som omfattas av koncessionen och som har brutits och uppfodrats inom koncessionsområdet under året. Beräkningen ska ske utifrån mängden uppfodrad malm, malms halt av koncessionsmineral och genomsnittspriset för mineralet under året eller ett motsvarande värde. I mineralförordningen (1992:285) preciseras detta. I förordningen klargörs det att beräkningen ska utgå ifrån den mängd som kan tillgodogöras efter det att anrikning har skett. Vi menar att det finns fördelar med att i stället beräkna ersättningen utifrån mängden koncessionsmineral i den brutna malmen. Detta stämmer bättre överens med formuleringen i minerallagen. Det starkaste skälet är dock att detta skulle främja hushållningen med mineralresurserna och motverka en ”uppenbar misshushållning med mineral sker på annat sätt”.¹⁷ Denna förändring skulle nämligen innebära att verksamhetsutövaren får ett lite starkare incitament till att ta tillvara så mycket som möjligt av koncessionsmine-

¹⁷ 5 kap. 8 § minerallagen.

ralet. Det skulle då löna sig bättre för bolagen att uppnå ett så högt utbyte som möjligt. En konsekvens är dock att mineralersättningen skulle öka. I dag är utbytet i snitt omkring 90 procent i anrikningsverk. Om mineralersättningen inte ska påverkas i absoluta tal behöver därför mineralersättningen sänkas från 2 promille till 1,8 promille.

Ett enhetligt terminologiskt system för upptäckta mineralförekomster

Det saknas i dag en tydlig legal definition av de termer som beskriver den stegvis ökande kunskapen om en mineralförekomst. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv är det viktigt att ha klart för sig vad som avses med de olika benämningarna på mineraltillgångar, och genom terminologin visa för investerare och myndigheter hur långt man kommit i att utforska mineralet. Alltså hur långt man kommit i processen att visa att det finns en ekonomiskt brytvärd fyndighet, som i minerallagen benämns malm. Det finns flera steg på vägen dit. Eftersom mineralmarknaden är global och många bolag är börsnoterade på en global marknad är det också viktigt att terminologin överensstämmer mellan länderna. Vid en närmare undersökning bör bedömas vilken terminologi som är mest internationellt användbar.

Vid börsrapportering används systemet CRIRSCO, Perc/Jorc/NI145 eller likande. Detta finns reglerat i finanslagstiftningar i till exempel Kanada, England och Australien men inte i Sverige. Man kan tänka sig att ett krav införs i mineralförordningen att sökande bolag använder sig exempelvis av CRIRSCO standarden för malmbevisningen. Tänkbar påverkan av en sådan reglering skulle kunna vara högre förtroende för rapporteringen och en enklare hantering för Bergsstaten avseende malmbevisningen.

Särreglering för diamant

Det finns kvarliggande särslagstiftning för diamant som kan ha mist sitt syfte och därmed skulle kunna mönstras ut ur minerallagen. Denna fråga kan vara av intresse att undersöka djupare.

Språkliga justeringar

Det finns en del språkliga ålderdomligheter i minerallagen som gör att både innehåll och språklig utformning behöver ses över. Exempelvis nämns i 40 § mineralförordningen, som handlar om protokoll vid markanvisningsförrättning, att en berättelse av sakkunnig vid en sådan förrättning får upptas på fonetisk väg, genom fonogram. Detta begrepp borde ersättas med det modernare begreppet ljudupptagning. Vidare kan övervägas att ersätta begreppet förrättningsmän och tjänsteman med mer könsneutrala begrepp. Även benämningen på den instans som ansvarar för handläggning och beslut enligt minerallagen bör ses över.

Instansordning för överklaganden

Som vi tidigare beskrivit översiktligt i kapitel 6 överklagas olika beslut under undersökningsfasen till olika överprövningsinstanser. Det kan finns skäl att se över instansordningsreglerna i ett samlat sammanhang. Förutom beslut enligt minerallagen gäller detta exempelvis beslut enligt terrängkörningslagen (1975:1313), kulturmiljölagen (1984:3), plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken (1998:808). Flera beslut enligt minerallagen som rör användningen av mark överklagas i dag till allmän förvaltningsdomstol. En förändrad instansordning till mark- och miljödomstol skulle förenkla systemet och ytterligare koncentrera frågor om markanvändning till dessa domstolar. Exempel på ärenden som i dag överklagas till förvaltningsdomstol är beslut av bergmästaren som gäller undersökningstillstånd, beslut i vissa frågor om bearbetningskoncession och beslut att ta mark i anspråk för byggande av väg, beslut av länsstyrelsen om säkerhet samt beslut av Statens jordbruksverk eller Skogsstyrelsen om förordnande av behövlig utredning.

Ärendemängden avseende dessa beslut är inte särskilt stor. Den största kategorin är beslut av bergmästaren om undersökningstillstånd (se tabell 15.1). Det ansöks årligen om ett 100-tal undersökningstillstånd och av beviljade tillstånd överklagas cirka 20–50 procent, vilket innebär mellan 18 och 50 ärenden hos domstolen årligen. Överklagade beslut om förlängd giltighetstid för undersökningstillstånd har de senaste åren varit färre än 10.¹⁸

¹⁸ SGU:s årsredovisning för 2021, s. 29 f.

Tabell 15.1 Beslut om undersökningstillstånd m.m.

	2021	2010	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Ansökta undersökningstillstånd	109	123	130	166	227	139	126	150
Beviljade	85	111	97	152	178	119	122	111
Överklagade	18	27	47	49	42	16	23	33
Förlängd giltighetstid	36	102	69	100	96	84	160	192
Beviljade	61	72	45	86	73	80	138	178
Överklagade	4	10	9	49	42	2	22	36
Undantag från förbudsår	14	27	19	25	31	17	28	38
Beviljade	6	11	12	16	15	13	23	25

Källa: Enligt SGU:s årsredovisningar för 2016-2021.

Tabellen visar antalet ansökta, beviljade och överklagade undersökningstillstånd, antalet ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd samt beviljade och överklagade sådana beslut. Tabellen visar även ansökningar om undantag från förbudsår respektive beviljade sådana.

En förändrad instansordning till mark- och miljödomstol skulle innebära att ärendena koncentreras till färre domstolar, fem i stället för tolv underinstanser och en i stället för fyra överinstanser. Detta kan förväntas bidra till en bättre kunskapsuppbyggnad inom domstolarna, även om det rör sig om väldigt få ärenden per år. När det gäller ekonomiska konsekvenser behöver man beakta att kostnaden för ett mål i mark- och miljödomstol förmodligen är högre än kostnaden för motsvarande mål i allmän förvaltningsdomstol.

15.2.1 Nya företeelser utan ändamålsenlig reglering

Utvinning av metall och mineral till havs

Mangannoduler

Mangannoduler är mineralformationer som finns på havsbotten. De har bildats genom kemiska utfällningar och innehåller mycket mangan. Inom ramen för det strategiska innovationsprogrammet metalliska material finns föreslaget ett projekt med samarbete mellan KTH och LKAB. Det föreslagna projektet ska kartlägga möjliga hydrometallurgiska och andra metoder i syfte att kunna maximera värdet på mangannoduler. Det har framförts att en förutsättning för

att mangan ska kunna bärgas från havsbotten är att äganderätten till resursen är klarlagd.

Mangan används i stor utsträckning i ståltillverkning. Det är redan den fjärde vanligaste metallen i tonnage, strax efter järn, aluminium och koppar. Med elektrifieringen av transportsektorn ökar behovet av ren mangan. I slutet av mars 2021 meddelade elbilstillverkaren Tesla att man nu söker mangan med hög renhet som en primär råvara för batteritillverkning.¹⁹ Teslas nya EV-batterier innehåller 1/3 mangan, 2/3 nickel men ingen kobolt. Som en konsekvens av satsningen på mangan i batterier, kommer behovet att utvinna och återvinna rent mangan att öka.

I det föreslagna projektet fokuseras på de mangannoduler som återfinns i Bottenhavet och som ingår i projektet ”Cirkulär ekonomi mot Östersjöns internläckage av fosfor”. De aktuella volymerna av mangannoduler har en kemisk sammansättning som representerar fyndigheter av järn (26 procent), amorft kisel (20 procent) och mangan (16 procent), med stor variation. Därtill finns även små mängder aluminium liksom fosfor, magnesium, titan, strontium, kobolt, vanadium, lantan, yttrium och andra kritiska och strategiska metaller som är nödvändiga exempelvis inom elektronik och elektrifiering med batteriteknik. Projektet ska kartlägga och testa lämpliga och hållbara metoder för utvinning av råvaror från mangannoduler från Östersjön. Dessa tekniker kan även vidareutvecklas för utvinning av metaller ur till exempel batterier, elektroniskrot och magneter. I Östersjön ligger modulerna på ett förhållandevis begränsat djup (cirka 80 meter) vilket är ekonomiskt gynnsamt. Koldioxidavtrycket från bärningen uppges utgöra mindre än 5 procent av motsvarande utvinning i gruva.²⁰

Vad gäller?

Enligt 1 kap. 2 § minerallagen tillämpas minerallagen inte inom allmänt vattenområde i havet. Det är i stället lagen (1966:314) om kontinentalsockeln som reglerar rätten att utforska kontinentalsockeln och att utvinna dess naturtillgångar på och under havsbotten. Enligt lagen har staten ensamrätt till området på kontinentalsockeln och regeringen får meddela tillstånd för annan än staten att genom geo-

¹⁹ Insideevs (2021).

²⁰ Forsberg m.fl. (2021).

fysiska mätningar, borring eller på annat sätt utforska kontinentalsockeln och att utvinna naturtillgångar från denna. Kontinentalsockellagen är inte så detaljerad och innehåller till exempel inte några bestämmelser som reglerar ensamrätt på samma sätt som minerallagen gör, förutom vad gäller tillstånd att utforska kontinentalsockeln för geologisk lagring av koldioxid. Av 7 § framgår att när det är fråga om tillstånd till utvinning så får ett arbete som bedrivs med stöd av äldre tillstånd inte hindras av rättigheter enligt ett yngre tillstånd. Arbetena ska således ordnas så att innehavaren av det äldre tillståndet har företräde att bedriva sitt arbete ändamålsenligt och med minsta förfång för innehavaren av det yngre tillståndet.

Förordning (2013:319) om utvinningsavfall ska enligt 15 § inte tillämpas i fråga om utvinningsavfall från prospektering, utvinning eller bearbetning som bedrivs till havs eller på havsbotten, om verksamheten bedrivs utanför lågvattenlinjen för normalt eller medelstarkt tidvatten.

Behov av översyn

Ett önskemål om prospektering på eller under havsbotten får i dag hanteras i enlighet med kontinentalsockellagens bestämmelser och den process som tillämpas för sådana ärenden. I framtiden kan det dock bli intressant med prospektering och utvinning av mineral från havsbotten i större skala och genom större ingrepp, såsom borring. För att kunna möta ett sådant intresse på ett ändamålsenligt sätt bör en översyn av det aktuella regelverket genomföras.

Tillgodogörande av material från rymden

Meteoriter

Meteoriter är stenar från rymden som fallit ner på jorden. Är natten mörk och klar kan man se ett lysande streck över himlen eller ett ”stjärnskott”. Detta är meteoriter som också kallas bolider och består av glödande eller brinnande stenpartiklar som faller genom jordens atmosfär och hettas upp av friktionsvärmens. Merparten av de partiklar (sten, grus, block, sand eller damm) som fångas in av jordens dragningskraft förintas under färden genom atmosfären och kommer

därför aldrig att falla ner på jordytan. Först när en från rymden inkommande partikel hamnat på jordytan kallas den för ”meteorit”. Små sådana partiklar benämns ibland mikrometeoriter och mycket små partiklar brukar kallas kosmiskt damm eller stoft.

För närvarande känner man till fjorton svenska meteoriter. Fossila meteoriter räknas då inte in.²¹ Bara tre av dessa är järnmeteoriter (Föllinge, Muonionalusta och Ådalen/Refvelsta), övriga är stenmeteoriter. Meteoriten som föll på fastigheten Refvelsta, i närheten av byn Ådalen, utanför Uppsala i november 2020 är en järnmeteorit och väger 14 kilo. Detta är resterna av vad som blev kvar efter att den flera ton tunga meteoren gick in i jordens atmosfär. Det var det första fallet som skett i Sverige på 60 år där man kunnat hitta meteoritstenen. Möjligheten att hitta meteoriter ökar genom det nätverk av kameror som registrerar rymdstenar från flera håll så att det blir allt lättare att beräkna meteoriters nedslagsplatser.²²

Naturhistoriska riksmuseet har samtliga kända svenska meteoriter i sitt förvar, utom en.²³ År 2010 bestämde sig Pajala kommun tillsammans med Länsstyrelsen för Norrbotten och markägaren Sveaskog att öppna meteoritfältet där Muonionalustameteoriten slog ner för letande efter delar av den. Tillåtelse krävs av markägaren, Sveaskog, som tar ut en avgift för detta.²⁴ År 2017 såldes en 26,5 kilo tung bit av Muonionalustameteoriten på auktion för 154 000 kronor.²⁵

Vad gäller?

Äganderätten till meteoriter är i Sverige inte klarlagd. Enligt jordabalken tillhör allt som är jord, inklusive grus och sten, fastighetsägaren. Allemansrätten innebär att oberoende av det skydd som grundlagen ger den enskildes äganderätt ska alla ”ha tillgång till naturen enligt allemansrätten”. Men allmänheten får inte ta sig sådana friheter att markägarens ekonomiska intressen kränks.²⁶ Allemansrätten inkluderar inte rätt att ta med sig sten från annans mark. I brotts-

²¹ SGU Svenska meteoriter.

²² SVT (2022).

²³ Rymdstyrelsen (2021).

²⁴ Sveaskog – Pressmeddelanden.

²⁵ SvD (2018).

²⁶ Regeringsformen 2 kap. 18 § och Bengtsson (2004), s. 7.

balken preciseras att olovligen ta sten (med flera naturprodukter) från annans mark innebär åverkan och är bötesbelagt.²⁷

Det krävs inte tillstånd för att leta efter meteoriter men om man vill använda en metallsökare krävs det tillstånd för det från länsstyrelsen enligt 18 § kulturmiljölagen (1988:950). Tillstånd att använda och medföra metallsökare är personligt och lämnas endast för verksamhet som avser sökning efter annat än fornyfynd. Årligen utfärdas cirka 50 sådana tillstånd till meteoritletare av Länsstyrelsen Norrbotten.

Meteoriter är inte upptagna i minerallagen, men exempelvis järn som är vanligt i en meteorit, är koncessionsmineral.

Enligt den svenska lagen (2006:924) om Antarktis är det förbjudet att efterforska, samla in, undersöka, utvinna eller bearbeta såväl mineraltillgångar som meteoriter. I förarbetena resonerades om möjligheten att inkludera meteoriter i det befintliga skyddet av mineraltillgångar.²⁸ Syftet var att åtgärda okontrollerad insamling och bortförande av meteoriter, vilket uppmärksammats som ett växande problem. Regeringen konstaterade att meteoriter alltid innehåller mineraler men var tveksam till om benämningen mineraltillgångar bör omfatta meteoriter eftersom detta avser mineraler med potential till ekonomiskt utnyttjande. Regeringen förordade därför en reglering som innebär att meteoriter har samma skydd som mineraltillgångar.

I Danmark finns lagstiftning som innebär att staten har inlösningsrätt på meteoriter. Staten har förtur och ska kontaktas vid fynd.²⁹ Anledningen till att upphittade meteoriter tillfaller staten är att bevara det gemensamma naturarvet. Inlösen motsvarar marknadsvärdet.³⁰ Vid en revidering av Museumsloven 1989 infördes begreppet danekræ som beskrivs som i jorden funna naturhistoriska föremål från Danmark av enastående vetenskapligt och utställningsmässigt värde. Lagen gäller förutom meteoriter även sällsynta eller mycket välbevarade fossiler, djurskelett, ovanliga kristaller och mineraler. Från och med 2002 tillhör danekræ staten och nya fynd ska omedelbart lämnas in till Statens Naturhistoriske Museum.

²⁷ Brottsbalken 12 kap. 2 a §.

²⁸ Lagrådsremiss 2006-02-09, *Miljöansvaret i Antarktis*, s. 31 f.

²⁹ Sveriges radio.

³⁰ Statens Naturhistoriske Museum.

Behov av översyn

Meteoriter innehåller koncessionsmineral och kan teoretiskt sett bli föremål för prospektering och utvinning. Minerallagen är dock inte avsedd att tillämpas på meteoriter. Meteoriter utgör även ett naturarv och är som sådana skyddsvärda. De är intressanta för allmänheten och viktiga för forskningen. Vi ser inget intresse i dag av att utvinna metaller och mineral ur material från rymden men menar att det ändå finns skäl att se över regelverket i avsikt att åstadkomma en ändamålsenlig reglering utifrån de olika intressen som finns eller kan komma att finnas.

Ett avstamp för införande av en ny lagstiftning som reglerar naturarv finns i Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2021/1058 av den 24 juni 2021 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden. Där framgår i artikel 3 punkten 1 e att ett specifikt mål för Eruf och Sammanhållningsfonden är ett Europa närmare medborgarna genom hållbar och integrerad utveckling av alla typer av territorier och lokala initiativ genom att främja en integrerad och inkluderande social, ekonomisk och miljömässig utveckling, kultur, *naturarv*, hållbar turism och säkerhet.

16 Ytterligare insatser för hållbar försörjning

I detta kapitel föreslår vi åtgärder delvis utanför prövningsprocessen som också är viktiga för att skapa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Analysen utgår från problemformuleringarna i bakgrundskapitlen, framför allt kapitel 3 som beskriver ett antal motiv till att det behövs statliga insatser för en hållbar försörjning och kapitel 4 som beskriver möjliga åtgärder för att skapa en hållbar försörjning. Förslagen i kapitel 7 till 15 rör framför allt utvinning av metaller och mineral, men för att effektivt åstadkomma en hållbar försörjning krävs kompletterande åtgärder på andra områden. Förslagen i kapitlet rör nationell strategi, att stärka myndigheters kunskapsarbete och näringsfrämjande, att utveckla återvinning, att säkra hållbara värdekedjor genom internationella samarbeten, samt forskning och utveckling i innovationssyfte.

Utvinning och förädling av innovationskritiska metaller och mineral är många gånger förknippade med betydande miljöproblem och brott mot mänskliga rättigheter. Några få länder, särskilt Kina, har en stark marknadsdominans som hotar försörjningstryggheten i Sverige och vår tillverkningsindustri. De globala värde- och leverantörskedjor som dagens samhälle är beroende av gör att insatser behövs på flera områden. Mycket handlar om att skapa bättre förutsättningar för företagen att få kontroll på sina risker i leverantörskedjorna och att genomföra åtgärder för att minska dem. Det innebär att staten inte bara behöver påverka genom regelverk och direkta stöd utan även genom utvecklandet av nätverk och samverkan. Pågående arbete inom EU med kritiska råvaror visar att vi är särskilt sårbara när det gäller några specifika råvaror och värdekedjor, särskilt sällsynta jordartsmetaller, förädling av dessa och slutlig produktion av permanentmagnet. Tillverkningen av litiumjonbatterier är en annan teknik som är beroende

av flera innovationskritiska metaller. Eftersom permanentmagnet och litiumjonbatterier är nödvändiga för elektrifieringen och automatiseringen av samhället ökar efterfrågan snabbt genom den gröna omställningen. Men även andra metaller är innovationskritiska. Titan och volfram är bland annat viktiga för tillverkningen av starka och lättviktiga metallegeringar för användning i flyg-, rymd- och försvarsindustri. Vår slutsats är att insatser behövs för att stärka investeringsviljan i värdekedjor i EU för dessa ämnen och därmed möjliggöra ett strategiskt oberoende.

Den säkerhetspolitiska dimensionens vikt har lyfts fram i Direktinvesteringsutredningens slutbetänkande från 2021.¹ Den lag som föreslås syftar till att, om det är nödvändigt, hindra dels utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet, dels sådana som kan skada allmän ordning eller allmän säkerhet. Lagen föreslås gälla bland annat för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige som bedriver verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning. Förslaget innebär att flera innovationskritiska metaller och mineral, samt komponenter som innehåller dessa ämnen, ses som centrala för Sveriges totalförsvar. EU:s förteckning över kritiska råvaror har tagits fram genom att fastställa råvarornas ekonomiska betydelse och deras försörjningsrisk. Dessa kritiska råvaror är således mycket viktiga för EU:s tillväxt inklusive totalförsvar. Detta har bland annat motiverat Direktinvesteringsutredningen att föreslå att EU:s kritiska råvarulista, tillsammans med andra identifierade metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning, ska omfattas av det granskningsprogram som skapar en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar.

Materialsäkerhetsutredningen konstaterar i sitt betänkande från 2022 att en stor del av verksamheten inom materialförsörjningen inom försvarsområdet utförs av företag.² Eftersom materialförsörjning omfattar såväl försvarsprodukter som produkter med civilt ursprung genomförs den inte på en homogen marknad. Försvarsmarknaden skiljer sig åt från andra marknader genom att den inte enbart styrs av marknadsmässiga överväganden. Särskilda regelverk samt nationella säkerhets- och försvarspolitiska intressen påverkar dess funktion

¹ SOU 2021:87.

² SOU 2022:24, s. 22.

och dynamik. Försvarsmarknadens särart innebär att det krävs en god dialog mellan stat och företag. Behoven och förutsättningarna för dialog skiljer sig åt i olika faser av materialets livscykel. Utredningen noterar att det kan finnas behov av utvecklad dialog kring bland annat sårbarhetsanalyser gällande råvaror och insatsvaror utifrån det försämrade säkerhetsläget.³

Regeringen har också givit en särskild utredare i uppdrag att kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs (dir. 2022:72). Regeringen exemplifierar i direktivet samhällsviktig verksamhet med järn-, stål-, kalk- och fordonsindustrin samt högteknologiska produkter som halvledare. Utredaren har bland annat fått i uppdrag att utreda regeringens möjligheter att besluta om tillfälliga miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet, vilket ska delredovisas senast den 30 december 2022. Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 21 oktober 2024.⁴

Eftersom Sverige är en liten öppen ekonomi behöver vi samarbeta med andra länder för att öka försörjningstryggheten och minska hållbarhetsriskerna. Det görs bäst genom att skapa ett strategiskt oberoende. För att nå dit bör Sverige spegla andra länders, och särskilt EU:s, insatser och försöka påverka utvecklingen genom välgrundade underlag. Detta innebär (se kapitel 5) i sig att Sverige behöver genomföra insatser som syftar till en mer funktionell marknad för hållbar utvinning av innovationskritiska metaller och mineral, en ökad återvinning av dessa metaller genom incitament för cirkulära metallflöden samt substitution till alternativa råvaror som är mindre kritiska. Sverige har insatser inom dessa områden men det finns delar som är mindre utvecklade. I och med att Sverige har potential för utvinning av flera innovationskritiska metaller och mineral är det mer relevant för Sverige än för många andra länder i EU att vara tydlig med hur inhemsk gruvnäring kan bidra till en mer hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral och därmed även till EU:s strategiska oberoende. Detta arbete har intensifierats genom Versaillesförklaringen av EU:s regeringschefer från mars 2022. Enligt denna är försörjningen av kritiska råvaror en av de sek-

³ SOU 2022:24, s. 287.

⁴ Dir 2022:72.

torer som är avgörande för EU:s framtida strategiska oberoende.⁵ I EU-kommissionens energiplan RePower EU från 2021 förstärks detta ytterligare genom att man annonserar att ett förslag till reglering för försörjning av kritiska råvaror kommer att presenteras.⁶

För att möjliggöra en ökad utvinning i Sverige bedömer vi att det behövs en långsiktig politik som tydligt visar en önskan om investeringar i gruvnäringen. I dag finns det betänkligheter kring Sveriges inställning till nya gruvor. Fyra femtedelar av bolagen som svarade på vår första enkät (se bilaga 7) anser att Sverige har en tvetydig eller negativ uppfattning till nya gruvor. Minst lika viktigt är att det läggs fast en långsiktig politik för utveckling av den svenska och europeiska industrin för metallåtervinning och förädling av mineral och metaller.

16.1 En svensk strategi för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

Utredningens bedömning: Vi bedömer att det behöver tas fram en ny strategi på mineralsektorns område som syftar till att skapa en riktning för en mer hållbar försörjning av metaller och mineral i kritiska värdekedjor. En sådan strategi behöver syfta till att skapa incitament för både utvinning och cirkulära metallflöden, samtidigt som den bejakar ett fortsatt starkt miljöskydd och respekt för urfolks rättigheter i Sverige. Att allt för ensidigt prioritera insatser för utvinning framför cirkulära metallflöden, eller det omvända, riskerar att fördröja klimatomställningen, minska totalförsvarets förmåga att hantera kriser och försvåra skyddet av den biologiska mångfalden. Vår bedömning är att insatser behövs på båda områdena och att insatserna behöver utgå ifrån en förståelse av hur den långsiktiga resiliensen påverkas av olika åtgärder. En viktig del i detta är att fastställa tydliga mål och ambitioner för kritiska värde- och leverantörskedjor som kan ligga till grund för de prioriteringar och avvägningar mellan motstående markanvändningsintressen som behöver göras i politiska sammanhang och i prövningsprocesser. Ett annat viktigt syfte med en strategi är att skapa tilltro hos finansmarknaden och hos enskilda företag att

⁵ Versaillesförklaringen den 10–11 mars 2022 – Informellt möte mellan EU:s stats- och regeringschefer, s. 7.

⁶ COM(2022) 230 final, s. 10.

Sverige långsiktigt vill ha investeringar i gruvor, sekundär utvinning, metallförädling och produktion av kritiska komponenter samt återvinning och återbruk. Eftersom flera initiativ och regelverk i EU skapar viktiga förutsättningarna för utvinning och cirkulära metallflöden behöver strategin spegla denna agenda. En strategi för hållbar försörjning av metaller och mineral behöver också interagera med andra strategier, inte minst strategin för cirkulär ekonomi.

Utredningens förslag:

- En parlamentarisk förankrad långsiktig strategi för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral tas fram och implementeras.
- Strategin bör spegla EU:s arbete och därmed adressera åtgärder som syftar till i) en hållbar utvinning och förädling av metaller och mineral, ii) att minska beroende av primära råvaror genom cirkulära metallflöden och iii) diversifiering. Detta innebär att strategin bör beröra hela värdekedjan från utvinning till färdig komponent eller produkt och återvinning.
- Strategin bör bygga på konkreta mål och utgöra en tydlig inriktning för det svenska arbetet. Vi föreslår att åtminstone följande mål ingår i strategin:
 1. Sverige ska bidra till att EU har värde- eller leverantörskedjor för batterier och permanentmagneter.
 2. Metaller och mineral som är kritiska för dessa leverantörskedjor bör utvinnas, om det finns brytvärda fyndigheter, och återvinnas i Sverige med sikte på att metallflödena ska bli helt cirkulära.

Strategin bör även beröra utvinning och cirkulära metallflöden av metaller och mineral som inte är en del av de två utpekade leverantörskedjorna, men som är av betydelse för den gröna omställningen eller totalförsvaret.

Omvärlden har förändrats sedan den svenska mineralstrategin presenterades år 2013. Som beskrivs i bakgrundskapitel 3.1.2 har det blivit uppenbart hur klimatomställningen och digitaliseringen driver efterfrågan på metaller som tidigare inte använts i särskilt stor utsträckning i teknosfären. Därtill kommer att Kina har skapat en marknadsstyrkt över flera av dessa värdekedjor, till exempel litiumjonbatterier och permanentmagneter. Detta ger Kina inflytande över utvecklingen, tydligast genom att gynna kinesiska tillverkare av fordon och elektronik till slutkonsumenter, men även som ett politiskt påtryckningsmedel. EU och USA har noterat denna utveckling och har under senare år intensifierat insatserna för att skapa en bättre försörjningstrygghet och ett strategiskt oberoende. Detta sker genom åtgärder som syftar till att:

- göra den egna råvaruindustrin mer attraktiv och att främja utvecklandet av kritiska leverantörskedjor,
- skapa förutsättningar för substitution där kritiska råvaror ersätts med alternativa material eller genom att främja återvinningen av kritiska råvaror,
- diversifiera utbudet genom handelsavtal och stöd till länder som har betydande kritiska råvaruresurser.

En viktig del i EU:s strategi⁷ är dessutom att skapa incitament för gröna leverantörskedjor då detta förväntas gynna europeisk tillverkningsindustri och leda mot EU:s klimatmål.

16.1.1 Strategin bör spegla EU:s agenda

Den svenska mineralstrategin från 2013 är primärt inriktad på att skapa en ökad attraktivitet för den primära metall- och mineralnäringsindustrin. Den skiljer sig således i balansen mot andra åtgärder på den europeiska agendan i dag. Den europeiska strategin är också mer inriktad på kritiska värde- och leverantörskedjor. Att den svenska strategin har ett större fokus på primära metaller och mineral speglar inriktningen på området då den togs fram men även på det faktum att Sverige är bland de medlemsländer inom EU som har störst potential för primär utvinning. Sedan den svenska strategin antogs har för-

⁷ Bland annat EU:s gröna giv COM(2019) 640 final.

utsättningarna i omvärlden förändrats och det europeiska arbetet har tagit en annan inriktning. För att Sverige ska kunna påverka och dra nytta av de nya europeiska satsningarna fullt ut menar vi att det nu behövs en svensk strategi som bättre speglar den gemensamma strategin inom EU och som sätter kritiska värdekedjor i fokus. Det är också viktigt att skapa en koppling till det arbete som pågår inom den Europeiska försvarsbyrån (EDA) och NATO kring kritiska råmaterial, cirkularitet och försörjningstrygghet. Inom detta arbete finns en undergrupp som är fokuserad på kritiska råmaterial och vars syfte är att bidra till uppbyggandet av EU-endogena leverantörskedjor för kritiska råmaterial.

Vi bedömer att EU:s råvarupolitik kommer att intensifieras och att det är viktigt att Sverige kan påverka denna utveckling och dra nytta av de initiativ som initieras.

16.1.2 Behov av långsiktiga spelregler

Metall- och mineralnäringen behöver långsiktiga spelregler för att investeringar ska kunna genomföras. Det är vanligt att det tar omkring två decennier från att prospektering påbörjats till att en ny gruva kan öppna och därefter pågår utvinningen ofta i decennier. Även anläggningar som anrikar och förädlar råvarorna (även återvunna) har en teknisk livslängd på decennier. Samtidigt rör det sig om kapitalintensiva investeringar vilket innebär att en felinvestering kan få stora ekonomiska konsekvenser.

För att Sverige ska fortsätta att utveckla sin potential som en väl fungerande råvarunation är det viktigt att en framtagna strategi är långsiktig. En viktig del i detta är att fastställa tydliga mål och ambitioner som kan verka vägledande för myndigheters prioriteringar och vara en tydlig grund för avvägningar i prövningsprocesser. Det är också viktigt att strategin speglar de olika intressen som finns och väger dem mot varandra på ett rättvist och transparent sätt. I enlighet med Agenda 2030 bör strategin utgå från och beakta de tre dimensionerna av hållbar utveckling: den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga. Intressenter vars intressen behöver tillvaratas omfattar bland annat urfolk, lokalbefolkning och andra berörda verksamhetsutövare vid sidan av gruvnäringen.

Näringsens behov av långsiktiga spelregler talar för att strategin behöver vara parlamentariskt förankrad, på samma sätt som till exempel den livsmedelsstrategi som antogs av riksdagen i juni 2017.⁸ En stabil strategi är inte minst viktig under perioder med parlamentariskt svagare regeringar.

En strategi för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral behöver samverka med andra strategier inom samma område. Strategin behöver till exempel utformas i överensstämmelse med strategin för cirkulär ekonomi som regeringen presenterade 2020.⁹ En effektiv hållbar försörjning kräver att åtgärder analyseras utifrån samma målbild och med beaktande av hur åtgärder inom olika områden interagerar inbördes.

16.1.3 Kritiska värde- och leverantörskedjor bör pekas ut

Den nya svenska strategin bör ta sikte på de kritiska värde- och leverantörskedjor i EU:s strategi som är av betydelse för svensk industri och där Sverige har goda förutsättningar att skapa komparativa fördelar.

Att peka ut specifika värde- och leverantörskedjor i en strategi kan föra med sig vissa nackdelar då det kan ses som att staten, i förväg, väljer vinnare. Detta är något som historien visat inte är idealt.¹⁰ Vi bedömer dock att det är svårt att få in samhällets behov av metaller och mineral såvida inte specifika värde- och leverantörskedjor pekas ut och att värdet av detta överstiger riskerna. Eftersom utvinning av innovationskritiska metaller och mineral sker samtidigt som andra metaller utvinns bedömer vi att effekterna för andra metaller begränsas. Till exempel förekommer kobolt ofta i samma fyndighet som koppar medan sällsynta jordartsmetaller ofta finns tillsammans med järnmalm.¹¹ Dessutom är syftet med att peka ut några specifika leverantörs- och värdekedjor inte att försvåra för utvinning och cirkulära metallflöden av metaller som inte blir utpekade.

Vi bedömer att det finns goda skäl för att initialt peka ut två värde- eller leverantörskedjor i strategin – batterier och permanentmagneter.

⁸ Prop. 2016/17:104.

⁹ Regeringen (2020).

¹⁰ Tillväxtanalys (2018c).

¹¹ Norra Kärr och Olserum är exempel på andra typer av fyndigheter för sällsynta jordartsmetaller.

Detta är två områden som pekats ut av EU kommissionen då man är väldigt beroende av Kina när det gäller dessa komponenter och metallerna som används i produktionen. Sverige har komparativa fördelar inom båda värdekedjorna, bland annat god fysisk potential för många metaller och mineral, betydande kunskap om utvinning och förädling av metaller och mineral samt goda förutsättningar för i jämförelse med andra länder billig och förnybar elproduktion.

Det finns redan många initiativ i Sverige som kommer att kunna bidra till utvecklingen av en europeisk värdekedja och leverantörskedjor för litiumjonbatterier. Det rör sig om investeringar i batterifabriker och återvinning av litiumjonbatterier men även projekt för primär utvinning av bland annat grafit. Det finns en god potential för utvinning av flera andra batterimetaller i Sverige. Ambitionen bör vara att metallerna som används i batterier ska återvinnas till nästan 100 procent. I EU:s batteriförordning är målet att återvinningsgraden år 2030 ska vara 95 procent för kobolt, nickel och koppar och 70 procent för litium. Även om återvinningsgraden är nära 100 procent år 2035 är det mycket sannolikt att betydande primär utvinning kommer att behövas. Detta följer av den snabba ökade efterfrågan på batterier samt att det tar många år innan metallerna kan återvinnas från ett batteri. Avsikten bör vara att metallflödet ska bli helt cirkulärt. Det kan även vara aktuellt att konkretisera när detta ska ske, inte minst för att signalera en inriktning ännu tydligare.

Det europeiska arbetet med att utveckla en värdekedja för permanentmagneter ligger i dag lång efter den för litiumjonbatterier. Samtidigt visar den senare att utvecklingen kan gå väldigt fort när väl saker börjar hända. En viktig del av utvecklingen av en leverantörskedja är tillgången till sällsynta jordartsmetaller där Sverige har en god fysisk potential. Men det behövs även anrikning och förädling av sällsynta jordartsmetaller från primär och sekundär råvara där Frankrike och Estland har erfarenhet. För att slutligen kunna etablera produktion av permanentmagnet inom EU behövs troligen ett tätt samarbete med de företag utom EU som innehar nödvändiga patent för tillverkningen. Ett viktigt skäl för att Sverige bör bidra till utvecklingen av en europeisk värdekedja och leverantörskedjor för permanentmagneter är teknologins betydelse för vindkraftverk, elmotorer och för digitalisering av samhället. Så mycket som 98 procent av de permanentmagneter som importeras till EU kommer från Kina.¹²

¹² EU raw materials alliance (2021).

Detta innebär bland annat att försvarsindustrin är beroende av import av permanentmagneter från Kina. Eftersom Kina dessutom dominerar utvinningen och än mer förädling av sällsynta jordartsmetaller finns det även stor potentiell marknadsmakt även i de fall där permanentmagneterna tillverkas utanför Kina.

Det är svårt att definiera ett rimligt mål för återvinningsgraden för uttjänta permanentmagneter. Detta följer av att de finns väldigt spritt i olika produkter i samhället, att det rör sig om små kvantiteter i varje produkt och att det till skillnad mot batterier saknas ett specifikt regelverk. Ambitionen bör vara att det fastställs en kvantitativ ambitionsnivå för återvinningsgraden i EU. För att möjliggöra detta bör Sverige verka för att EU inför en permanentmagnetförordning utifrån erfarenheter från EU:s batteriförordning. Avsikten bör vara att metallflödet ska bli helt cirkulärt. Det kan även vara aktuellt att konkretisera när detta ska ske, inte minst för att signalera ännu tydligare en inriktning.

16.1.4 Tydliga mål visar riktningen

Många pekar på att det är svårt att inkludera samhällsnytta i form av global klimatnytta, försörjningstrygghet ur bland annat totalförsvarsperspektivet och näringslivets resiliens i dagens prövningsprocess. På andra områden, till exempel vindkraft, är det enklare eftersom samhället har tydligare målsättningar. De målsättningar vi föreslår läggs fast i strategin leder framför allt till att myndigheter behöver prioritera frågorna högre vilket i sin tur leder till mer kunskap och engagemang. På sikt kommer detta skapa bättre förutsättningar för mer funktionella prövningsprocesser. Sammantaget borde detta underlätta tillståndsprövningen för verksamheter som kan bidra till utvecklingen av de utpekade värde- eller leverantörskedjorna. Detta inkluderar utvinning och återvinning av metaller och mineral såsom sällsynta jordartsmetaller, kobolt och grafit. Det finns därför en del som talar för att utpekandet av specifika värde- och leverantörskedjor skulle bidra till en mer funktionell prövning för utvinning och återvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Nyttan med en sådan särbehandling mot andra metaller och mineral behöver dock vägas mot risken för att det kan bli relativt sett mer tidskrävande att genomföra en tillståndsprövning för metaller och mineral som inte är

specifikt kopplade till dessa värde- och leverantörskedjor. Vi bedömer dock att denna risk är liten. Detta följer främst av att målen inte är författningsreglerade och därmed inte får direkt avgörande betydelse i prövningsprocesserna. Målen anger i stället den politiska viljeinriktningen och synliggör den särskilda vikt vissa metaller och mineral har för samhället. Vår bedömning är att effekten kommer att bli större om nyttan av specifika metaller för samhället blir mer konkret. Detta i sig skapar bättre förutsättningar för myndigheter att väga in verksamhetens och de specifika metallernas samhällsnytta i sitt dagliga arbete och därmed i prövningsprocessen.

Vår bedömning är att den föreslagna strategin bör ha konkreta mål kring Sveriges bidrag till utvecklingen av kritiska värde- och leverantörskedjor och att strategin bör vara inriktad mot innovationskritiska metaller och mineral, och i synnerhet de som definieras som nödvändiga för klimatomställningen (se avsnitt 10.4). Syftet med konkreta mål är att få samhället att kraftsamla för att göra oss mindre sårbara för den marknadsmakt som finns kring flera av dessa metaller och mineral. Utifrån tidigare resonemang förslår vi att en strategi åtminstone bör ha som mål att Sverige ska bidra till att EU har värde- eller leverantörskedjor för batterier och permanentmagneter samt att metaller och mineral som är kritiska för dessa leverantörskedjor bör utvinnas, om det finns brytvärda fyndigheter, och återvinnas i Sverige med sikte på att metallflödena ska bli helt cirkulära.

Eftersom det finns en risk att en statiskt utformad strategi låser in samhället i värde- och leverantörskedjor som inte är långsiktigt hållbara behöver strategin utvärderas och justeras löpande. Det är även viktigt att analysera och bedöma om nya värde- eller leverantörskedjor bör inkluderas i strategin samt agera proaktivt i EU-arbetet kring sådana behov. Detta belyses närmare i avsnitt 16.2.

16.2 Ansvarsfördelning inom staten och samverkan mellan statliga och icke-statliga aktörer

Utredningens bedömning: Det finns i dag ett utpekat ansvar för de flesta av de statliga åtgärder som vi menar behöver ingå i den föreslagna strategin för en hållbar försörjning av metaller och mineral.

Det saknas dock ett tydligt utpekat myndighetsansvar inom några områden. Ingen myndighet har i dag ett direkt ansvar att främja metallåtervinningsindustrin och värna om denna industris konkurrenskraft. Det saknas även ett utpekat myndighetsansvar att stödja tillverkningsindustrin i dess arbete med att skapa hållbara leverantörskedjor för kritiska komponenter, metaller och mineral. Frånvaron av ett tydligt myndighetsansvar för dessa frågor kan i sig negativt påverka övergången till cirkulära metallflöden. Det är negativt för försörjningstryggheten och kan på sikt även hämma svensk tillverkningsindustris konkurrenskraft.

Slutligen saknas ett tydligt uppdrag till en myndighet att ha det övergripande ansvaret för att samordna statens insatser kopplat till en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral inklusive utvärdering av den föreslagna strategin.

Utredningens förslag: SGU får ett ansvar för att främja metallåtervinningsindustrin.

Ett nationellt centrum för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral inrättas vid Sveriges geologiska undersökning som ska verka för resilienta leverantörs- och värdekedjor av kritiska komponenter. Centrumet ska:

- Ta fram underlag kring risker och möjliga företagsåtgärder kring specifika värdekedjor. Baserat på dessa underlag ska dialog föras och samverkan ske med svensk tillverkningsindustri, särskilt försvarsindustrin och dess underleverantörer. Denna dialog ska inkludera (1) behov i små- och medelstora företag och (2) identifiering av hinder för genomförande av åtgärder. Identifierade hinder samt alternativa förslag på hur dessa kan hanteras ska rapporteras i en separat rapport till Regeringskansliet.
- Samordna statliga insatser som rör utvecklingen av värdekedjor för batterier och permanentmagneter i EU och Sverige.

- Tillsammans med berörda myndigheter ta fram en plan för hur Sverige kan bidra till utvecklingen av en europeisk värdekedja för permanentmagneter inklusive möjligheter att finansiera dessa investeringar. Planen ska beröra hela värdekedjan från utvinning till produktion av permanentmagnet och återvinning. Syftet är att planen ska bidra till en ekologisk och social hållbar försörjning av permanentmagnet samt försörjningstrygghet ur bland annat ett totalförsvarsperspektiv.
- Ansvara för att definiera metaller och mineral som är kritiska för klimatomställning enligt kapitel 11.
- Vart fjärde år utvärdera den föreslagna strategin för en hållbar försörjning av metaller och mineral samt bedöma om ytterligare kritiska värde- och leverantörskedjor bör inkluderas i strategin.

I dag har ett flertal myndigheter ett implicit eller explicit ansvar för olika frågor som berör en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral och utvecklingen av resilienta leverantörskedjor från råvara till komponenter. I avsnitt 5.3 beskriver vi myndigheters ansvar för olika åtgärder för en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral.

Ingen myndighet är i dag utpekad som övergripande ansvarig för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral för värde- och leverantörskedjor. Inte heller har någon myndighet ett utpekad ansvar att samordna myndigheternas arbete med frågor kring kritiska värde- eller leverantörskedjor för innovationskritiska metaller och mineral inklusive dess kopplingar till ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet liksom försörjningstrygghet ur bland annat ett totalförsvarsperspektiv. SGU har ett ansvar för att främja utvinning av mineral medan Naturvårdsverket har ett ansvar för omställningen till en cirkulär ekonomi. En hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral förutsätter dock en samordning av dessa myndigheters ansvarsområden samt hur handelspolitik kan utvecklas för att skapa mer välfungerande metall- och mineralmarknader. En samordning behövs även för att den föreslagna strategin för hållbar försörjning av metaller och mineral ska kunna utvärderas och följas upp. Kompetensen behövs även för att staten ska kunna stödja näringslivets arbete med att skapa resilienta leverantörskedjor

för kritiska komponenter tillverkade av kritiska metaller och mineral samt för att Sverige ska kunna vara drivande i dessa frågor inom EU.

Utpekande av en övergripande ansvarig myndighet och insatser för att främja samarbete mellan berörda instanser är viktiga steg för att skapa goda förutsättningar för information och kunskapsutbyte mellan myndigheter, näringsliv, akademi och andra intressenter. Frågorna hanteras i dag ofta i stuprör och förståelsen för helheten är låg. Målet med ett samordnande uppdrag skulle vara att bygga nätverk för ökat kunskapsutbyte, koordinera åtgärder och att öka förståelsen i samhället för frågorna. Detta bedöms långsiktigt kunna bidra till förutsättningar för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral eftersom det byggs upp kunskap, kompetens, kontinuerligt lärande och i slutändan acceptans. En uppenbar fördel med att peka ut ett övergripande ansvar är att frågor som lätt faller mellan stolarna i en stuprörsorganisation kan identifieras och hanteras. En förtydligad ansvarsfördelning och ökad koordinering bör också leda till minskad risk för dubbelarbete och att man frigör tid för berörda myndigheter att fördjupa arbetet inom respektive specialområde. God samordning förbättrar också förutsättningarna för ökad kunskapsöverföring. Vårt förslag innebär inte att den samordnande myndigheten i något avseende överordnas någon annan myndighet eller ges mandat att överpröva annan myndighets ställningstagande. Däremot skulle den samordnande myndigheten även ansvara för att det sker en utvärdering ur ett helhetsperspektiv.

Relevanta myndigheter för ett samarbete inom detta område kan vara SGU, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, FMV, och Vinnova men även MSB, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Formas samt Business Sweden. Arbetet behöver även koordineras med det föreslagna granskningssystemet gällande utländska direktinvesteringar.¹³

¹³ SOU 2021:87.

16.2.1 Nationellt centrum eller samordnare

Ett samordnande uppdrag skulle kunna läggas på ett nationellt centrum eller en nationell samordnare.

Ett nationellt centrum för en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral kan organisatoriskt tillhöra en befintlig myndighet, till exempel SGU, Tillväxtverket MSB, Naturvårdsverket, FMV eller Tillväxtanalys. Det finns flera exempel på nationella centrum som inrättats på mandat från regeringen med statlig finansiering. Två relevanta exempel är Nationellt centrum för CCS inklusive bio-CCS som förvaltas av Energimyndigheten samt Nationellt kunskapscentrum för klimatanpassning som förvaltas av SMHI.

Som alternativ till ett nationellt centrum kan en särskild utredare tillsättas som nationell samordnare för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral. Initiativet Fossilfritt Sverige leds av en särskild utredare som har regeringens mandat att agera som nationell samordnare för att främja samhällets arbete med utsläppsminskningar.

Vi ser fördelar med att inrätta ett nationellt centrum som en del av en myndighet som redan arbetar med frågan. Det finns då större möjligheter att minimera dubbelarbete samt att samla kunskap och erfarenheter. För att kunna utvärdera den föreslagna strategin behövs en helhetsbild och god förståelse för de olika delarna. Ett nationellt centrum skulle ha bra möjligheter att samla den kompetens som behövs för en sådan uppgift. Ur detta perspektiv är lokalisering av ett centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller till SGU en fördelaktig lösning. Denna bedömning stärks av att SGU är en främjandemyndighet inom området.

Det är viktigt att ett centrum med tillhörande sekretariat får en egen finansiering. Risken är att denna form av uppgifter med långsiktig nytta annars prioriteras ned till förmån för andra mer brådskande arbetsuppgifter. Satsningen behöver vara långsiktigt säkerställd eftersom det kommer att ta tid att bygga upp det nätverk och den kompetens som behövs för uppgiften.¹⁴ Regeringen bör även på lämpliga sätt påtala vikten för berörda samarbetsmyndigheter att de behöver avsätta resurser för att samverka med detta nationella centrum. Enligt Förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde

¹⁴ Vi delar således Direktinvesteringsutredningens (SOU 2021:98, s. 355) bedömning att 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.

samverka med andra myndigheter.¹⁵ I en realitet med begränsade resurser kan det dock myndigheter behöva påminnas om denna skyldighet inom specifika områden.

16.2.2 Uppgifter för nationellt centrum

Huvuduppgiften för det nationella centrumet bör vara att verka för resilienta leverantörs- och värdekedjor av kritiska komponenter, metaller och mineral. Centrumet bör ta fram underlag kring specifika värdekedjor där man identifierar risker och möjliga företagsåtgärder. Baserat på dessa underlag bör man föra en dialog och samverka med svensk tillverkningsindustri och särskilt försvarsindustrin. Denna dialog bör anpassas mot behoven i små- och medelstora företag då de generellt saknar resurser för att genomföra detta arbete själva och därmed är mer sårbara än stora företag. I detta arbete bör centrumet ta hjälp av andra statliga myndigheter och dra nytta av deras redan etablerade samverskanskanaler. Baserat på underlagen och dialoger med näringslivet samt akademi och andra intressenter bör det nationella centrumet identifiera hinder som staten kan behöva hantera. Ett särskilt fokus bör läggas på hinder och åtgärder för en ökad återvinning av metaller från värdekedjorna. I stort sett alla kritiska metaller återvinns i dag enbart i marginell utsträckning eftersom volymen är för liten eller de inte betingar ett tillräckligt högt pris (se avsnitt 3.3). I arbetet med hinder bör även samverka ske med andra europeiska medlemsländer och EU kommissionen, inte minst Joint Research Centrum i Ispra, Italien, samt Europeiska försvarsbyrån. I detta ingår det även att verka för att regelverk på unionsnivå ska möjliggöra utvecklingen av kritiska värdekedjor för permanentmagneter och batterier. Det nationella centrumet bör även få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter ta fram en plan för hur Sverige ska bidra till utvecklingen av en europeisk värdekedja för permanentmagneter inklusive möjligheter att finansiera dessa investeringar. Planen ska beröra hela värdekedjan från utvinning till produktion av permanentmagnet, återanvändning och återvinning. På detta sätt ska den spegla EU:s råvaruallians och dess initiala fokus på sällsynta jordartsmetaller och magneter.¹⁶ Syftet är att strategin ska bidra till en eko-

¹⁵ 8 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁶ COM(2020) 474 final.

logisk och socialt hållbar försörjning av permanentmagneter samt försörjningstrygghet ur bland annat ett totalförsvarsperspektiv. Det nationella centrumet bör ha i uppgift att ta fram objektiva underlag som, om det anknyter till EU politiken, bör tillgängliggöras för EU kommissionen, övriga EU-länder och användas av Sverige i EU-arbetet.

Det nationella centrumet bör också få till uppgift att vart fjärde år utvärdera den föreslagna strategin för hållbar försörjning av metaller och mineral samt i samband med detta föreslå om ytterligare värdekedjor bör inkluderas i strategin. För att kunna utvärdera vilket genomslag som strategin har på myndighetsnivå kan länsstyrelserna, inklusive Vattenmyndigheterna, samt Bergsstaten, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten behöva förse det nationella centrumet med underlag kring vilka insatser som genomförts för att främja prospekterings- och utvinningsverksamhet samt underlätta en funktionell prövningsprocess. I utvärderingen bör även centrumet samråda med Energimyndigheten, Vinnova, FMV, ISP och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Det nationella centrumet bör också ansvara för den lista över metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen som föreslås i kapitel 11.

Miljöprövningsutredningen har i sitt slutbetänkande föreslagit ett kunskapscentrum för samlad miljöteknisk kompetens för industrins klimatomställning. Detta centrum ska bistå länsstyrelserna i deras arbete med ansökningar om nya eller ändrade miljötillstånd. En avgörande skillnad mellan vårt förslag och miljöprövningsutredningens är syftet med och uppgifterna hos centrumet. Vårt förslag syftar primärt till att stärka näringslivets förmåga att hantera hållbarhetsrisker i sina leverantörskedjor och att samordna myndigheters arbete med att främja utvecklingen av kritiska leverantörskedjor. Det kommer dock finnas ett litet överlapp i kompetensbehov. Vi ser de föreslagna centrumen som komplement till varandra med vissa möjligheter till erfarenhetsutbyte.

Tillgången till data och offentlig statistik kommer att vara en viktig del av analyser och utvärderingar för ett nationellt centrum för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Det finns brister i officiell statistik när det gäller återvinning av metaller. Samtidigt kommer ökade rapporteringskrav för officiell statistik att skapa administrativa kostnader för verksamhetsutövare. Det riskerar

att leda till att verksamhetsutövare väljer att hantera sådana flöden illegalt. Vissa sådana tendenser ses redan inom området för hantering av uttjänta fordon och elektronik. Eventuella ytterligare statistikkrav bör därför beakta denna risk. Det nationella centrumet för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral bör ha till uppgift att undersöka detta närmare.

16.2.3 Ansvar för att främja metallåtervinningsindustrin

Det saknas i dag en myndighet med ett tydligt ansvar att främja metallåtervinningsindustrin. I och med att det finns en myndighet, SGU, som har ett tydligt syfte att främja primärutvinning av metaller och mineral kan primära råvaruaktörer komma att gynnas på bekostnad av sekundära aktörer. Det kan till exempel hända om insatser som värnar om att gruvindustrins skattetryck ska hållas nere i syfte att bevara industrins konkurrenskraft inte beaktar hur återvinningsindustrin påverkas. Sådana insatser kan medföra onödiga samhällskostnader eftersom samhällets råvaruförsörjning skulle kunna säkerställas på ett effektivare sätt. Metallåtervinningsindustrins förutsättningar behöver således beaktas vid utformning av nya eller reviderade insatser, annars finns en risk att metallåtervinningsindustrin missgynnas och insatserna leder till oönskade resultat. Inom EU pågår ett arbete med att författningsreglera insatser som ska skapa incitament för återvinning av kritiska metaller, se till exempel batteriförordningen. Det finns ett behov av att skapa en större förståelse för hur dessa insatser påverkar metallåtervinningsindustrierna inklusive risken för att nya förslag ökar incitamenten för illegal metallåtervinning.

Utredningen bedömer att ansvaret för att främja metallåtervinningsindustrin bör hamna hos SGU. För att markera betydelsen av detta nya ansvarsområde bör det läggas till i myndighetsinstruktionen. Första meningen 3 § i myndighetens instruktion kan då få följande lydelse ”Sveriges geologiska undersökning ska verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbar nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn, *inklusive återvinning av metaller*”. Detta innebär att myndighetens ansvar, som i dag handlar mest om prospektering, utökas till att beröra hela värdekedjan från utvinning till återvinning av metaller och

mineral. SGU har redan en betydande kompetens om metallmarknader vilket är en förutsättning för att kunna ta detta ansvar. Det skulle också skapa förutsättningar för att SGU skulle kunna göra analyser och avvägningar kring hur insatser för primär utvinning påverkar återvinning och vice versa.

En alternativ placering för det nationella centrumet kan vara hos Naturvårdsverket. Enligt myndighetsinstruktionen ska Naturvårdsverket bidra till en samhällsekonomiskt effektiv omställning till cirkulär ekonomi. I uppgiften kan man läsa in även ett främjande uppdrag men det uttrycks inte tydligt. I praktiken är det ofta olika kompetenser som behövs för att analysera och bidra till samhällsekonomisk effektivitet och att främja en viss näring. För att kunna analysera samhällsekonomisk effektivitet behövs samhällsvetare såsom nationalekonomer och statsvetare. För att kunna främja en näring behövs kompetens inom teknik och företagsekonomi. I en främjanderoll förväntas det även ingå betydligt mer kontakt med näringslivet. Inom Naturvårdsverket finns även Delegationen för cirkulär ekonomi, som är ett rådgivande organ till regeringen. Detta organ förväntas bidra till näringslivets omställning till en cirkulär ekonomi. Delegationen har dock inte en tydlig uppgift, eller kapacitet, att främja metallåtervinningsindustrin.

Vi bedömer att myndighetsansvaret för att främja metallåtervinningsindustrin behöver ha en tydlig näringspolitisk inriktning och utgå från en djup förståelse för metallmarknaderna och metallåtervinningsindustrins konkurrensvillkor. Även med det uppdrag som Naturvårdsverket har kring cirkulär ekonomi så ligger ett sådant främjandeansvar närmare SGU:s kompetens och ansvar. I våra intervjuer med forskare och metallåtervinningsindustrin har en mer näringspolitisk ingång efterfrågats.

En annan alternativ placering kan vara hos Tillväxtverket. Den myndigheten har som uppgift att utveckla och genomföra insatser som främjar utveckling av företag och stärkt konkurrenskraft samt att utveckla och förbättra förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. En del av detta är återvinningsindustrin. Det som talar emot Tillväxtverket är det långsiktiga syftet, att de primära och sekundära marknaderna för metaller ska integreras och bli välfungerande. SGU har redan i dag en stor kompetens inom de primära markna-

derna och denna kunskap behövs för att kunna bedöma åtgärder som syftar till att skapa en mer fungerande marknad.

Eftersom det finns flera myndigheter som är involverade i dessa frågor är det viktigt att ansvarig myndighet för främjandefrågorna samverkar med övriga myndigheter. Särskilt viktig är samverkan med Naturvårdsverket och Delegationen för cirkulär ekonomi som har betydande kompetens om utmaningar som kan beröra metallåtervinningsindustrin.

16.2.4 Resursförstärkning

Det nationella centrumet för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral skulle till viss del utföra arbetsuppgifter som SGU redan ansvarar för. Inrättandet av centrumet bedöms dock medföra betydande nya arbetsuppgifter för myndigheten. Vi bedömer att dessa motsvarar en kostnad på initialt fyra årsarbetskrafter som under en treårsperiod ökar till åtta årsarbetskrafter. I beräkningen ingår att anslaget kan användas för att till exempel anlita konsulter, skapa dialog mellan myndigheter, aktörer och intressenter och delta i internationella sammanhang. Utöver kompetens kring omställning av globala värdekedjor och leverantörskedjor behöver centrumet kompetens kring omställningen av globala värdekedjor, metall- och mineralnäringen liksom ekologisk- och annan miljökompetens samt kompetens kring urfolks rättigheter och juridik. Centrumet behöver även ha rätt kompetens och resurser för att hantera säkerhetskänsliga uppgifter.

16.3 Uppdrag som syftar till ökad återvinning av innovationskritiska metaller från produkter

Utredningens bedömning: I dag är det i stort bara lönsamt att återvinna så kallade bulkmetaller (stål, aluminium och koppar) och ädelmetaller såsom guld och platina. För att åstadkomma cirkulära metallflöden för innovationskritiska metaller krävs åtminstone temporärt statliga åtgärder som skapar lönsamhet. Det kan till exempel röra sig om krav på att specifika produkter eller komponenter ska innehålla en viss andel återvunna innovationskritiska

metaller, att producentansvaret skärps eller ett det införs ett pant-system.

För att en tillräcklig marknad ska utvecklas för återvunna innovationskritiska metaller behöver åtgärder implementeras inom EU. I dag finns dessutom regelverk som försvårar uppkomsten av skalfördelar eller som skapar administrativa kostnader som driver fram illegal hantering av uttjänade fordon och elektronik. Sverige har som viktig gruvnation inom EU ett ansvar för att dessa frågor uppmärksammas. Arbetet behöver ha ett större fokus på att åtgärder som vidtas bidrar till lönsamhet för cirkulära metallflöden.

Minerallagen bedöms i dag inte vara tillämplig på verksamhet som endast omfattar gruvavfall. Det innebär att om det föreligger oklarheter kring rätten till gruvavfall så kan denna fråga inte lösas med stöd av minerallagens bestämmelser. Varken undersöknings-tillstånd eller bearbetningskoncession kan meddelas för gruvavfall. Denna fråga hanteras inom ett pågående regeringsuppdrag hos SGU och Naturvårdsverket. Ett hinder som identifierats av SGU och Naturvårdsverket är svårigheten att samordna utvinning av gruvavfall med sanering av förorenad mark kopplad till gruvavfallet. Inom uppdraget har detta inte kunnat prioriterats. Ett kompletterande uppdrag borde därför ges till SGU och Naturvårdsverket kring detta hinder och att man samtidigt tittar på utvinning från gamla industriområden samordnad med sanering av förorenad mark.

Utredningens förslag:

- Regeringen ger det föreslagna nationella centrumet för innovationskritiska metaller och mineral vid SGU i uppdrag att efter samråd med Naturvårdsverket och Energimyndigheten ta fram underlag och förslag för hur en efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller från komponenter kan skapas genom styrmedel, bedöma om detta kan motiveras samhälls-ekonomiskt eller geopolitiskt samt föreslå hur Sverige kan verka för detta inom EU.
- Regeringen ger det nationella centrumet för innovationskritiska metaller och mineral vid SGU i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket genomföra analyser kring hur nya och existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervin-

ning och samverka med relevanta myndigheter kring detta perspektiv.

- Regeringen ger SGU och Naturvårdsverket gemensamt i uppdrag att:
 - undersöka lämpligheten av att tillåta lagring av avfallsströmmar med betydande koncentrationer av metaller som är kritiska för klimatomställningen längre än 3 år, samt
 - undersöka hur man kan underlätta utvinning ur avfall från gruv- och metallförädlingsverksamhet vid sanering av förenad mark inklusive hur miljöansvar fördelas och lönsamheten kan stärkas.

En förutsättning för att metaller ska återvinnas är att det är lönsamt. Detta är dock en slutsats som många gånger hamnar lite perifert i utvecklingen av politiken för cirkulära metallflöden. Som beskrivs i avsnitt 3.3 är det tydligt att den stora utmaningen handlar om att återvinna innovationskritiska metaller behöver bli konkurrenskraftiga gentemot primära metaller och mineral. Detta är en utmaning som påverkas av att marknaden för primär utvinning av innovationskritiska metaller och mineral i stora delar inte fungerar särskilt väl, inte minst på grund av den marknadsmakt som finns i Kina. Marknaden för bulkmetaller fungerar betydligt bättre och dessa metaller återfinns dessutom i flöden som möjliggör att återvinningen kan ske storskaligt och därmed mindre arbetsintensivt vilket innebär lägre produktionskostnader. Innovationskritiska metaller återfinns i små koncentrationer och ofta i väldigt komplexa produkter vilket innebär att det är svårt att utveckla en storskalig återvinningsindustri.

Vi anser att Sverige behöver bli mer drivande inom EU för att utveckla en marknad för återvinna innovationskritiska metaller och då särskilt sällsynta jordartsmetaller. Detta är metaller som återfinns i elektronik, elektriska produkter och anläggningar för förnybar elproduktion. Sverige har unika förutsättningar att ta en ledande roll inom EU. Vi har stor kompetens inom metallåtervinning och i ett europeiskt perspektiv lågt elpris. Priset på el är den främsta kostnadsdrivande faktorn i anrikningsprocessen.¹⁷ Ett viktigt lagstiftningsarbete som pågår inom EU just nu är arbetet med den nya batteriförord-

¹⁷ Tillväxtanalys (2017), s. 25.

ningen. Det förslag som tagits fram är unik till sin konstruktion eftersom den reglerar hela cykeln för batterier från utvinning av mineral till återvinning. Förordningen förväntas bli en inspirationskälla för framtida produktlagstiftningar på miljöområdet. Trots att Sverige har betydande intressen i värdekedjor för batterier har vi agerat reaktivt i den initiala fasen av utvecklingen av den nya förordningen.¹⁸

För att möjliggöra att Sverige ska kunna bli mer drivande i arbetet inom EU föreslår vi tre uppdrag med fokus på återvinning av sällsynta jordartsmetaller.

16.3.1 Uppdrag om efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller

Regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att ta fram underlag och förslag för hur en efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller kan skapas genom styrmedel. En central del av detta är att analysera storleken på avfallsströmmar av sällsynta jordartsmetaller från olika komponenter samt att skapa en förståelse för hur styrmedel kan skapa en marknad för återvunna sällsynta jordartsmetaller. I detta ingår att bedöma hur existerande regelverk och bransch kulturer påverkar förutsättningarna. Som exempel på när de administrativa förutsättningarna skiljer sig åt för samma komponent kan nämnas reglerna om insamling av uttjänt elektronik och fordon i syfte att återvinna sällsynta jordartsmetaller. Insamlingen regleras i två olika direktiv¹⁹ och hanteras genom skilda bransch kulturer. En viktig del av arbetet blir därmed att belysa hur regelverken inom EU kan utvecklas för att skapa förutsättningar för ökad återvinning.

En annan viktig del av arbetet är att bedöma hur styrmedel påverkar affärsmodeller. På batterisidan finns det en utveckling mot business-to-business-lösningar där tillverkare av batterier tar tillbaka uttjänta batterier för att klara krav på andel återvunna metaller. En sådan utveckling underlättas av att det byggs upp en batteriindustri i EU, vilket ännu inte finns för permanentmagneter även om det finns utveckling får återvinning ur vindkraftverk. I analysen bör det även ingå att bedöma om det är samhällsekonomiskt eller geopolitiskt motiverade insatser som behövs. Utgångspunkten är att det finns

¹⁸ Baserat på intervjuer.

¹⁹ EU-direktivet om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (2012/19/EU) och EU-direktivet om uttjänta fordon (2000/53/EG).

marknadsmislyckanden som kan motivera statlig intervention på marknaden men att det behövs en djupare analys av samhällskonsekvenserna. Vi bedömer att detta uppdrag bör genomföras av det nationella centrumet för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral vid SGU.

16.3.2 Uppdrag om hur existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervinning

I kapitel 3 noteras det att styrmedel som syftar till att göra gruvnäringen attraktiv för investeringar kan försvåra möjligheten att skapa lönsamhet för metallåtervinning. Det nationella centrumet för innovationskritiska metaller och mineral vid SGU bör därför få i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket belysa hur nya och existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervinning. I uppdraget bör ingå att samverka med relevanta myndigheter kring denna fråga. Eftersom metallmarknaden är global är det viktigt att denna analys innefattar ett internationellt perspektiv.

Uppdraget bör ha två delar där den första delen berör själva analysen men att uppdraget också har en andra del som rör spridning och samverkan av resultaten inom Sverige och internationellt. Ett viktigt syfte med uppdraget bör vara att bidra till den internationella diskussionen om utvecklingen av en resurseffektiv och cirkulär ekonomi för metaller.

16.3.3 Uppdrag om lagring av avfallsströmmar

En annan insats som också skulle kunna underlätta utvecklingen av skalfördelar och stärkt konkurrenskraft är att utreda hur avfallsströmmar som innehåller innovationskritiska metaller och mineral kan lagras utan att materialet blir klassat som avfall. Enligt 15 kap. 5 a § miljöbalken får avfall lagras en kortare period än tre år innan det återvinns utan att bli klassat som en deponi. Detta är en implementering av EU-direktivet om deponering av avfall.²⁰ Regeln möjliggör mellanlagring av farligt avfall som kommer från andra verksamheter än den egna och som uppkommit på en annan plats än där den lagras. Beroende på mängden farligt avfall ska mellanlagringen

²⁰ Artikel 2(g) i Rådets direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall.

anmälas till kommunen eller sökas tillstånd för hos miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen. En konsekvens av att den tillåtna lagringstiden är begränsad till tre år är att avfallsströmmar med betydande koncentrationer av till exempel sällsynta jordartsmetaller i dag i stor utsträckning slutförvaras på deponier eller används som fyllnadsmassa då det inte är lönsamt att återvinna dem. För samhället skulle det vara bra om dessa avfallsströmmar kunde lagras separat och under längre tid så att de är lätta att komma åt när återvinning blir konkurrenskraftig. Dessutom skulle det stärka återvinningsindustrins konkurrenskraft genom att stora lager möjliggör stordriftsfördelar.

Naturvårdsverket har i ett regeringsuppdrag kring schaktmassor gjort bedömningen att definitionen av deponi enligt deponeringsdirektivet ger ett visst tolkningsutrymme när det gäller treårsgränsen.²¹ Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan det finnas möjlighet att i vissa fall tillåta lagring över en längre period än tre år utan att det strider mot deponeringsdirektivet. Naturvårdsverket föreslår även en ny bestämmelse i miljöbalken som ska möjliggöra lagring av inert och icke-farligt avfall under en period längre än tre år utan att det ska anses vara en deponi. Sällsynta jordartsmetaller och batterier anses dock vara farligt avfall och kommer därmed inte påverkas av denna förändring. Vi föreslår att regeringen ger en myndighet i uppdrag att undersöka lämpligheten av att även tillåta lagring av avfallsströmmar med betydande koncentrationer av vissa ämnen under längre tid än 3 år. Vi har valt att begränsa det föreslagna uppdraget till innovationskritiska metaller och mineral som nödvändiga för klimatomställningen, så som det är definierat enligt kapitel 11. På sikt kan det vara relevant med ett liknande uppdrag för andra innovationskritiska metaller och mineral.

När det kommer till valet av lämplig myndighet för bedömer vi att det är viktigt att uppdragen gemoförs gemensamt av Naturvårdsverket och SGU. Utgångspunkten bör vara att åtgärderna ska syfta till att skapa lönsamhet i återvinningen vilket kräver en djup förståelse för näringen och dess förutsättningar, vilket SGU kan bidra med. Eftersom produktlagstiftningen på miljöområdet hanteras av Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör Naturvårdsverket vara med i utvecklingen av analysen och underlag.

²¹ Naturvårdsverket (2022), s. 133 och 140–141.

16.3.4 Utvinning ur gruvavfall

SGU och Naturvårdsverket fick i mars 2021 i uppdrag av regeringen att arbeta för att öka möjligheterna till hållbar utvinning av mineral och metaller från sekundära resurser.²² Arbetet förväntas bidra till omställningen till en mer cirkulär och resurseffektiv ekonomi. I uppdraget ingår det att med beaktande av rapporten ”Förslag till strategi för hantering av gruvavfall” analysera såväl kvarstående praktiska hinder som hinder i lagstiftningen mot att utnyttja gruvavfall eller andra mineral och metallförande avfall som resurs. Man ska lämna förslag på kostnadseffektiva styrmedel samt författningsförslag där det är lämpligt.

Ett av de hinder som identifierats i arbetet rör oklarheter kring rätten till gruvavfall. Den nu gällande minerallagen bedöms inte vara tillämplig på verksamhet som endast omfattar gruvavfall. Det innebär att varken undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession kan meddelas. Rätten till tidigare uppfodrat mineral som omfattas av en koncession och finns inom det tidigare området är dock reglerad i minerallagen. Man har för avsikt att komma med förslag kring hur oklarheterna kring rätten till gruvavfall bör hanteras.

Ett annat hinder som identifierats men som man inte kunnat prioritera är svårigheter med att samordna utvinning ur gruvavfall med sanering av förorenad mark. Om detta var möjligt skulle det bli lättare att få ekonomi i utvinning av mindre gruvavfallshögar. I våra intervjuer har det framkommit att detta också kan vara relevant för förorenad mark vid gammal metallindustri. Det finns bedömningar som antyder att det skulle kunna vara lönsamt att utvinna metall från dessa områden men det finns utmaningar som gör att det inte sker. Vi bedömer att SGU och Naturvårdsverket bör få ett nytt regeringsuppdrag som adresserar dessa frågor. Minerallagen i sin helhet borde även ses över utifrån hur den motiverar resurseffektivitet och sekundär utvinning (se kapitel 15).

²² N2021/01038.

16.4 Behov av forskning och innovationsinsatser

Utredningens bedömning: Sverige är en internationell förebild när det gäller den forskning och innovation som sker i samverkan mellan Sveriges universitet och högskolor, gruvbolag, metallåtervinningsindustri och teknikleverantörer kring värdekedjan för bulkmetaller. Motsvarande samverkan saknas för andra innovationskritiska metaller och mineral. Detta beror delvis på att statliga finansieringsmöjligheter oftast kräver motfinansiering vilket juniora prospekteringsföretag, som har ett större intresse i innovationskritiska metaller, generellt inte kan hantera.

Konsekvensen av detta är att det finns betydande kunskapsbrister kring hur Sverige kan bidra till utvecklingen av en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Det gäller till exempel för utvecklingen av en nationell eller europeisk cirkulär värdekedja för permanentmagneter och batterier.

Satsningar på forskning, innovation och utbildning motiveras även av det kompetensbehov som finns inom näringen och hos myndigheter. Ett annat motiv är behovet av att ta fram ny och nödvändig geologisk information för att kunna stimulera ett ökat intresse för prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral i Sverige.

Utredningens förslag:

- Vi föreslår en uppbyggnad av ett svenskt forskningscentrum för innovationskritiska metaller och mineral med fokus på primär och sekundär utvinning och anrikning samt med uppgift att arbeta med kunskapsspridning och expertutlåtanden till primärt Sveriges geologiska undersökning. Uppskattad investering 50 miljoner kronor per år.
- Vi föreslår vidare en förstärkning av SGU:s sektorsforskningsstöd med riktade medel till forskning kring innovationskritiska metaller och mineral. Dagens 6 miljoner kronor per år bör höjas stegvis till 30 miljoner kronor per år varav åtminstone 10 miljoner kronor bör gå till en forskarskola för innovationskritiska metaller och mineral som primärt finansierar doktorander.

- Vi föreslår att SGU:s förvaltningsanslag förstärks med 3 miljoner kronor per år för att dels täcka administrativa kostnader förknippade med uppbyggandet av ett forskningscentrum och ett förstärkt sektorsforskningsstöd dels ta fram material till lärarstudenter inom de naturvetenskapliga ämnena om bland annat ursprung, utvinning, återvinning och användning av mineralråvaror.
- Att SGU:s anslag ökas med 40 miljoner kronor per år mellan 2023 och 2028 för en systematisk kartläggning av potentialen för innovationskritiska metaller (primära och sekundära) i Sverige.
- Att mineralinformationskontoret i Malå får ett förstärkt anslag på 12 miljoner kronor per år.

I elektrifieringen och automatiseringen som följer av klimatomställningen skapas en snabb efterfrågan på andra metaller och mineral än de som tidigare använts i samhället. Detta skapar både möjligheter i form av nya industriella investeringar och hållbarhetsutmaningar. Denna snabba förändring skapar nya behov av forskning och innovation.

Den samverkan som i dag sker kring forskning och innovation mellan Sveriges universitet och högskolor, gruvbolag och teknikleverantörer är en internationell förebild, med möjlighet till forskningsfinansiering från till exempel *Swedish Mining Innovation*. Vi har i Sverige en forskning som integrerar hela värdekedjan från mineralisering till malm, koncentrat och till ren metall, inklusive miljöpåverkan, återvinning och tillvaratagande av restprodukter och minimering av avfall. Detta har bland annat inneburit att Sverige snabbt har kunnat bli drivande i teknikutvecklingen mot klimatneutralt stål från järnmalm.

Möjlighet till forskning på metaller och mineral som inte ingår i de större företagens rådande strategier (vilket i dag gäller för de flesta innovationskritiska metaller och mineral) är däremot begränsade. Detta innebär till exempel att det finns kunskapsluckor och ett behov av grundläggande forskning i Sverige inom delar av värdekedjorna för sällsynta jordartsmetaller, kobolt och grafit. På uppdrag av riksdagens näringsutskott har forskare från Luleå Tekniska Universitet och Chalmers genomfört tre kunskapsöversikter för att belysa pro-

blematiken.²³ En huvudslutsats är att det finns en otillräcklig berggrundsgeologisk och malmgenetisk forskningsuppbyggnad i Sverige vad gäller innovationskritiska metaller och mineral, samt kunskapsluckor längst hela värdekedjan.

Svensk gruvindustri ligger i framkant vad gäller grön omställning. Den forskning industrin prioriterar och bedriver i samverkan med akademien är i världsklass, men den forskning och kunskapsuppbyggnad som industrin inte prioriterar i dagsläget är det heller ingen annan som utför. Svensk forskning om innovationskritiska metaller och mineral riskerar i och med detta att bli kortsiktig och snäv, med bristande kunskapsuppbyggnad inför eventuella framtida behov som följd. Några orsaker till detta läge bedöms vara följande:

- Sedan den statliga prospekteringen upphörde för 30 år sedan har prospekteringen av den svenska berggrunden i *greenfield*-områden²⁴ minskat. Prospektering har till största delen skett kring redan kända mineraliseringar.
- Vi vet för lite om grundläggande mekanismer såsom hur innovationskritiska metaller och mineral koncentreras till malmer i jordskorpan, hur de transporteras vid vittring av gruvavfall och fastläggs i naturen, eller hur innovationskritiska metaller och mineral kan kontrolleras i olika mineraltekniska och metallurgiska processsteg.
- Forskningsfinansieringen ställer oftast krav på en hög andel medfinansiering från industri. Mineralnäringens inriktning mot bulkmetaller gör det svårt att hitta medfinansierare till projekt som ska generera ny kunskap runt de hundratals förekomster i Sverige som vi känner till för innovationskritiska metaller och mineral men som inte undersökts vetenskapligt i modern tid.

Det finns således motiv till specifika forsknings- och innovationssatsningar inriktade mot innovationskritiska metaller och mineral. Större etablerade gruvbolag i Sverige undersöker förekomst och möjlig utvinning av innovationskritiska metaller och mineral i sina restprodukter (ofta tillsammans med universiteten) men prospekterar inte efter dessa metaller. Det innebär att forskning inom värdekedjan

²³ Riksdagen (2022).

²⁴ Områden som inte använts till utvinning tidigare eller ligger i anslutning till pågående utvinning.

utgår ifrån vad de stora företagen är intresserade av i dagsläget. Utifrån företagets prioriteringar (vilket mestadels är en mer hållbar och kostnadseffektiv utvinning av huvudprodukter), bedrivs marginellt med forskning för kunskapsuppbyggnad om innovationskritiska metaller och mineral i den svenska berggrunden. Detta gäller särskilt grundläggande förståelse för just dessa metaller (TRL 1–2),²⁵ som sedan har direkt bäring på tillämpad forskning och innovation. Utan den grundläggande forskningen på innovationskritiska metaller och mineral längst hela värdekedjan, riskerar forskning på nivå 8, 9 och 10 att försvinna om tio år. Av Vetenskapsrådets 335 beviljade bidrag till naturvetenskap och teknikvetenskap för åren 2021–2025 avsåg endast ett bidrag berggrundsgeologisk forskning, en studie i Oman.

SGU har en viktig roll i denna utveckling, dels som forskningsfinansierare dels genom sin insamling av geologisk information. För att skapa kunskap och ge prospektörer underlag för att kunna identifiera områden som är särskilt intressanta för innovationskritiska metaller och mineral behöver denna kartläggning intensifieras. Mer information behöver inhämtas och den behöver inte minst analyseras och bearbetas för att öka möjligheten att identifiera nya potentiella förekomster. Myndigheten har dock svårt att möta detta stora behov med sina begränsade resurser för geovetenskaplig forskning och informationsbearbetning.

Det finns också ett behov av att arbeta mer med social acceptans, kompetensuppbyggnad hos myndigheter och kunskapsförmedling så att man får en legitimitet för utvinning av dessa metaller hos samhällsmedborgarna. Att dessa behov har underskattats i Sverige påtalas i den rapport till riksdagens näringsutskott som nämns ovan. Okunskap kring metallernas ursprung och naturliga uppträdande och hur vi i dag får tillgång till dessa metaller, kan försvåra etableringen av en gruva eller utvinning av metaller ur ett avfall där den teknologiska utvecklingen faktiskt möjliggör en hållbar brytning och utvinning. En viktig del av denna forskning är att skapa en förståelse för hur lokal acceptans i Sverige påverkas av olika insatser och former av frivilliga eller av staten påtvingade åtgärder (se kapitel 8). Detta rör

²⁵ Technology Readiness Level (TRL) är en beteckning för en teknologisk mognadsgrad och tillhörande teknologisk risk. Inom forskningsintensiva verksamheter används teknikmognadsnivåer för att bekräfta vilka aktiviteter som behövs för att implementera forskningsresultaten i nya produkter eller processer.

bland annat kunskap som kan ligga till grund för sociala konsekvensbeskrivningar.

16.4.1 Förstärkning av forskningsinsatser

Vi föreslår uppbyggnad av ett svenskt forskningscentrum för innovationskritiska metaller och mineral med fokus på primär och sekundär utvinning och anrikning av metaller och mineral och med uppgift att även arbeta med kunskapsspridning. Ett fördjupat fokus bör ligga på förståelsen för hur innovationskritiska metaller och mineral förekommer och uppträder i berggrunden och vid utvinning samt hur de kan anrikas till produkter. Ett forskningscentrum möjliggör forskning på bred front, med inriktning på en mängd olika metaller och mineral som är innovationskritiska för samhället i dag men också på sådana som spås bli innovationskritiska inom en snar framtid. På detta sätt skapas en framförhållning till den teknologiska utvecklingen. Den framförhållningen kan vi aldrig uppnå genom enbart företagsfinansierad forskning.

Detta forskningscentrum ska ses som ett komplement till vårt förslag om ett nationellt centrum för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Forskningscentrumet förväntas ge grundläggande kunskap som behövs för att metall och mineralnäringen ska kunna vara konkurrenskraftigt när det gäller utvinning och förädling av innovationskritiska metaller och mineral. Det nationella centrumet för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral vänder sig däremot primärt till tillverkningsindustrin, det vill säga metall och mineralnäringens kunder.

En naturlig plats för detta forskningscentrum är Luleå Tekniska Universitet som bedriver mycket gruvrelaterad forskning redan i dag. Luleå är också hemvist för forskningsinstitutet Swerim och gruvbolagen LKAB, Talga och Northvolt. Kostnaden uppskattas till 50 miljoner kronor per år. Inom innovationskritiska mineral finns det fem kärnområden och det behövs minst en professor och några doktorander per område. Det kommer även finnas ett behov av infrastruktur i form av labb och analysteknik. En rimlig bedömning är att det behövs ungefär 10 miljoner kronor per år och område.

Vi föreslår vidare en förstärkning av SGU:s sektorsforskningsstöd med riktade medel till forskning kring innovationskritiska metaller

och mineral. Dagens anslag är på 6 miljoner kronor per år och det har legat på denna nivå i många år trots att bland annat Tillväxtanalys argumenterat för ett höjt anslag.²⁶ SGU har även äskat medel i budgetunderlag för förstärkning av forskningsanslaget. Anslaget har ett brett användningsområde och har därför periodvis finansierat projekt med svagare koppling till utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Vi föreslår att stödet höjs stegvis till 30 miljoner kronor per år varav åtminstone 10 miljoner kronor bör gå till en forskarskola för innovationskritiska metaller och mineral. Forskarskolan ska primärt finansiera utbildningen av doktorander med kompetens inom utvinning, anrikning och återvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Ett motiv för denna satsning är näringslivets och myndigheters behov av kompetens. Under 2023 föreslås stödet höjas från 6 till 10 miljoner kronor varav högst 1 miljon kronor får användas för utvecklingen av forskarskolan. Därefter behövs en höjning för 2024 till 20 miljoner kronor och för 2025 till 30 miljoner kronor. Den stegvisa höjningen motiveras av att SGU effektivt ska kunna hantera stödet och att sökande ska få tid på sig att utveckla väl motiverade ansökningar.

16.4.2 Förstärkning av SGU

Uppbyggandet av ett forskningscentrum och ett förstärkt sektorsforskningsstöd skapar ett behov av förstärkning av SGU:s resurser inom förvaltningsanslaget. Det behövs för administrativa uppgifter som följer av nya och utökade uppdrag. I detta bör det även ingå att ta fram material för lärarstudenter inom de naturvetenskapliga ämnena om bland annat ursprung, utvinning, användning och återvinning av mineralråvaror. Detta motiveras av att det behövs en kunskapsuppbyggnad kring metaller och mineral, deras ursprung och betydelse för människan och samhället, för att uppnå en större acceptans och en högre kompetens inom området hos medborgare och myndigheter. Uppskattad kostnad 3 miljoner kronor per år varar 1 miljon rör utbildning av lärarstudenter.

För att stärka metall och mineralnäringens konkurrenskraft internationellt föreslår vi även att SGU:s sakanslag förstärks för att genomföra en systematisk kartläggning av potentialen för innovationskri-

²⁶ Tillväxtanalys (2017).

tiska metaller i Sverige och för att stärka verksamheten vid SGU:s mineralinformationskontor i Malå.

Det sker i dag ingen systematisk kartläggning av potentialen för primära och sekundära innovationskritiska metaller i Sverige. Bra geologiska underlag bidrar till en effektiv prospektering och stärker Sveriges attraktivitet som gruvland. Kunskap om potentialen för metallåtervinning från olika avfallsströmmar är en viktig grund för att kunna styra och bedöma lönsamheten i återvinning. Kartläggningen av malmpotentiella områden omfattar flera avancerade undersökningsmetoder (exempelvis fältarbete, geofysiska undersökningar och geokemisk provtagning). Många av dessa metoder är tekniktunga och kostsamma. Den kunskap som kan fås fram genom kartläggningen kan vara avgörande för möjligheten att skapa ett ökat intresse för prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. SGU bedömer att takten på den kartläggning som bedrivs i dag behöver fördubblas för att man ska lyckas få fram en heltäckande geologisk information över Sveriges betydande malmpotential.²⁷ Ett särskilt behov pekas ut av Alunskifferutredningen. I utredningens betänkande²⁸ lyfts fram behovet av en samlad databas om förekomster av alunskiffer och dess sammansättning samt om förekomster av innovationskritiska metaller och mineral i gruvavfall från alunskiffer. Detta förslag är även viktigt för införandet av vårt förslag om att en förekomst av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen ska kunna bedömas som riksintresse (se kapitel 11).

För att skapa en kartläggning av potentialen för utvinning och återvinning av innovationskritiska metaller och mineral i Sverige bör SGU:s anslag ökas med 40 miljoner kronor per år mellan 2023 och 2028. Minst 10 miljoner kronor per år av dessa bör gå till kartläggning av potentialen för återvinning av innovationskritiska metaller och mineral från olika avfallsströmmar. Minst 1,5 miljoner kronor per år bör gå till en återstart av mineraljakten, ett projekt som innebär att allmänheten uppmantras att skicka in intressanta geologiska prover och få dem bedömda av sakkunnig geolog. Ett huvudsyfte med projektet var att skapa engagemang, kunskap och intresse för råvaruförsörjning. Allmänheten skickade varje år in mellan 1 500 och 3 000 prover och de bästa belönades med penningpriser. Förutom

²⁷ SGU (2022a), s. 10.

²⁸ SOU 2020:71.

att bygga kunskap och engagemang gav mineraljakten upphov till ett antal fynd som lett till såväl prospektering som produktion, inte minst i tidigare oprospekterade områden. Ett exempel är Harnäs guldgruva i Värmland. Ett annat exempel är fyndet av litium och tantal vid Bergbyn. Mineraljaksdata har bedömts ha särskilt stor betydelse för möjligheten att identifiera områden för innovationskritiska metaller och mineral.²⁹

Ett av skälen till att Sverige tappat i attraktivitet för prospektering vid en internationell jämförelse är att andra länder satsat stort på ökad service och kunskapsförsörjning av det slag som SGU:s mineralinformationskontor i Malå erbjuder. Från att ha varit en föregångare inom detta område ligger nu Sverige efter. För att återta en ledande position krävs investeringar i form att ett förbättrat tillhandahållande av geologiska information, utvecklade digitala tjänster och utökad service. Utveckling av mineralinformationskontoret är också en viktig förutsättning för att effektivisera prospektering och utvinning av metaller och mineral i Sverige. Genom att fler företag med geologisk och prospekteringsmässig kompetens etablerar sig i Malå ökar kompetensbasen och möjligheterna till rekrytering och utveckling för såväl statliga myndigheter som privata aktörer.

I regeringsuppdraget ”Mineralinformationskontoret i Malå”³⁰ som SGU redovisade 2017 beskrivs möjliga insatser. För att uppnå dessa effekter behövs en permanent utökning av anslaget. Detta inkluderar tillgängliggörande av arkivmaterial och information som inkommit genom prospekteringsbolagens inrapporteringskyldighet enligt minerallagen. Vi föreslår att SGU:s anslag förstärks med 12 miljoner kronor per år för att möta detta behov.

²⁹ SGU (2017b) s. 31.

³⁰ SGU (2017b).

17 Konsekvensbeskrivning

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag. De redovisas dels övergripande utifrån utredningens olika förslagskapitel, dels samlat utifrån konsekvenser för miljö och klimat samt för olika samhällsaktörer.

Enligt utredningens kommittédirektiv ska de förändringar som föreslås inte innebära att det totala skattetrycket på gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet försämras. Våra förslag bedömer vi innebär att investeringsklimatet förbättras avsevärt, framför allt genom ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet som är avgörande faktorer för investerare. Mineralsektorns utveckling främjas genom insatser som stärker forskning och utveckling samt genom vassare understöd från myndigheter. Vi lämnar inga förslag som innebär skatteförändringar för gruv- och mineralnäringen.

En stor del av utredningens arbete har varit att identifiera utmaningar för möjligheten att attrahera investeringar (se särskilt kapitel 4, 5 och 7). På den grunden har vi tagit fram våra förslag. En övergripande slutsats är att det behövs insatser inom flera områden och att en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral inte kan åstadkommas enbart genom regelförändringar. Det handlar även om tillämpning, strategisk styrning och kunskapsförsörjning. Vad gäller prövningsprocessen kompletteras vårt arbete av en pågående utredning om Natura 2000-tillstånd vid ansökan om koncession enligt minerallagen¹ och konsekvenserna bör i överlappande delar bedömas samlat med konsekvenser av de förslag den utredaren lägger fram senare. Rörande koncessionsprövning ska vårt arbete därför ses som en beskrivning av delar av konsekvenserna.

Kapitlet inleds med en kort problembeskrivning och övergripande syfte. Därefter presenteras (avsnitt 17.2) ett nollalternativ med de direkta samhällsekonomiska konsekvenser som kan förväntas om

¹ N2022/01133.

förslagen inte genomförs och potentiella direkta konsekvenser av att förslagen genomförs. I avsnitt 17.3 redogör vi för de övergripande konsekvenserna av utredningens förslag utifrån strukturen i förslagskapitlen. Konsekvenserna för miljö och klimat presenteras i avsnitt 17.4 medan vi redogör för konsekvenserna för olika samhällsaktörer i avsnitt 17.5. De samlade statsfinansiella kostnaderna presenteras i avsnitt 17.6. Slutligen görs en bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten i avsnitt 17.7.

17.1 Problembeskrivning och övergripande syfte

Huvudsyftet med utredningen är att analysera och lämna förslag som kan bidra till en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. I takt med att smart och grön teknik blir allt vanligare ökar behovet av dessa metaller och mineral som historiskt inte använts särskilt mycket i samhället (se kapitel 3). Det handlar om metaller och mineral som oftast används i relativt små mängder, men som är nödvändiga för den teknik som sedan en tid håller på att utvecklas för att möta omställningen till ett fossilfritt samhälle. Sverige och EU har ett stort importberoende av dessa metaller och mineral. Kina har för flera av dem en betydande marknadsmakt och många gånger är utvinningen förknippad med betydande hållbarhetsrisker. Ur ett krisberedskaps- och totalförsvarsperspektiv är det också viktigt att Sverige och EU säkrar försörjningen av vissa kritiska metaller och mineral. I detta är det även viktigt att beakta att en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral till en del handlar om att utveckla hållbara värde- och leverantörskedjor inom områden av strategisk vikt för näringslivet, försvaret och samhället i stort. Detta innebär att insatser inom flera områden behövs för att en effektiv och hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral ska kunna utvecklas. Detta inkluderar insatser som syftar till att skapa förutsättningar för hållbar primär och sekundär utvinning samt återvinning av metaller och mineral. Men det kan även röra sig om affärsmodeller och krav som möjliggör återanvändning av produkter och komponenter eller substitution till mer resilienta materialval.

Även om vi adresserar detta breda perspektiv rör den största delen av vår analys och våra förslag den primära utvinningen av metaller

och mineral och särskilt områden som är viktiga för innovationskritiska metaller och mineral.

I kapitel 7 redovisar vi närmare de problem som utredningen identifierat och försökt lösa. I kapitel 7 lyfter vi även fram ett antal punkter som är särskilt viktiga för investeringsviljan. Exklusivitet (ensamrätt) under undersökningsarbete, uppstart och drift av en gruva, är en förutsättning. Det är också viktigt med ett stabilt ramverk för myndighetsutövning som är funktionellt och förutsägbart. För driften av en gruva är det totala skattetrycket också av stor vikt.

Mot bakgrund av denna problembeskrivning syftar konsekvensanalysen till att belysa effekter av förslagen med fokus på de frågor som särskilt adresseras i utredningsdirektivet och då inte minst behovet av att öka prospekteringen efter och utvinningen av innovationskritiska metaller och mineral.

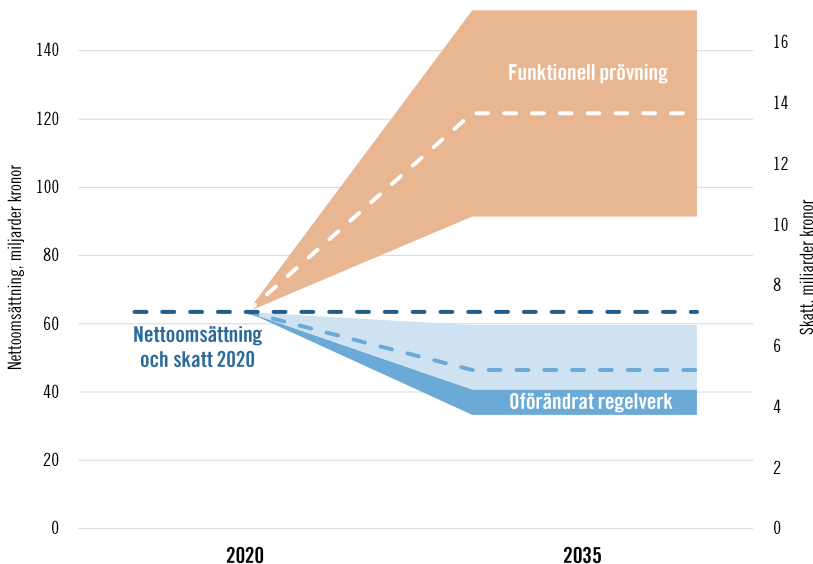
17.2 Samhällsekonomisk motivering till insatser

Ett huvudskäl till att justera regelverken för gruvverksamhet är att det finns en betydande potentiell samhällsekonomisk vinst i en bättre fungerande gruvnäring med goda förutsättningar att bedriva och planera sin verksamhet. Det finns även andra tungt vägande skäl för och emot reglering och kompletterande insatser, skäl som rör exempelvis miljöskydd och förutsättningar för en ekologisk renskötsel respektive rikets säkerhet och försörjningsberedskap. En grundförutsättning för avvägningen är alltid vilken potential som finns i svensk gruvnäring som skulle kunna utvecklas. Samhällsnyttan från ökad gruvdrift kan sedan ställas mot eventuella väntade negativa effekter (kostnader).

Konsekvenserna av att inte göra något är enligt vår bedömning negativa ur samhällsekonomiskt perspektiv. Det så kallade nollalternativet, att ingen förändring görs, innebär en påtaglig risk att gruvnäringen minskar under det närmaste årtiondet. Projekt inom innovationskritiska mineral är särskilt förknippade med osäkerhet. Gruvnäringen riskerar minska med i genomsnitt en dryg fjärdedel till nettoomsättning knappt 50 miljarder kronor och skattebetalningar 5 miljarder kronor till år 2035 om prövningsprocessen fortsätter fungera som i dag (se figur 17.1 utifrån kapitel 7). Då har både pågående verksamhet och planerad sannolik verksamhet räknats med.

Figur 17.1 Utveckling av gruvnäringens omsättning och skatt till 2035

Framtidsscenarier utifrån enkät – dagens priser



Källa: SCB:s mikrodatabaser FRIDA och GIN samt utredningens enkät (se kapitel 7 samt bilaga 3 och 5).

Vi bedömer att en dubblering av gruvnäringen kan uppnås om de åtgärder och fortsatta insatser som vi föreslår i betänkandet genomförs. För att uppnå en funktionell prövning krävs enligt vår mening att samhällets behov av mineral lyfts och hanteras genom olika insatser utom och inom ramen för tillståndsprövningen i det enskilda fallet. Viktiga delar i detta är ett förändrat innehåll i koncessionsprövningen och att försörjningstryggheten av innovationskritiska metaller och mineral prioriteras på politisk nivå och inom miljöskyddsarbetet. Det senare kan åstadkommas genom miljövärdande insatser eller genom sänkta miljöskyddskrav inom unionsrätten.

Även om vår bedömning av gruvnäringens möjliga utvecklingsbanor är förknippad med osäkerhet så ger den en indikation om storleksordning på potentialen respektive alternativkostnaden, det vill säga vad vi riskerar att gå miste om.

Den aktivitet som uppstår i andra sektorer (indirekta effekter) på grund av gruvnäringen är åtminstone lika stor som aktiviteten inom gruvnäringen, utifrån diskussionen i kapitel 5. Detsamma gäller akti-

vitet i övriga mineralsektorn, huvudsakligen metallframställning. Mineralsektorn totalt är ungefär dubbelt så stor som gruvnäringen.

Vad gäller de högteknologiska delarna av det bredare gruvklustret, framför allt eltekniksektorn, har vi inte tagit fram någon kvantitativ uppskattning av den potentiella utvecklingen. Vi anser det tillräckligt att konstatera att om elteknik ersätter all fossilbaserad energiteknik kan gruvklustret växa till att dominera svensk industri med förgreningar till transport, byggande, fastighetsdrift med mera. Den samhällsekonomiska nyttan av en sådan utveckling är svår att överskatta.

17.3 Övergripande konsekvenser av utredningens förslag

I figur 17.2 sammanfattar vi de huvudsakliga konsekvenserna av utredningens förslag grupperat per förslagskapitel² vad gäller resursåtgång, påverkan på funktionell prövning, investeringsvilja, påverkan på lokalmiljö och klimat. Konsekvenserna är kopplade till varandra, exempelvis kan det förväntas att en mer funktionell prövning leder till en ökad investeringsvilja eftersom tilliten till institutionerna stärks.

I det följande gör vi en kortfattad analys av konsekvenserna utifrån de förslag som beskrivits i tidigare kapitel och sammanfattande presenterats i figur 17.2. Fokus är särskilt på de områden som vi identifierat i problembeskrivningen som följer av kommittédirektivens inriktning.

² Kapitel 16 är uppdelat i två delar i figuren eftersom konsekvenserna skiljer sig åt.

Figur 17.2 Sammanfattande konsekvenser av förslag

Förslag	Resurs åtgång	Funktionell prövning	Investerings vilja	Klimat	Miljö
Stärkt lokal delaktighet	€ / 0	++	+	+	+ / 0
Förenklat regelverk prospektering	0	++	+	+	0
Samordning & organisation myndigheter	€	++	+	+	+ / 0
Nationell planering och riksintresse	€ / 0	+	+	++	0
Prövning koncession	0	+++	+	++	+
Vatten	€ / 0	+	+	+	0
Värde delning med lokalsamhället	€ €	+	+	+	+ / 0
Nationell strategi & tydligt ansvar	€	+	++	++	+
Forskning och kunskap	€ €	+	++	++	++
Översyn minerallag & uppdrag miljö	€ / 0	+++	+++	++	- / 0

17.3.1 Stärkt lokal delaktighet

I kapitel 8 presenterar vi fyra förslag som framför allt syftar till att skapa en funktionell prövning genom att bidra till tidig lokal delaktighet och större förståelse för hur prövningen fungerar och hur prospektering fungerar. Genom mer tidig kunskap och dialog kan det förväntas att prövningen kan gå smidigare i senare delar med mindre behov av kompletteringar och överklaganden som leder till långa prövningsprocesser. Detta skulle i sig vara positivt för investeringsviljan i metall- och mineralnäringen och därmed skapa ett utbud av hållbart utvunna innovationskritiska metaller och mineral som behövs för klimatomställningen.

En tidig välfungerande dialog möjliggör även att risken för betydande negativ lokal miljöpåverkan kan identifieras tidigare.

Vi har bedömt att det största behovet av information och dialog finns från att undersökningstillstånd (ensamrätt) beviljats och fram

till att arbetsplanen delgivits. Vi föreslår därför ett tidigt dialogmöte som anordnas av en myndighet, i första hand Bergsstaten. Givet syftet bedömer vi att detta är en lämpligare åtgärd än ett krav på kommunikering av undersökningstillstånd. Vi föreslår också att samebyar som berörs av undersökningstillstånd ska ersättas för deltagande i möten tidigt i prövningen. En tidig diskussion mellan samebyn och prospektören kan förväntas underlätta prövningen i senare skeden, eftersom den kan leda till en ökad förståelse för varandras intressen och att detta kan skapa en mer kunskapsbaserad dialog om möjligheten till samexistens. Vi föreslår även att arbetsplanesystemet bör utvärderas utifrån hur det bidrar till en tidig, öppen och fungerande dialog.

I kapitel 8 föreslår vi även att en inkommen ansökan om undersökningstillstånd ska meddelas Försvarsmakten. Detta möjliggör ett tidigt yttrande där Försvarsmakten kan påtala om det är vissa områden som bör undvikas av prospektörer. På så sätt tillförs tydlighet i vilka hinder som kan finnas inom ett område i ett tidigt skede. Förslaget kan upplevas som en nackdel av prospektören eftersom undersökningsområdet i viss mån kan begränsas men den begränsningen bedöms som försumbar. Eftersom försvarsintresset ska ha företräde när det finns riksintresse för flera oförenliga ändamål³ kan det vara positivt för investeringsviljan om detta kommer fram tidigt i prövningsprocessen och inte först vid bedömningen av 3 och 4 kap. miljöbalken många år senare då prospektören sannolikt har investerat stora summor för att identifiera en malmkropp.

17.3.2 Förenklat regelverk för prospektering

Undersökningsarbete är basen för att identifiera fyndigheter av alla metaller och mineral, inklusive innovationskritiska mineral. Om prospekteringen inte fungerar kan i förlängningen heller ingen utvinning av dessa fyndigheter komma till stånd.

I kapitel 9 föreslår vi förändringar som primärt syftar till att skapa en mer funktionell prövning av undersökningstillstånd samt dispenser och tillstånd som behövs för att genomföra undersökningsarbete genom att göra prövningen mer effektiv och rättssäker. För att kunna bedriva undersökningsarbete behövs flera beslut enligt olika lagar.

³ 3 kap. 10 § miljöbalken.

Sammantaget bidrar den splittrade prövningsprocessen till omotiverat långa handläggnings inför undersökningsarbete. I värsta fall kan de villkor som följer av alla olika beslut innebära att undersökningsarbete bara tillåts under en mycket kort period av året, eller att effekten av alla villkor sammantaget blir att undersökningsarbetet inte alls kan utföras. Det kan även leda till konflikter med markägare och allmänhet och skapar onödig oro i lokalsamhället om prospekteringsarbetet drar ut på tiden.

De utmaningar som har identifierats skapar administrativa kostnader för prospektörer och myndigheter. Flera av förslagen i kapitel 9 syftar till att förenkla för prospektering utan att försämra ur ett miljöskyddsperspektiv. Eftersom undersökningsarbete oftast ger upphov till mycket liten negativ påverkan på natur och miljö ser vi goda möjligheter till en förenklad och mer funktionell process med bibehållet miljöskydd. Vi föreslår att djupborrning som omfattas av krav på undersökningstillstånd inte ska omfattas av anmälningsskydd. Vi föreslår också ett generellt undantag från terrängkörningsförbudet för körning i prospekteringssyfte. För att säkerställa att inte en betydande miljöpåverkan kommer att ske föreslår vi att dessa förslag kombineras med ett krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Prospektörer anmäler generellt djupborrning och terrängkörning för samråd redan i dag vilket gör att ett krav på samråd inte kommer att få någon märkbar påverkan på prospektörers eller myndigheters kostnader. Genom det uppdrag om samverkan mellan länsstyrelser som vi föreslår skapas också bättre förutsättningar för att samråden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan genomföras mer enhetligt och rättssäkert.

I kapitel 9 föreslår vi även en del förändringar som syftar till att förtydliga vad som gäller när undersökningstillstånd ska förlängas samt att undersökningstillstånd ska kunna innehas i maximalt 17 år mot dagens 15 år. Vi föreslår i detta sammanhang också ett krav på en årlig rapportering av undersökningsresultat för innehavare av undersökningstillstånd. Detta innebär en ny administrativ uppgift för prospektören. Vi ser detta som en åtgärd för att säkerställa att undersökningsresultat rapporteras till staten. Det finns ett problem med att innehavare av undersökningstillstånd inte rapporterar in resultat när undersökningstillståndet löpt ut utan att bearbetningskoncession meddelas, trots att detta är ett krav. I och med att det är dessa resultat som ofta är grunden för framtida prospektering får detta negativa konsekvenser för samhället, eftersom samhället går miste om en så

kallad kollektiv nyttighet. Man kan förvänta sig att en seriös prospektör har sina undersökningsresultat i ordning och att ett krav på årlig rapportering inte bör bli särskilt betungande. Vårt förslag om att korta sekretesstiden från fyra år till två år för ingivna undersökningsresultat efter avslutade undersökningsarbeten innebär att resultaten snabbare kan komma andra till del. På så vis ökas samhällsnyttan av dem. Prospekteringsbolagen får å andra sidan kortare tid att kommersialisera resultaten, om de inte avser att gå vidare och söka koncession för området.

17.3.3 Samverkan, stöd och organisation

Att förenkla för undersökningsarbete handlar inte bara om att förändra i regelverk utan även om bättre samordning och organisation. Detta skapar förutsättningar för effektivitet och för verksamhetsutövare att göra rätt. Det senare är särskilt viktigt för prospektering efter innovationskritiska metaller och mineral eftersom detta många gånger utförs av mindre aktörer med ingen eller liten erfarenhet av svenska prövningsprocesser. Många gånger är det utländska bolag som är specialiserade på undersökningsarbete. Vi föreslår därför i kapitel 10 att SGU ska få en tydligare roll som sluss för prövningen, att portalen verksam.se ska utvecklas för prospekteringsverksamhet samt att länsstyrelsen ska få i uppdrag att utveckla sin samverkan kring prospekteringsverksamhet. Vi har även övervägt en prospekteringslots som mer konkret stödjer en prospektör genom hela processen, men bedömt att detta inte är en lämplig uppgift för staten utan att det bör skötas av privata företag. Eftersom dessa förslag förväntas underlätta för verksamhetsutövare kan det förmodas att de också bidrar till ökad investeringsvilja.

Vi föreslår att regeringen bör se över den organisatoriska formen för Bergsstaten och bergmästaren. Vi menar att det finns vissa brister kopplat till dagens organisation som behöver åtgärdas. Det handlar både om att ansvar och uppgifter såsom de beskrivs i officiella kanaler inte stämmer överens med hur detta är reglerat i minerallagen och att det finns ett inbyggt onödigt beroendeförhållande mellan bergmästaren och SGU. Vidare behöver införas en ordning som möjliggör att vissa beslut kan fattas även när bergmästaren är frånvarande. De otydligheter som finns i organiseringen av verksamheten i dag

skapar ineffektivitet och riskerar att minska tilltron till systemet och trovärdigheten för de beslut som fattas.

Flera av våra förslag jämte behovet av en mer strukturerad tillsyn kommer innebära ökade kostnader för Bergsstaten. I kapitlet föreslår vi att den avgift som en prospektör betalar per påbörjad hektar undersökningsområde och år ska höjas för att täcka dessa kostnader. Vi bedömer det som viktigt för näringsens trovärdighet i samhället att näringen själv bär dessa kostnader och inte staten, vilket är alternativet. Dessutom är avgiften i Sverige betydligt lägre än i Finland och bör kunna höjas något utan att det påverkar intresset för prospektering i Sverige. Hur mycket den kan höjas bör bedömas i förhållande till vilka uppgifter staten genomför. Finländska staten sköter flera av de uppgifter som i Sverige hanteras av verksamhetsutövaren, vilket motiverar en högre avgift i Finland. Totalt sett kan förslagen väntas leda till en mer funktionell prövning med färre överprövningar, vilket på sikt kommer att vara positivt för investeringsviljan.

17.3.4 Nationell planering och riksintresse värdefulla ämnen och material

I kapitel 11 föreslås förändringar i den nationella planering för att stärka ställningen för innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Framför allt sker detta genom att vi föreslår att områden som innehåller innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen ska omfattas av undantaget i 4 kap. 1 § 2 stycket miljöbalken utan krav på att särskilda skäl ska föreligga. Vidare förtydligar vi i 3 kap. 7 § att det är utvinningsintresset som är det skyddsvärda, vilket innebär att också driftsanläggningar bör omfattas av riksintresseutpekanden. Vi har även analyserat möjligheten att särskilt reglera ett riksintesseutpekande av områden som innehåller innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen i 3 kap. 7 § miljöbalken. Slutsatsen är dock att detta inte behövs då möjligheten att peka ut sådana områden redan finns i nuvarande reglering och att behovet lämpligen hanteras som en tillämpningsfråga. Vi föreslår i stället att SGU ska intensiviera sitt arbete med att peka ut områden som är intressanta för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen som riksintesse. Vi föreslår även att regeringen ska ge myndigheter i uppdrag att ta

fram en kunskapssammanställning och en vägledning för kombinerad markanvändning inom områden som är intressanta för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Dessa uppdrag föreslås ges till SGU, Naturvårdsverket, Sametinget och relevanta länsstyrelser. Uppdraget väntas leda till en större förutsägbarhet och tydlighet i arbetet med riksintresseutpekanden och i tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i planprocesser och tillståndsprövningar vilket i sig kan leda till en ökad investeringsvilja.

Alternativa definitioner

Motivet att särskilt prioritera försörjningen av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen i den nationella planeringen är att marknaden för dessa metaller och mineral är omgärdade av många marknadsmisslyckanden (se kapitel 3) och att klimatomställningen är ett prioriterat samhällsintresse. Detta innebär emellertid också att metaller och mineral kommer att delas in i två grupper där metaller och mineral som inte bedöms vara innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen riskerar att tillmätas lägre vikt. Det som gör detta problematiskt är själva uppdelningen. Vad som bedöms vara innovationskritiskt i dag behöver inte vara det om några år. Detta följer av den tekniska utvecklingen. Det är inte heller givet att det alltid är klimatomställningen som ska vara det prioriterade samhällsintresset. Det behövs därför en reglering som är flexibel och där samhällets behov relativt snabbt kan återspeglas i vilka metaller och mineral som bedöms vara kritiska. Samtidigt behöver det finnas en långsiktighet eftersom det ofta tar omkring två decennier från att prospektering påbörjas till att det kan finnas en gruva. Vi föreslår att den för riksintresset ansvariga myndigheten, SGU, ska definiera vad som avses med begreppet och bedöma vilka metaller och mineral som utifrån kriterierna i definitionen ska anses uppfylla kravet på att vara innovationskritiska och nödvändiga för klimatomställningen.

Ett alternativ till den avgränsning av ämnen som vi utgår ifrån kan vara att i stället utgå från de ämnen som omfattas av EU:s lista för kritiska råvaror. Dessa råvaror betraktas som kritiska, men utan koppling till särskilt viktiga innovationer för klimatomställningen. Uppräkningen skulle bli längre än uppräkningslistan över innovationskritiska

metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Att använda EU:s lista för kritiska råvaror utan avgränsningar skulle underlätta vid eventuella framtida krav på att införliva denna lista i medlemsländernas lagstiftning.

Ett annat alternativ till innovationskritiska metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen skulle vara metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Det skulle kunna motiveras med att exempelvis elfordon innebär ökande behov av basmetaller utan direkt koppling till en omvälvande innovation. Ett exempel på en lista av det slaget på råvaror som är nödvändiga för grön energiomställning, ger Nordic Innovation (2021) utifrån de nordiska ländernas förhållanden. Klimatomställningens metaller och mineral innefattar enligt den definitionen, utöver EU:s kritiska råvaror, bland annat koppar, nickel, zink, aluminium, bly och järnmalm.⁴ Anledningen är att dessa råvaror behövs i betydande omfattning till de produkter som bygger upp elektrifieringen av samhället, även om råvarorna inte är kritiska för själva innovationerna på området elektrifiering. På samma sätt som beskrivs ovan skulle en sådan ordning innebära att de specifika rättsliga regleringar som vi föreslår träffar en annan, bredare krets av ämnen.

Valet av definition avgör konsekvensen

Valet av definition kan vara avgörande för konsekvenserna av en förändring. Inte minst är det relevant att bedöma hur definitionen påverkar:

1. investeringsviljan,
2. en hållbar försörjning av metaller och mineral inom alla samhällsområden, och
3. samhällsekonomin i stort.

Investeringsviljan kan förväntas påverkas mest av en kort uppräkningslista med få metaller och mineral eftersom detta innebär att kapital kommer att koncentreras till områden där dessa finns i större utsträckning. Vi bedömer dock att effekterna inte är särskilt betydande eftersom prospektering domineras av etablerade gruvbolag i Sverige

⁴ Nordic Innovation (2021).

som primärt är inriktade på några specifika mineral. Om många metaller och mineral adresseras lär det inte bli någon stor skillnad mot hur det fungerar i dag. En generös definition, till exempel metaller och mineral som är kritiska för klimatomställningen, skulle kunna motivera att alla koncessionsmineral skulle kunna hamna på listan. Detta talar för att begränsa definitionen till innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. En nackdel med definitionen innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen är dock att bara en samhällsutmaning står i centrum – klimatutmaningen. Samtidigt kommer de metaller och mineral som omfattas av uppräknigen också vara viktiga för innovationer inom andra samhällsområden, exempelvis innovationer som behövs för försvaret, sjukvården, infrastruktur och tryggheten av energiförsörjningen. För att motverka konsekvenserna av att samtliga innovationskritiska metaller och mineral inte inkluderas bör de förslag som finns i kapitel 16 genomföras.

I och med att innovationen står i centrum för definitionen är en stor skillnad att metaller och mineral som är viktig för samhällsekonomin riskerar att hamna utanför uppräknigen. Exempelvis skulle koppar och järn inte inkluderas som innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen såsom vi definierat den. Om dessa metaller och mineral inkluderades skulle den styrande effekten som önskas sannolikt försvinna.

I kapitel 11 föreslår vi även att det förtydligas att riksintresseområdet för värdefulla ämnen och material också omfattar sådana områden som krävs för nödvändiga anläggningar för utvinning av dessa. En konsekvens av den ändringen är att det blir tydligare vid markanvändningskonflikter att det är utvinningen av ämnen och material som är avsedd att skyddas med bestämmelsen, inte enbart fyndigheten i sig, vilket kan förväntas leda till en mer funktionell prövning.

17.3.5 Funktionell prövning av koncession

I kapitel 12 föreslår vi en förändring av koncessionsprövningen som är mer omfattande än vad som ligger inom det uppdrag som getts till en bokstavsutredare⁵ om möjligheten att flytta prövningen av Natura

⁵ N2022/01133.

2000-tillstånd från prövningen av bearbetningskoncession till miljöprövningen.

Otydlighet i dagens regelverk

Utformningen av dagens koncessionsprövning är den viktigaste orsaken till att Sverige de senaste åren dalat kraftigt i rankningen av gruvregioners attraktivitet. Koncessionsprövningen bedöms inte vara funktionell och förutsägbar och bedöms sakna långsiktig stabilitet till följd av regler om Natura 2000-tillstånd och miljöbedömningar. Som vi inledde kapitlet med är detta frågor som har stor betydelse för investeringsviljan. När minerallagen infördes bedömdes det viktigt med ett tidigt avgörande av markens lämplighet. I koncessionsprövningen förväntas det därför ske ett avgörande om markens lämplighet i enlighet med miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Utvecklingen av miljöpolitiken inom EU och utformningen av unionens miljöskyddsregler har inneburit att detta inte längre är möjligt i ett tidigt skede. Vid en prövning av hushållningsbestämmelserna ingår prövningen av påverkan på Natura 2000-områden. Vi har studerat EU-domstolens praxis avseende Natura 2000-tillstånd och konstaterar att underlaget för miljöbedömning avseende påverkan på området ska ge förutsättningar för en fullständig, exakt och slutlig bedömning. För att uppfylla dessa krav på miljöbedömning krävs betydligt mer underlag än vad som behövts historiskt i en svensk koncessionsprövning. Konsekvensen av detta är att koncessionsprövningen i praktiken behöver hanteras parallellt med miljöprövningen när ett Natura 2000-område kan påverkas. Därmed faller möjligheten till ett tidigt avgörande om markens lämplighet om ett Natura 2000-område berörs. Konsekvensen av detta är att inget beslut om koncession kan meddelas och därmed finns inte någon malmbevisning som kan presenteras för att generera det riskkapital som juniora gruvbolag behöver för att ta fram underlag för miljöprövningen. Etablerade gruvbolag är betydligt mindre känsliga för tillgången till externt kapital, eftersom de har intäkter från pågående gruvdrift och annat kapital. Det är utifrån denna situation som investeringsviljan ska bedömas i vår utredning.

I vårt arbete har vi även granskat hur förenligt det är med reglerna i 6 kap. miljöbalken om miljöbedömningar att slutligt pröva vissa delar av verksamheten utan att ha komplett kunskap om helheten.

De svenska miljöbedömningsreglerna motsvarar i stort EU:s MKB-direktiv och ställer krav på att alla miljökonsekvenser av en verksamhet ska prövas samlat. Mark- och miljööverdomstolen har tidigare konstaterat att ett projekts hela miljöpåverkan ska bedömas i en och samma prövning, och att detta inkluderar följdforetag.⁶ Det finns en möjlighet till uppdelad prövning när det i nationell rätt föreskrivs att tillståndprocessen ska äga rum i flera etapper. Då ska den inverkan som ett projekt kan få på miljön identifieras och bedömas under handläggningen av det huvudsakliga beslutet. Om det är så att inverkan kan identifieras först under handläggningen inför beslutet om verkställande ska bedömningen göras då i stället. Även om koncessionsbeslutet anses vara det huvudsakliga beslutet ska en miljöbedömning göras vid miljöprövningen och de nya omständigheterna prövas, inklusive sådant som behöver bedömas på nytt. Anser man i stället miljöstillståndsprövningen vara det huvudsakliga beslutet, ska miljöbedömningen göras i den handläggningen. Eventuella tidigare bedömningar fungerar då mer som vägledning.

Den svenska ordningen innebär i dagsläget att ett koncessionsbeslut begränsar efterkommande miljöstillståndsprövning, därmed är det också rimligt att förutsätta att alla konsekvenser måste bli fullständigt prövade i den delen av prövningen, såväl direkta som indirekta. Detta innebär att koncessionsprövningen kan ifrågasättas ur ett rättsligt perspektiv, både utifrån Natura 2000-bestämmelserna och miljöbedömningsbestämmelserna. Det finns således en otydlighet i dagens reglering i förhållande till vilka frågor som slutligt har avgjorts genom prövningen av bearbetningskoncessionen och vad som ska prövas i miljöprövningen.

Tydlig process stärker investeringsviljan

Vi föreslår att hela prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas från koncessionsprövningen till miljöprövningen. På så sätt uppfylls den ursprungliga intentionen med ett tidigt beslut som ger ensamrätt till området. Regelverket blir tydligare och processen enklare för verksamhetsutövare. Om regelverket inte förändras riskerar vi att bli kvar i en situation där koncessionsprövningen inte kan ske vid den tidpunkt och på det sätt som är avsett utifrån minerallagen. Frågan

⁶ MÖD 2007:50 ”Citybanan”.

om hur dagens prövningssystem stämmer överens med EU-rättens krav kan komma att väckas i domstol och utfallet av det kan mycket väl bli att slutsatserna blir desamma som i domstolsavgörandet om Norra Kärr, något som skulle få tydliga negativa konsekvenser för Sveriges attraktivitet som gruvland.

En flytt av prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken till miljöprövningen skulle förenkla och förtydliga för verksamhetsutövare att markanvändningsfrågorna prövas och avgörs en gång och slutligt genom den prövningen. Genom att prövningen samlas till ett enda tillfälle behöver inte verksamhetsutövaren genomföra miljöbedömningar i två steg, vilket kan ge ekonomiska och tidsmässiga vinster.

Förslaget är således en åtgärd för att hantera de problem med osäkerheter i miljöreglering samt regulatorisk duplicering och inkonsekvenser som anges som skäl till att Sverige dalat i Fraser Institutes ranking över gruvregioners investeringsattraktivitet. En tänkbar risk med förslaget är att koncessionen i dag används för att attrahera kapital som behövs för att ta fram underlag till den omfattande miljöbedömningen i miljöprövningen. Samtidigt kommer ett oförändrat regelverk, nollalternativet, i praktiken innebära att koncessions- och miljöprövningen behöver ske mer eller mindre parallellt och då blir denna risk inte betydelsefull. Däremot är det en risk utifrån den ursprungliga intentionen att markanvändningsfrågan skulle hanteras tidigt och att prospekteringsbolag önskar sig tidiga besked om att platsen är lämplig för tänkt verksamhet (se kapitel 5). När färre saker prövas i koncessionen, riskerar också värdet av koncessionen att minska. Vi bedömer dock att detta inte är en given konsekvens. Det kan vara en omständighet som är möjlig för branschen att anpassa sig till, vilket skulle innebära att investeringsviljan totalt sett kan öka genom att förslaget förenklar och förtydligar prövningen samt ligger bättre i linje med EU-rättens krav.

Att göra en fullständig bedömning av hur investeringsviljan kommer att påverkas av förslaget är problematiskt, eftersom det rör sig om olika typer av investerare och investeringarna är unika, vilket omöjliggör välgrundad empiri. Vi har genom våra intervjuer med juniora prospekteringsbolag också kunnat konstatera att de många gånger har svårt att överblicka det exakta innehållet i koncessionsprövningen och därmed konsekvenser av olika förslag. Detta är inte konstigt eftersom det är en relativt komplex prövning som de flesta saknar erfarenhet från Sverige av. Etablerade gruvbolag har en betydligt

större erfarenhet från detta och kan därmed också förstå konsekvenserna av olika förslag på ett annat sätt. Samtidigt är de i en situation där de inte är beroende av riskkapital för att kunna finansiera sin verksamhet vilket innebär att konsekvenserna av förslag kan skilja sig åt för etablerade bolag i jämförelse med juniora prospekteringsbolag. Det vi kan veta är att en tillämpning som inte bedöms vara fullt ut förenligt med EU-rätten, såsom det nuvarande, kommer att ha negativa konsekvenser för investeringsviljan.

Branschorganisationen Svemin delar inte vår bedömning utan anser att investeringsviljan kommer att försämrats av en flytt av hela 3 och 4 kap. miljöbalken från koncessionsprövning till miljöprövningen. Detta är en bedömning som inte överensstämmer med de svar som flera av branschorganisationens medlemmar givit i en enkät från utredningen (se bilaga 7 och avsnitt 17.5.3). Vi ser dock en risk att förslaget kan uppfattas som negativt för prospektörer. Om detta förslag genomförs är det särskilt viktigt att de förslag i kapitel 16 som bland annat syftar till att sända signaler till investerare och myndigheter att Sverige vill ha ny utvinning av innovationskritiska metaller och mineral, också genomförs. Förslaget i kapitel 8 om att Försvarsmakten alltid ska få meddelande om en inkommen ansökan om undersökningstillstånd är ett annat förslag som blir särskilt viktigt, eftersom detta innebär att det tidigt kan komma en signal om att en viss plats är olämplig för prospektering eller gruvdrift ur ett totalförsvarsperspektiv.

Innan en ny reglering införs bör konsekvenserna av vårt förslag hanteras samlat med, och vägas mot, konsekvenserna av en flytt av enbart prövningen av Natura 2000-tillstånd. Detta möjliggör en analys med helhetsgrepp om hur investeringsviljan påverkas. I och med att en sådan samlad bedömning görs kan konsekvenserna av vårt förslag utvecklas än mer. I det fortsatta arbetet kan det även vara relevant att undersöka möjligheten att hitta finansieringslösningar för juniora prospektörer att hantera en miljöprövning, till exempel möjligheten av en fond eller lånegarantier.

17.3.6 Mineralnäringens påverkan på vattenförekomster

I kapitel 13 bedömer vi att det finns få möjligheter till regulatoriska förändringar som skulle innebära lättnader för gruvverksamheter i förhållande till dagens miljöskyddsregler. Vi föreslår därför inga sådana författningsförändringar. Vi bedömer att gruvnäringen skulle kunna gynnas av att de planeringsverktyg som föreslogs av Vattenförvaltningsutredningen implementerades. Dessa förslag inkluderar en stärkt planering på nationell- och avrinningsområdesnivå. Genom en mer övergripande planering kan det bli tydligare vilka åtgärder som är nödvändiga för att kunna skapa utrymme för ytterligare utsläpp i delar av ett avrinningsområde. Vi bedömer också att ett strategiskt arbete bör bedrivas på EU-nivå för att undersöka möjligheterna att införa ytterligare undantag från vattendirektivets försämringsförbud, specifikt för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen. Eftersom dessa är platsbundna och särskilt viktiga för samhällsutvecklingen finns skäl för undantag från det lokala miljöskyddet (se vårt förslag i 17.3.1).

17.3.7 Värddelning med lokalsamhället

I kapitel 14 presenteras ett förslag om en gruvpott för lokal samhällsutveckling. Förslaget uppfyller kommittédirektivens delsyfte att kommuner, regioner och andra berörda ska kunna få större andel i det värde ett projekt genererar. Det problem insatsen svarar mot är att gruvnäringen är viktig för landet samtidigt som gruvnära samhällen återkommande uppfattas få omotiverat små fördelar av verksamheten. Gruvpottens nivå bestäms i den statliga budgetprocessen och medlen fördelas till landets olika gruvområden i proportion till malmvärde baserat på ett underlag som används i myndighetsarbete redan i dag. Regeringen får begränsa tilldelningen om behoven är små lokalt. I övrigt bestämmer i första hand gruvföretag, berörda kommuner och regioner fördelningen tillsammans. Strukturella faktorer vägs också in.

För att hålla nere administrativa kostnader föreslår vi att de berörda kommunerna får disponera medlen utan särskilt krav på återrapportering utöver den som utförs inom ramen för regionalt utvecklingsarbete. Samhällsekonomiskt och offentligekonomiskt blir kostnaden nära noll. Kommuner får möjlighet att styra medel till

kapacitetsuppbyggnad utifrån kännedom om traktens behov. Om utvärderingar visar att medlen inte används ändamålsenligt kan i första hand krav på specifik återrapportering om hur medlen använts införas och i andra hand detaljavgrensning av vad medlen får användas till. Vi bedömer att fördelarna överväger med att inledningsvis försöka med en sådan tillitsbaserad reglering som inte detaljstyr användning respektive återrapportering.

Vi föreslår att insatsen finansieras genom omprioritering av medel inom ett av statsbudgetens utgiftsområden. Förslaget blir därför statsfinansiellt neutralt och ändamålet för de omprioriterade medlen förblir på ett övergripande plan samma som innan, det vill säga regional utveckling. Konsekvenser för offentlig ekonomi i övrigt är att vissa gruvnära kommuner får tillskott motsvarande vad en statlig myndighet (Tillväxtverket) och regionerna får i minskning av projektmedel att dela ut till alla typer av aktörer inom regional utveckling. Det är tänkbart att civilsamhällets organisationer och privat sektor får mindre medel. Å andra sidan står det gruvkommunerna fritt att satsa de extra medlen på aktörer inom civilsamhälle och privat sektor eller på insatser som gynnar dessa. Konsekvensen kan bli en omfördelning inom sektorer mellan olika platser i landet eller mellan sektorer. Ansvaret läggs på kommunerna. Vi bedömer att finansiering genom omfördelning inom utgiftsområdet regional utveckling är ett lämpligt alternativ om finansiering ska ske utan höjt skatteuttag, men noterar samtidigt att det inte är fritt från nackdelar. Det riskerar att leda till missnöje från dem vars möjligheter till finansiering minskar.

Att gruvpottens nivå sätts via statsbudgeten kan uppfattas som en svaghet jämfört med exempelvis en fristående fond finansierad direkt av gruvbolagen. Medlen måste konkurrera om utrymme med andra budgetposter under det i förväg fastställda utgiftstaket. En fond skulle kräva mer administration, vilket betyder högre kostnader. Alternativet gruvpott via statsbudgeten lägger ett ansvar på regering och riksdag att upprätthålla stabilitet i systemet och inte med tvära kast öka eller minska anslaget från år till år.

Om ingen reglering kommer till stånd väntas den lokala acceptansen för nya gruvor sjunka. Ett starkt motstånd lokalt kan försvåra etableringar och minska viljan att investera i svensk gruvnäring med negativa följdverkningar även för annan industri kopplad till gruvnäringen, samhällets försörjningsberedskap och samhällets klimatomställning. På kort sikt skall det innebära att vissa gruvnära kom-

muner får mindre medel att röra sig med än vad de får genom förslaget.

Vi har övervägt alternativet att konstruera ett system som efterliknar vattenkraftens värdedelningssystem bygdemedel, men bedömer att vårt förslag om gruvpott är mer fördelaktigt. Ett bygdemedelsliknande system som utgår från ansökningar och rekvisitioner till tillfälliga investeringar skulle innebära betydligt högre administrativa kostnader. En ren avgiftsfinansiering för att täcka både bygdemedel och offentlig administration skulle innebära så höga kostnader för gruvföretagen att det skulle bli svårare för dem att bedriva sin verksamhet, vilket inte går ihop med utredningsdirektivens krav om att inte försämra investeringsklimatet. Om en bygdemedelsliknande lösning ändå väljs är det viktigt att tydliggöra till vilka ändamål som medlen får användas och de handläggande myndigheternas roller, för att undvika intressekonflikter.

Vi har också övervägt alternativet att i stället för reglerad värdedelning införa insatser som uppmuntrar mineralföretag att ta frivilliga initiativ till värdedelning. Vi bedömer det som osäkert att det alternativet skulle vara tillräckligt kraftfullt för att ge de önskade effekterna. Vi noterar samtidigt att vårt förslag kan kombineras med frivilliga insatser och statliga incitament för att uppmuntra frivilliga initiativ, som exempelvis mätning av social acceptans för utvinningsverksamhet.

Potentiellt kan den insats vi föreslår komma att uppfattas som orättvis av vissa. Ett skäl är att medlen går till både befintliga och nya gruvkommuner trots att behovet av medel sannolikt är större i nya gruvkommuner där det krävs investeringar i bostäder, fysisk planering, infrastruktur med mera. När det gäller kommuner med lång historia av gruvdrift där lönenivåerna är höga och arbetstillfällena många kan det vara så att närliggande kommuner har större behov. Potentiell upplevd orättvisa bör i någon mån kunna förebyggas genom regeringens möjlighet att utifrån behov begränsa ett gruvområdes andel jämte möjligheten att på lokal och regional nivå styra fördelningen till kommuner utifrån behov.

Gruvpotten skulle också kunna uppfattas som orättvis av exempelvis kommuner med större vindkraftsetableringar eller annan jämförbar naturresursanvändning för vilken en motsvarande värdedelningsinsats saknas. Därför rekommenderar vi att samordning av dessa insatser utreds och övervägs på längre sikt. På kortare sikt är det rim-

ligt att beakta kommande resultat från den pågående utredningen om obligatorisk värde delning med vindkraftskommuner.

För att fullt ut bemöta problematiken med eventuellt missgynnande av industri- och naturresursdominerade samhällen bedömer vi att det behövs en bredare översyn av dessa kommuners och regioners förutsättningar att klara sina uppgifter som tar hänsyn till hur skatteunderlaget avgränsas och till balanskravet bland annat.

17.3.8 Miljöskyddet och översyn mineralagen

I kapitel 15 föreslår vi även att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, tillsammans med det nationella centrum för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral vid SGU vi föreslår ska bildas, får i uppdrag att belysa möjligheter till en utökad primär och sekundär utvinning i Sverige utifrån dagens miljöskydd.

En analys som belyser möjligheten till utökad gruvverksamhet utifrån dagens miljöskydd kommer i sig inte ha någon direkt påverkan på investeringsviljan. Syftet med en sådan analys skulle i stället vara att möjliggöra bland annat undantag i EU:s miljöskyddsdirektiv för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Detta kan förmodas ha en stor positiv påverkan på investeringsviljan, eftersom de krav som följer av dessa direktiv i dag kraftigt försvårar eller i vissa fall till och med omöjliggör gruvverksamhet. Konsekvensen skulle bli ett ökat utbud av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen, men till priset av sänkta lokala miljöskydds krav. Det behöver inte betyda att den lokala miljöpåverkan till följd av utvinningsverksamhet i praktiken ökar till oacceptabel nivå. Konsekvenserna i praktiken av en förändrad skyddsnivå beror bland annat på om kraven i nuvarande skyddsnivå är omotiverat högt ställda eller inte tillräckligt träffsäkra för att passa svenska förhållanden. Slutmålet är att på ett bättre och mer träffsäkert sätt ta hänsyn till lokal miljöpåverkan utifrån de specifika förhållandena i Sverige. I det ingår att på ett bättre sätt kunna göra avvägningen mellan ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan.

I kapitel 15 föreslår vi också att en utredning tillsätts med uppdrag att se över hur regelverket för primär och sekundär utvinning

av metaller och mineral bör vara utformad för att tillgodose krav på resurseffektivitet och även i övrigt vara anpassad till moderna krav och behov. Vårt utredningsuppdrag har varit begränsat till åtgärder som behövs för att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Det har på så sätt inte omfattat en fullständig översyn av minerallagen, mineralförordningen och andra regelverk av betydelse för tillgången till metaller och mineral. Under utredningsarbetet har vi uppmärksammat ett antal brister och luckor i nuvarande regelverk som skulle behöva utredas vidare. De brister som vi uppmärksammat har betydelse för tillgången till metaller och mineral generellt och kan därmed ha betydelse även specifikt för möjligheten att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.

Vi konstaterar att det finns flera delar av minerallagen med mineralförordningen som har ålderdomliga inslag, bland annat bygger lagen på en ålderdomlig terminologi. Minerallagen och mineralförordningen har även fått flera tillägg och ändringar genom åren vilket gör att systematiken brister och lagen uppfattas som otydlig. Sådana otydligheter riskerar att påverka funktionaliteten i prövningen på ett negativt sätt vilket kan medföra en rättsosäker tillämpning och ett försämrat investeringsklimat.

17.3.9 Ytterligare insatser för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

I kapitel 16 presenterar vi ett antal förslag som på en mer övergripande nivå ska bidra till en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral och särskilt av innovationskritiska metaller och mineral. Delvis handlar dessa förslag om att skapa bättre förutsättningar för en funktionell prövning av ärenden som rör utvinning av metaller och mineral.

Nationell strategi och nationellt centrum

Vi föreslår bland annat en parlamentariskt förankrad strategi som ska ge långsiktiga villkor för investeringar. Metall- och mineralnäringen är förenade med kapitalintensiva investeringar med lång teknisk livs-

längd. För attraktiviteten är därför stabilitet centralt.⁷ En strategi med tydliga målsättningar kan också förväntas skapa förutsättningar för myndigheter att bättre samordna sig vilket skulle skapa en större förutsägbarhet i prövningen.

En strategi skulle framför allt behövas för att samordna och skapa en bättre balans mellan olika åtgärder som syftar till en hållbar försörjning av metaller och mineral. För att möjliggöra en effektiv hållbar försörjning behöver åtgärder som påverkar gruvnäringen koordineras med åtgärder som syftar till att öka återvinning av metaller, återanvändning av produkter, substitution av material och diversifiering av metallmarknaderna. Sveriges mineralstrategi från 2013 behöver därmed samordnas med den nyare strategin för cirkulär ekonomi och inte minst med EU-kommissionens agenda på området. Detta skulle skapa förutsättningar för mindre miljöpåverkan samtidigt som en resurseffektiv politik leder till minskade utsläpp av växthusgasutsläpp. Det skulle även vara positivt för totalförsvaret om perspektiv som försörjningstrygghet och beredskap togs in och beaktades i strategin.

Vi föreslår särskilda mål för värde- och leverantörskedjorna för batterier och permanentmagneter. Dessa är två komponenter som är ytterst viktiga för klimatomställningen och där det finns betydande problem med risker i råvaruförsörjningen. De är även utpekade i EU kommissionens arbete och det finns en stark önskan om att skapa ett europeiskt oberoende för dem. Sverige har potential för utvinning av flera av de innovationskritiska mineral som behövs för batteritillverkning och i permanentmagneter. I den snabba tillväxten i efterfrågan på dessa komponenter är det viktigt att säkerställa att systemen blir cirkulära och att svensk industri kan bidra i detta arbete. Detta förslag skulle således särskilt leda till en höjd investeringsvilja kring innovationskritiska metaller och mineral. Vi bedömer i kapitel 16 att övrig mineralnäring inte kommer att påverkas negativt av detta förslag.

En viktig åtgärd för att skapa en hållbar försörjning av metaller och mineral är att stödja näringslivet i detta arbete. Vi föreslår därför att ett nationellt centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral inrättas. Detta centrum skulle få en viktig roll i att samordna berörda myndigheter. Ett sådant centrum får också en viktig roll för genomförandet av en strategi även om delar av dess uppgifter bör genomföras även utan en strategi.

⁷ Tillväxtanalys (2018c).

Forskning, kunskap och återvinning

Vi ser också ett behov av särskilda insatser kring återvinning av metaller och mineral. Det primära syftet med dessa insatser är att skapa bättre förutsättningar och underlag för en effektiv och koordinerad utveckling av politiken för cirkulär ekonomi och mineralutvinning. Det finns inte minst ett stort behov av underlag som visar hur styrmedel påverkar konkurrensen mellan primära och sekundära metaller.

Vi har även identifierat ett behov av forsknings- och kunskapsstärkande insatser. Detta gäller särskilt kring innovationskritiska metaller och mineral. De förslag vi lämnar inom detta område kan förväntas bidra till en ökad investeringsvilja, minskad lokal miljöpåverkan genom teknisk utveckling samt en mer funktionell prövning eftersom de föreslagna satsningarna kommer att leda till höjd kompetens inom såväl domstolar, myndigheter som näringslivet.

17.4 Konsekvenser för miljö och klimat

De viktigaste konsekvenserna för klimat och miljö som följer av utredningens förslag är en möjlig positiv påverkan på klimatet genom att den gröna omställningen påskyndas. En mer funktionell prövning bedöms ha positiv inverkan på möjligheten att nå miljökvalitetsmålen. Framtida lättnader i det EU-rättsliga miljöskyddet kan medföra en negativ påverkan på lokala miljöförhållanden. Enligt regeringens initiativ Fossilfritt Sverige riskerar stora industriella investeringar utebli om inte prövningen förbättras.⁸ Sådana investeringar skulle kunna skapa global klimatnytta och värde för Sverige, exempelvis inom gruv-, järn- och stålbranscherna. Detta innebär att en funktionell prövning är av stor betydelse för investeringsviljan i den gröna omställningen.

17.4.1 Investeringsviljan avgörande för klimatnyttan

Investeringar i ny teknik som behövs för klimatomställningen har en mycket stor potentiell klimatnytta men det är inte möjligt att på ett tillförlitligt sätt kvantifiera denna nytta av enskilda förslag. Vi bedömer att alla våra förslag har en positiv klimatnytta men att några

⁸ Fossilfritt Sverige (2021), s. 10.

av dem är extra viktiga. Det gäller inte minst våra förslag kring andra insatser. Förslagen i kapitel 16 förväntas skapa tydliga signalvärden till investerare att Sverige önskar investeringar, särskilt i innovationskritiska metaller och mineral. En parlamentariskt förankrad strategi skulle signalera en politisk viljeyttring som, om den är långsiktig, skulle kunna bidra till en ökad investeringsvilja. Detta gäller särskilt innovationskritiska metaller och mineral om dessa pekas ut som särdeles viktiga i strategin. Våra förslag syftar även till att skapa en större samordning och tydligare avvägningar mellan åtgärder som rör primära respektive sekundära metaller. Detta skapar förutsättningar för en mer resurseffektiv samhällsutveckling som i sig kommer att bidra till en stor klimatnytta, inte minst genom en förväntad snabbare övergång till en cirkulär ekonomi. Eftersom effekterna av detta är beroende av tillverkningsindustrins förmåga att skapa en hållbar försörjning av råvaror är inrättandet av ett nationellt centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral av stor betydelse för klimatnyttan. Investeringsviljan förväntas även öka av vårt förslag om att SGU ska genomföra en systematisk kartläggning av potentialen för innovationskritiska metaller (primära och sekundära).

Om innovationskritiska metaller och mineral fick en tydligare ställning i den nationella planeringen skulle ett signavärde skapas som kan förväntas vara positivt för investeringsviljan i teknik som behövs för den gröna omställningen. Vi bedömer också att vårt förslag kring vad som bör ingå i en koncessionsprövning är viktigt för investeringsviljan. En prövning som kan uppfattas vara inte helt i linje med EU-rättens krav riskerar att skapa stora osäkerheter för investerare och därmed leda till en långsammare grön omställning. Som vi redogjort för i kapitel 7 finns det även andra hinder som kraftigt försvårar för investeringar i gruvindustrin men som vi bedömt ligga utanför vårt uppdrag.

Våra övriga förslag förväntas ha en viss positiv påverkan på klimatnyttan. Framst följer detta av att prövningen blir mer funktionell och därmed att investeringsklimatet blir bättre.

17.4.2 En funktionell prövning bidrar till att miljömålen nås

Exploatering av nya områden för gruvor får ofta lokalt betydande konsekvenser för natur och miljö. Gruvor påverkar inte minst sjöar, vattendrag och grundvatten liksom den biologiska mångfalden.

Våra förslag är utformade i enlighet med utredningsdirektivet, det vill säga att prövningen ska ta bättre hänsyn till ett projekts lokala miljöpåverkan. Merparten av våra förslag rör undersökningsarbete som vanligen har en liten miljöpåverkan. I kapital 9 föreslås en generell dispens för terrängkörning för innehavare av undersökningstillstånd. Detta kan i sig leda till en utökad negativ miljöpåverkan. För att säkerställa att en inte acceptabel miljöpåverkan uppstår föreslår vi därför att eventuell terrängkörning medför ett krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. På så vis kan krav på behövliga skyddsåtgärder ställas.

En funktionell prövning bidrar till att nå miljömålen. Utredningen *En anpassad miljöprövning för en grön omställning* bedömde att en ökad tydlighet och transparens i miljöprövningarna bidrar till en effektivisering som ökar möjligheterna att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet.⁹ Denna övergripande slutsats innebär att en mer effektiv och välfungerande prövning generellt gynnar miljömålen genom att det skapas bättre förutsättningar för att pröva de materiella frågorna kopplade till verksamhetens miljöpåverkan. Detta gäller inte minst vårt förslag i kapitel 11 om att 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas från koncessionsprövningen till miljöprövningen. Syftet med denna flytt är att förenkla och förtydliga att markanvändningsfrågorna prövas och avgörs en gång och slutligt genom den prövningen. Genom att prövningen samlas till ett enda tillfälle behöver inte verksamhetsutövare längre genomföra två miljöbedömningar, vilket kan ge såväl ekonomiska som tidsmässiga vinster för verksamhetsutövare samt undanröja otydligheter för övriga inblandade parter. Detta skapar dessutom bättre förutsättningar för att villkor kan ställas som möjliggör att miljömålen kan nås.

De forsknings- och kunskapsinsatser som föreslås kan också förväntas bidra till att miljömålen nås. Dessa satsningar skulle skapa kunskap som kommer kunna bidra till bättre avvägda beslut. Detta gäller särskilt innovationskritiska metaller och mineral eftersom kunskapen kring miljökonsekvenserna av utvinning, förädling och åter-

⁹ Ds 2018:38.

vinning är begränsad. Detta är ett starkt skäl för vårt förslag om uppbyggnad av ett svenskt forskningscentrum för kritiska metaller och mineral.

Flera av våra förslag i kapitel 16 syftar till att skapa en snabbare övergång till en cirkulär ekonomi vilket generellt innebär en mindre miljöpåverkan. Dessa förslag, inkluderande förslag om inrättandet av ett nationellt centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral samt specifika uppdrag kring förutsättningarna för metallåtervinning, kan förmodas bidra till en mer resurseffektiv ekonomi. Det samma gäller en strategi givet att en sådan skapar en riktning som skapar en balans mellan primära och sekundära metaller.

17.5 Konsekvenser för olika samhällsaktörer

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag för staten, kommuner och regioner, företag respektive enskilda.

17.5.1 Konsekvenser för staten

Tidigt dialogmöte

Vi föreslår i kapitel 8 ett tidigt dialogmöte som ska genomföras efter att undersökningstillstånd har beviljats men innan en arbetsplan är delgiven. Syftet med detta är att tidigt i prövningen skapa en ökad förståelse för prövningsprocessen samt skapa möjlighet för en tidig dialog mellan prospektören och markägare samt andra intressenter. På så sätt kan de som känner markerna bäst berätta om redan pågående verksamhet och annat som är bra för prospektören att känna till i framtagandet av arbetsplan. Vi föreslår att Bergsstaten ska organisera dessa möten. Detta kommer innebära en kostnad som vi föreslår finansieras genom en höjning av den årliga avgiften för undersökning. Om det finns behov ska även aktuell länsstyrelse ges möjlighet att delta på dessa möten.

Uppdrag – att utvärdera arbetsplanssystemet

Vi föreslår i kapitel 8 att SGU får i uppdrag att utvärdera systemet med arbetsplan utifrån dess syfte att främja tidig, öppen och fungerande dialog samt att analysera hur delgivning av arbetsplanen kan effektiviseras. Man bör i detta även analysera betydelsen av att införa en reservation innan undersökningstillstånd eller att det i minerallagen tydliggörs att undersökningstillstånd först blir giltigt när det finns en gällande eller fastställd arbetsplan. Uppdraget är relativt omfattande och kan kräva kompetens som i dag inte finns på myndigheten. Det gäller särskilt utvärderingen utifrån syftet om att skapa en tidig dialog. Vi bedömer därför att SGU bör få 0,8 miljoner kronor för att genomföra uppdraget. Det lär inte täcka hela kostnaden för uppdraget men samtidigt ligger uppgiften delvis redan inom myndighetens ansvarsområde.

Reglering av djupborrning, utvinningsavfall från borrhning och terrängkörning

Vi föreslår i kapitel 9 att djupborrning som omfattas av krav på undersökningstillstånd inte omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprovningförordningen. Denna anmälan går till länsstyrelsen. Samtidigt föreslår vi att djupborrning i dessa situationer ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Detta samråd sköts av länsstyrelsen. Generellt genomförs redan i dag samråd för djupborrning vid prospektering vilket innebär att kravet inte kommer att kräva nämnvärt mer resurser för länsstyrelsen.

För att kunna genomföra djupborrning behövs också en anmälan om avfallsplan enligt förordning (2013:31). I dag får kommunen denna anmälan. Vi föreslår att anmälan i stället ska gå till länsstyrelsen.

I kapitel 9 föreslår vi även att ett undantag från förbudet på terrängkörning införs i terrängkörningsförordningen för verksamhet som innehar undersökningstillstånd. I dag krävs det dispens vilket söks hos länsstyrelsen. Samtidigt föreslår vi precis som för djupborrning att terrängkörning ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Generellt genomförs redan i dag samråd för terrängkörning vid prospektering vilket innebär att kravet inte kommer att kräva nämnvärt mer resurser för länsstyrelsen.

Sammantaget bedömer vi att länsstyrelserna resursbehov inte nämnvärt påverkas av dessa förslag.

Undersökningstillståndens längd och villkor för förlängning

Vi föreslår i kapitel 9 att den totala giltighetstiden för undersökningstillstånd förlängs till 17 år och att villkoren för förlängning kopplas till att prospektören inkommit med årliga redogörelser av resultaten från undersökningsarbetet. Att koppla förlängning av undersökningstillstånd till en årlig rapportering av undersökningsresultat kan underlätta för Bergsstaten att göra bedömningen av om en förlängning kan medges. Samtidigt kommer detta skapa ett löpande inflöde av undersökningsresultat. I dag rapporteras resultaten in först när undersökningstillståndet upphört och det inte ansökts om koncession. Bergsstaten lägger dock allt mer tid på att få in resultat eftersom incitamenten inte är starka för rapportering. Att koppla rapporteringen till en förlängning av undersökningstillstånd skulle skapa starkare incitament för prospekteringsföretagen att rapportera in sina undersökningsresultat. Sammantaget bedömer vi att behovet av resurser hos Bergsstaten inte kommer att påverkas nämnvärt.

SGU blir prospekteringsluss och utveckling av digitala tjänster

I kapitel 10 föreslår vi att SGU får till uppgift att agera prospekteringsluss. Denna uppgift handlar om att kunna bistå prospektörer med samlad information om prövningsprocessen. För att möjliggöra detta arbete bör SGU förstärkas med en årsarbetskraft.

För att underlätta rollen som prospekteringsluss bör SGU få i uppdrag att ta fram en användarvänlig vägledning för prövningsprocessen för prospektering. Eftersom detta kan anses vara en uppgift som tydligt är en del av SGU:s ansvar bedömer vi att uppdraget bör kunna genomföras inom existerande ramar. Uppdraget bör genomföras efter samråd med Naturvårdsverket och minst två länsstyrelser.

För att underlätta för prospektörer bör de digitala tjänsterna utvecklas. Vi föreslår därför att prospekteringsdelen på webb-tjänsten verksamt.se utvecklas så att den blir en digital ingång. Vi föreslår att Tillväxtverket får detta i uppdrag och att det ska genomföras under två år och att uppdraget finansieras med 7 miljoner kronor per år.

Dessa medel ska användas för att medfinansiera insatser hos andra myndigheter, framför allt SGU och länsstyrelsen, för att säkerställa att avsedd nytta kan levereras.

Uppdrag om samverkan mellan länsstyrelserna

I kapitel 10 lämnar vi ett förslag om att länsstyrelserna ska få i uppdrag att utveckla samverkansformer för ärenden som rör undersökningsarbete samt för tillämpningen av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken i samband med prövning av gruvverksamhet, vare sig det sker i koncessionsprövningen eller i miljöprövningen. Det primära syftet med uppdraget är att länsstyrelser med ingen eller begränsad erfarenhet av prospekterings- och gruvverksamhet ska få stöd av länsstyrelser med större erfarenhet. Uppdraget bedöms kunna genomföras inom existerande ramar för länsstyrelserna.

Uppdrag nationell planering och vägledning för koordinerad markanvändning

I kapitel 11 lämnar vi förslag på uppdrag att ta fram en kunskapssammanställning för nationell planering och en vägledning för koordinerad markanvändning i områden som är intressanta för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral. Kunskapssammanställningen ska syfta till att underlätta avvägningar och beslut genom att samordna nationella mål och intressen samt att synliggöra målkonflikter och synergier mellan utvinning av mineral och andra samhällsintressen. Vägledningen ska syfta till att kunna stödja kommuner i deras arbete med översiktsplaner. Kunskapssammanställningen föreslås samordnas av SGU och utformas gemensamt av SGU, Naturvårdsverket och Sametinget, i samråd med Riksantikvarieämbetet, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Boverket, Försvarmakten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen. Vägledningen föreslås bygga på kunskapssammanställningen och utformas gemensamt av SGU och länsstyrelser i län med förekomster av innovationskritiska metaller och mineral. Uppgiften bör också genomföras i nära dialog med Sveriges Kommuner och Regioner samt med branschorganisationer för verksamheter med relevanta markanspråk.

För att riksintresset för värdefulla ämnen och material enligt 3 kap. 7 § miljöbalken ska kunna vårdas och hållas uppdaterat bedömer vi att SGU behöver intensifiera sitt arbete med att peka ut och koordinatsätta sådana riksintresseområden. Det arbetet behöver särskilt beakta det ökade behovet av att utvinna innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Den här uppgiften ingår redan i myndighetens befintliga uppdrag, men vi ser ändå behovet av att poängtera vikten av att detta arbete sker proaktivt för att säkerställa att de områden som finns också pekas ut.

Kunskapssammanställningen bedöms kräva en finansiering om högst 3 miljoner kronor per år under två år som fördelas jämnt mellan SGU, Naturvårdsverket och Sametinget. Att ta fram kunskapssammanställningar som kan användas strategiskt i en vägledning är en ny uppgift för myndigheterna. Som jämförelse föreslår Miljöprövningsutredningen att de 12 riksintressemyndigheterna får 1 miljon kronor vardera per år under 3 år för att bekosta ett arbete att ta fram strategier och planeringsdokument. Det är ett förslag som i stora delar överlappar med vårt förslag men har en bredare ansats då det rör alla riksintressen och ett tydligare fokus på strategier. SGU bör få disponera högst 500 000 kronor för att samordna arbetet med en vägledning. SGU bör få använda dessa medel för att medfinansiera insatser hos andra myndigheter för att säkerställa att avsedd nytta kan levereras.

Prövningen av 3 och 4 kap. miljöbalken flyttas till miljöprövningen

I kapitel 12 föreslår vi att bedömningen av hur hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas för gruvverksamhet flyttas i sin helhet till miljöprövningen. Detta innebär att Bergsstatens uppgift blir mindre omfattande. Påverkan för Bergsstaten är dock begränsad eftersom länsstyrelsen yttrande varit styrande i denna del av prövningen. För länsstyrelsen innebär detta att uppgiften i stället ska hanteras i samband med miljöprövningen. En flytt av bedömningen breddar den prövning som sker i mark- och miljödomstol men gör den samtidigt mer lik annan prövning av tillståndspliktig verksamhet, vilket kan underlätta domstolens arbete. Det bör även noteras att antalet ansökningar om bearbetningskoncession hittills varit färre än 10 per år och att det varit vanligt med 3 eller 4 ansökningar per år.

Tillståndsansökan för ny eller utvidgad gruvverksamhet i domstol är ännu färre. Antalet ärenden är således begränsat. Vår samlade bedömning är att konsekvenserna för myndigheterna kommer att vara begränsade och kunna hanteras inom existerande ramar.

Inrättandet av en gruvpott för lokalsamhället

I kapitel 14 föreslår vi inrättandet av ett anslag för värddelning med gruvkommuner. Förslaget föreslås att finansieras genom en omfördelning av anslag inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling* och framför allt påverka Tillväxtverkets och regionernas tillgång till projektmedel. Förslaget kommer således att leda till en minskning av Tillväxtverkets och regionernas verksamhet. Eftersom vi bedömer att det är en politisk prioritering som avgör hur mycket medel som bör omfördelas till en gruvpott går det inte att bedöma de totala konsekvenserna. Vi argumenterar dock för att tillräckliga medel ska finnas kvar som projektmedel samt ger underbyggda exempel på möjliga nivåer för omprioritering av medel till värddelningsinsatsen. Vi argumenterar också för att den nya insatsen kan bidra till syftet regional utveckling på ett mer ändamålsenligt sätt, varför omprioriteringen inom anslaget inte skulle försämra möjligheterna att uppnå det övergripande syftet.

Nationellt centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral

I kapitel 16 föreslår vi att ett nationellt centrum för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral inrättas vid SGU. I samband med detta bör SGU också få ett tydligt uppdrag i sin instruktion att främja metallåtervinningsindustrin, varmed avses att SGU ska främja både primära och sekundära metaller. Inrättandet av centrumet bedöms dock medföra betydande nya arbetsuppgifter för myndigheten. Vi bedömer att dessa motsvarar en kostnad på initialt fyra årsarbetskrafter som under en treårsperiod ökar till åtta årsarbetskrafter. I beräkningen ingår att anslaget kan användas för att till exempel anlita konsulter, skapa dialog mellan myndigheter, aktörer och intressenter och delta i internationella sammanhang. Utöver kompetens kring omställning av globala värdekedjor och leverantörskedjor behöver cent-

rumet kompetens kring metall- och mineralnäringen liksom ekologisk och annan miljökompetens samt kompetens kring rennäringens förutsättningar och samernas rättigheter som urfolk. Centrumet behöver även ha rätt kompetens och resurser för att hantera säkerhets känsliga uppgifter.

Det nationella centrumet kommer att behöva samarbeta med relevanta myndigheter för att förväntad nytta ska kunna realiseras. Detta inkluderar åtminstone Energimyndigheten, Naturvårdsverket, FMV, MSB, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Vinnova och Business Sweden.

Uppdrag kring återvinning av metaller

I kapitel 16 föreslår vi fyra uppdrag kring återvinning av metaller. Tre av dessa uppdrag förslås gå till det föreslagna nationella centrumet för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral. Det ena av dessa rör hur en efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller kan skapas genom styrmedel. Det andra rör lagring av avfallsströmmar med betydande koncentrationer av innovationskritiska metaller och detta uppdrag föreslås genomföras tillsammans med Naturvårdsverket. Det tredje rör analyser kring hur nya och existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervinning. Detta uppdrag ska göras i samråd med Naturvårdsverket. Vi bedömer att dessa uppdrag kan genomföras inom de ekonomiska ramar som det nationella centrumet får. Skulle inte ett nationellt centrum inrättas med föreslagna ramar behöver dessa uppdrag finansieras separat.

Det fjärde uppdraget om hur utvinning av metaller ur avfall från gruv- och metallförädlingsindustrin kan samordnas med sanering av förorenad mark föreslås gå till SGU och Naturvårdsverket gemensamt. Vi bedömer att detta uppdrag bör kunna genomföras inom ramarna för existerande anslag.

Förstärkning av forskning och innovation

I kapitel 16 lämnar vi förslag som syftar till att stärka forskning och innovation för en hållbar försörjning av metaller och mineral. Dessa förslag påverkar SGU:s verksamhet. Vi föreslår därför att myndighetens förvaltningsanslag förstärks med 3 miljoner kronor per år för

att täcka administrativa kostnader förknippade med uppbyggandet av ett akademiskt forskningscentrum och ett förstärkt sektorsforskningsstöd. I detta ingår att sprida den information som skapas genom dessa satsningar och att ta fram material till lärarstudenter inom de naturvetenskapliga ämnena.

Vi föreslår också att SGU:s anslag förstärks med 40 miljoner kronor per år mellan 2023 och 2028 för en systematisk kartläggning av potentialen för innovationskritiska metaller (primära och sekundära). Vi föreslår också att SGU:s mineralinformationskontor i Malå får ett förstärkt anslag på 12 miljoner kronor per år för att tillgängliggör arkivmaterial och information som inkommit genom prospektörers inrapportering av undersökningsresultat.

17.5.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

I kapitel 14 föreslår vi en gruvpott för värddelning med gruvkommuner och främjande av kapacitetshöjande insatser. Förslaget uppfyller direktivets delsyfte att kommuner, regioner och andra berörda ska kunna få större andel i det värde ett projekt genererar. Medel ur gruvpotten fördelas till kommuner för att användas till att stärka kapaciteten för invånare och samhällen utifrån de platsspecifika behov som föreligger. Vissa gruvnära kommuner får därmed tillskott av medel. För att hålla nere de administrativa kostnaderna och låta så stor del som möjligt av medlen att gå till verksamhet föreslår vi att de berörda kommunerna får disponera medlen utan särskilt krav på återrapportering. Både samhällsekonomiskt och för den offentliga ekonomin blir kostnaden nära noll. En samhällsekonomisk vinst är att vissa kommuner som i dag har problem med att klara obligatoriska uppgifter får möjlighet att styra medel till lokal samhällsutveckling utifrån sin kännedom om de specifika behoven i sitt område.

Regionerna påverkas också av förslaget eftersom tillskottet till de gruvnära kommunerna motsvarar en sänkning av projektmedel för regional utveckling som fördelas ut av Tillväxtverket och regionerna. Sammantaget är vår bedömning att det även för regionerna, vilka har regionalt utvecklingsansvar, ska uppfattas som positivt att gruvkommuner får tillskott av medel. Regionerna ska i sin roll som innehavare av regionalt utvecklingsansvar dessutom ha en samordnande roll i att

bestämna fördelningen av medel till kommuner berörda av ett visst gruvprojekt inom regionens geografiska område.

Förslagen i betänkandet inskränker inte den kommunala självstyrelsen.

17.5.3 Konsekvenser för företag

Sammantaget bedöms utredningens förslag leda till en ökad investeringsvilja i metall- och mineralnäringen i Sverige eftersom prövningen blir mer funktionell, kunskapen kring kritiska metaller ökar och kompetensförsörjningen stärks. Om inte prövningen blir funktionell bedömer vi att risken är påtaglig att gruvnäringen minskar inom ett årtionde (se avsnitt 17.2). Vi bedömer att investeringsviljan framför allt skulle stärkas om det fanns en tydligare viljeinriktning från politiken.

Förslagen berör direkt branscherna utvinning av metallmalmer och service till utvinning med omkring 200 företag som omsätter drygt 50 miljarder kronor årligen.¹⁰ En bransch som tydligt berörs, men mestadels indirekt, är stål- och metallframställning med omkring 300 företag som omsätter knappt 100 miljarder kronor årligen. Många teknikföretag inom det bredare svenska gruvklustret samt en stor del av tillverkningsindustrin berörs också indirekt av mineralutvinningens utveckling i Sverige.¹¹ Att bedöma konsekvenserna av våra förslag är dock svårt med tanke på att förutsättningarna för prospektering avgörs av lokala förutsättningar och att branschens förmåga är inhomogen. Etablerade gruvbolag med intäkter från existerande verksamhet har betydligt bättre förutsättningar att hantera en komplex prövning än ett juniort prospekteringsbolag som saknar erfarenhet av prospektering i Sverige och vars verksamhet finansieras med riskkapital. Investeringsviljan är dessutom i slutändan beroende av volatila globala metallpriser.

Investeringsvilja genom tydligare riktning.

Från våra intervjuer och andras bedömningar (se kapitel 5) är det tydligt att det finns en osäkerhet kring om Sverige verkligen vill ha nya gruvor samtidigt som dagens regelverk skapar bra ekonomiska vill-

¹⁰ Se kapitel 5. Antal företag är från SCB:s databas FRIDA.

¹¹ Se kapitlen 5 och 7.

kor för existerande gruvor vilket försvårar för metallåtervinningsindustrins konkurrenskraft. Våra förslag i kapitel 16 syftar därför till att skapa en tydligare inriktning mot både ett ökat uttag av primära resurser och en ökad metallåtervinning men med sikte på att metallflöden på sikt bara ska vara cirkulära. Som redan nämnts i avsnitt 17.4.1 bedömer vi att detta kan vara viktigt för investeringsviljan i Sverige.

Ett viktigt förslag för att skapa denna tydligare inriktning är den parlamentarisk förankrade strategin för hållbar försörjning av metaller och mineral (se kapitel 16). Detta skulle ge en politisk viljeyttring som, om den är långsiktig, kan förväntas skapa ett tryggare investeringsklimat. Detta gäller särskilt innovationskritiska metaller och mineral om dessa pekas ut som särdeles viktiga i strategin. Investeringsviljan skulle även stärkas av om det i strategin fanns tydligare avvägningar mellan åtgärder som rör primära respektive sekundära metaller. Detta gäller särskilt för investeringar som rör sekundära metaller. I kapitel 16 föreslår vi också en åtgärd som syftar till att belysa detta. Vi föreslår ett uppdrag att analysera hur nya och existerande styrmedel påverkar lönsamheten för metallåtervinning. I detta kapitel föreslår vi även tre uppdrag som skulle bidra till lönsamheten för sekundära metaller. Vi föreslår ett uppdrag om hur efterfrågan på återvunna sällsynta jordartsmetaller från komponenter kan skapas genom styrmedel. Det andra uppdraget rör lämpligheten av att tillåta lagring av avfallsströmmar med betydande koncentrationer av innovationskritiska metaller längre än tre år. I det tredje uppdraget föreslår vi att SGU och Naturvårdsverket ska undersöka hur man kan samordna utvinning av gruvavfall med sanering av förenad mark.

För att höja viljan till investering i kritiska metaller och mineral, och särskilt innovationskritiska, har vi också identifierat att det behövs kunskapshöjande aktiviteter. I kapitel 16 föreslår vi därför flera forsknings- och kunskapssatsningar. Det rör sig om förslag som skulle tillgängliggöra mer information som redan finns, till exempel vid mineralinformationskontoret i Malå, men även om ambitiösa satsningar som syftar till att fylla identifierade kunskapsluckor som kan försvåra för utvinning och återvinning av kritiska metaller och mineral.

I kapitel 16 föreslår vi också inrättandet av ett nationellt centrum vid SGU för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral. Detta centrumets främsta uppgift skulle vara att skapa bättre förutsättningar inom svensk tillverkningsindustri, och särskilt försvarsindustrin, att skapa resilienta leverantörs- och värdekedjor av kom-

ponenter som kräver kritiska metaller och mineral. Detta centrum skulle bland annat även samordna statliga insatser som rör utvecklingen av värdekedjor för batterier och permanentmagneter. Detta centrum skulle därmed bidra till en mer hållbar svensk tillverkningsindustri med ett större strategiskt oberoende av kritiska värde- och leverantörskedjor. Denna förmåga kan vara avgörande för industrins långsiktiga utveckling.

Stärkt investeringsvilja genom mer funktionell prövning

I kapitel 5 konstaterar vi att synen på Sverige som ett attraktivt gruvland har påverkats negativt de senaste åren. Den kanske viktigaste orsaken till detta är att prövningen upplevs som oförutsägbart och otydligt. I en situation där prövningen inte är funktionell kan i värsta fall utfallet upplevas vara godtyckligt vilket är väldigt negativt för investeringsviljan. I en av våra enkäter till prospektörer och gruvföretag ställde vi fråga om prövningen uppfattas som transparent och tydligt. Av 20 svarande svarade 5 att den är godtyckligt och 9 att det finns för många svagheter. Flera av våra förslag syftar därför till att göra prövningen mer funktionell.

En viktig orsak till de negativa svaren på vår enkät är de oklarheter som finns i koncessionsprövningen och som vi belyser i kapitel 11. Detta handlar ytterst om när 3 och 4 kap. miljöbalken ska bedömas och vad eventuella villkor i en sådan bedömning i samband med en koncessionsprövning har för betydelse. Vi har föreslagit att 3 och 4 kap. miljöbalken ska flyttas från koncessionsprövningen till miljöprövningen. Syftet med detta är att förenkla och förtydliga att markanvändningsfrågorna prövas och avgörs en gång och slutligt efter att man bedömt om eventuella villkor kan skapa en möjlighet för samexistens med andra intressen. Detta innebär i sig också att verksamhetsutövaren inte längre behöver genomföra två separata miljöbedömningar vilket kan ge såväl ekonomiska som tidsmässiga vinster. Koncessionsprövningen handlar då om ensamrätten och malmbevisning, det vill säga om fyndigheten är brytvärd. Det kan därför förmodas vara tydligt för den som söker om koncession att den kommer att beviljas. Detta innebär att ett avgränsningsområde för miljöprövningen kan ske tidigare och rent av innan en koncession beviljas. En koncession kan dock behövas för att en junior prospektör ska kunna få

förväntas leda till att små juniora prospekteringsbolag stärker sin konkurrenskraft i relation till etablerade gruvbolag.

Effekter på administrativa kostnader

Sammantaget bedömer vi att förslagen leder till tidsvinster och minskade administrativa och andra kostnader för företagen.

I kapitel 9 föreslås ett generellt undantag från förbudet på terrängkörning för verksamhet som innehar undersökningstillstånd. Vi föreslår samtidigt att en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras. Antalet dispenser som ansöks per år varierar men är ofta omkring 100, enligt uppgift från Svemins prospekteringskommitté.¹² Prospekteringskommittén uppskattar att varje ansökning, tillsammans med ansökan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, tar ungefär en arbetsdag i anspråk för verksamhetsutövaren, det vill säga åtta timmars arbetstid, men det kan variera mellan fallen. Genom ett undantag från förbudet på terrängkörning bedömer vi att denna arbetstid kan halveras.

Vi föreslår i samma kapitel att djupborrning som omfattas av undersökningstillstånd inte ska omfattas av anmälningsplikt. Samtidigt föreslår vi ett krav på samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta kommer också att korta arbetstiden. Sammantaget tar i dag anmälan och samråd fem till tio timmar och vårt förslag skulle korta denna tid något. Noterbart är att prospekteringsbolag generellt redan genomför samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

I kapitel 9 föreslår vi även en årlig rapportering av undersökningresultat. Detta kommer att skapa en administrativ kostnad för prospektören som kommer att variera utifrån hur mycket undersökningsarbete som genomförts. Det kan röra sig om allt ifrån två till tio timmars arbete. Detta är information som prospektören redan i dag frekvent behöver redovisa för investerare. Enligt minerallagen ska dessutom denna information även rapporteras till Bergsstaten när undersökningstillstånd avslutats om företaget inte går vidare och ansöker om koncession.

I kapitel 10 föreslår vi att SGU ska fungera som en prospekteringsluss och att verksam.se ska utvecklas som en digital ingång för prospektering. Detta förväntas underlätta för särskilt juniora pro-

¹² Underlag från GeoVista 2022-07-21.

spekteringsbolag och minska deras administrativa kostnader. Den största tidsvinsten av våra förslag bedöms dock vara de som uppstår av en bättre samordning av villkor för när och hur undersökningsarbete kan bedrivas.

I kapitel 12 föreslår vi att prövningen gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken ska flyttas från koncessionsprövningen till miljöprövningen. Detta skulle innebära att bara en miljökonsekvensbeskrivning behöver upprättas. I vårt nollalternativ som prövningsprocessen fungerar i dag sker dock många gånger koncessionsprövningen och miljöprövningen nästan parallellt vilket innebär att bolagen kan arbeta samlat med en miljökonsekvensbeskrivning. Detta var dock inte tanken med en uppdelad prövning. De direkta kostnaderna för en miljökonsekvensbeskrivning för en bearbetningskoncession varierar men bedöms ligga i storleksordningen miljoner kronor. Detta är dock inte en kostnad som helt kommer att försvinna vid en flytt av prövningen gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken eftersom underlaget fortsatt behöver tas fram. En viss besparing bör dock kunna göras eftersom kännedomen om själva verksamheten kommer att vara större.

I kapitel 8 föreslår vi att innehavare av undersökningstillstånd ska ersätta eventuell berörd sameby för det arbete som denna behöver genomföra för föreslaget tidigt dialogmöte och arbetsplaneprocessen. Uppskattningsvis 25–50 procent av motsvarande en heltidstjänst krävs i dagsläget av varje sameby för att bevaka deras intressen i olika samråd.¹³ Branschorganisation Svemin rekommenderar redan sina medlemmar att ersätta samebyar för arbete med arbetsplan, några tusen kronor per undersökningstillstånd.

Effekter på andra kostnader

I kapitel 10 föreslår vi en höjning av avgiften för undersökningstillstånd för att finansiera genomförandet av ett tidigt dialogmöte, att SGU blir prospekteringsluss samt en strukturerad tillsyn. Avgiften föreslås höjas med 5 kronor per hektar och år. Detta innebär en relativt kraftig höjning av avgiften de första åren. Detta motiveras dock av att det är under den initiala undersökningsperioden som tidigt dialogmöte ska genomföras och SGU:s roll som sluss är störst. Fortfarande kommer det att vara en betydande skillnad mellan de svenska

¹³ Sametinget (2022).

och till exempel de finska avgifterna. Under de första tre åren av undersökningstillstånd är avgiften i Finland i dag över 31 gånger högre. En höjning med 5 kronor per hektar och år skulle innebära att avgiften fortfarande är nästan 18 gånger högre i Finland de första tre åren. Vi bedömer därmed att företagen skulle kunna bära den föreslagna höjningen av avgiften. Anledningen till att vi inte föreslår en större höjning är att den service som myndigheten Tukes i Finland tillhandahåller är långt större än vad våra förslag innebär för SGU:s inklusive Bergsstatens del.

17.5.4 Konsekvenser för samebyar och enskilda

I kapitel 8 lämnar vi förslag som ska underlätta deltagandet för eventuell berörd sameby i ett tidigt skede. Vi föreslår att berörd sameby ska kunna få ersättning för det arbete som denna behöver genomföra för ett tidigt dialogmöte och arbetsplansprocessen.

Redan i dag förekommer det att samebyar får ersättning för arbetet med arbetsplan. Branschorganisationen Svemin har rekommenderade nivåer för ersättningen. Vi har dock bedömt att det är viktigt att ersättning alltid erläggs och i arbetet har vi uppmärksammat på att det inte alltid sker. I denna del bedömer vi att våra förslag medför positiva konsekvenser för samebyarna. Vårt förslag om förändring av innehållet i en bearbetningskoncession bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för samebyar. Att det sker en samlad bedömning av påverkan på andra intressen bör underlätta för samebyarna.

I den mån förslagen stärker mineralsektorn i Sverige innebär de positiva konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i de delar av landet som har gynnsamma förutsättningar för mineralutvinning och relaterad industri. Förslaget om värddelning med gruvkommuner har omedelbara direkta positiva konsekvenser för offentlig service i gruvkommuner.

Utredningens förslag väntas inte innebära några konsekvenser, eller endast ringa konsekvenser, för jämställdhet, integration, brottlighet och personlig integritet.

17.6 Statsfinansiella konsekvenser

De statsfinansiella kostnaderna av våra förslag som sammanfattas i tabell 17.1. Kostnaderna kan utvecklas över tid och berörda myndigheter kan behöva äska efter behov i framtida budgetunderlag.

Vår utgångspunkt har varit att inte lägga något förslag om resursförstärkning för att lösa myndigheternas resursunderskott för dagens uppgifter med undantag för en mer strukturerad tillsynsverksamhet vid Bergsstaten (se kapitel 10). Vi har således bara föreslagit förstärkningar för att täcka kostnader orsakade av förslag som går utöver dagens uppgifter. Flertalet av våra förslag handlar om ändringar i regelverk som syftar till att skapa en tydligare, transparentare och rätts-säker prövning. Dessa förväntas ha mycket små konsekvenser för de statliga finanserna.

Några av de förslag som vi lägger för att skapa en funktionell prövning av utvinning av mineral föreslår vi ska vara finansierade genom en höjd avgift för undersökningstillstånd. Det rör sig om förslag där verksamhetsutövaren kan anses ha en direkt nytta av våra förslag. Dessa finns för tydlighets skull också med i tabell 17.1. De förslag som föreslås bli avgiftsfinansierade är tidigt dialogmöte, att SGU ska fungera som prospekteringsluss och Bergsstaten ska genomföra strukturerad tillsyn. Vårt förslag om att samebyar ska ersättas för deltagande i tidigt dialogmöte och arbetsplanprocessen är också tänkt att finansieras av innehavare av undersökningstillstånd.

De förslag som vi bedömer kommer att behöva mer omfattande resursförstärkningar och finansieras med statliga medel finns i kapitel 16 och rör andra insatser för en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral. Detta följer dels av att vi föreslår att ett nationellt centrum ska få ansvaret för hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral, ett ansvar som tidigare inte varit utpekat. Dels följer det av att vi föreslår forsknings- och innovationsinsatser. Flera av dessa förslag handlar om permanenta förstärkningar.

I kapitel 14 föreslår vi en gruvpott som ska finansieras genom en omfördelning av medel inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling*, anslag 1:1, anslagspost 24 för regionala utvecklingsåtgärder till regioner och Tillväxtverket.¹⁴ Anslagsposten omfattar 1,9 miljarder kronor budgetåret 2022. Ändamålet för de omprioriterade medlen ska även i fortsättningen vara regional utveckling. Kommuner har en

¹⁴ Utgår från budgeten för 2022, prop. 2021/22:1.

viktig roll i att säkra grundläggande funktioner inom det långsiktiga kapacitetsbyggande som ger god regional utveckling. Ungefär en tiondel av anslagsposten för regionala utvecklingsåtgärder skulle kunna vara en maxgräns för hur mycket som går att omprioritera utan att en genomgripande förändring av hela anslagspostens verksamhet behövs genomföras. Det kan ge ett spann från 50 till 200 miljoner kronor att, beroende på politisk viljeriktning, fördela över gruvkommuner för att stärka deras ordinarie verksamhet och på så sätt skapa förutsättningar för kapacitetshöjande arbete. Spannet är ett riktmärke för insatsens omfattning under premissen att den ska vara statsfinansiellt neutral med den specifika omprioritering av anslagspost som beskrivits.

Förkortningar som används i tabell 17.1 nedan är NV för Naturvårdsverket samt HaV för Havs- och vattenmyndigheten. Med förkortningen perm avses permanent.

Tabell 17.1 Finansiella kostnader av utredningens förslag

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Avgift	Statsfinansiell kostnad (miljoner kronor per år)	Årtal	Kommentar
Stärkt lokal delaktighet						
Krav på tidigt dialogmöte	8.2	Prövningsmyndigheten	Ja	2		Finansieras av höjd avgift undersökningstillstånd
Ersättning till berörd sameby för deltagande i dialogmöte och arbetsplanprocess	8.2		Ja			
Uppdrag utvärdering arbetsplan	8.3	SGU		0,8	2024	
Funktionell prövning av tillstånd och dispenser för undersökningsarbete						
Uppdrag om förbättrad samordning mellan länsstyrelserna	10.1	Länsstyrelsen		0,5	2024–2025	
SGU får till uppgift att agera prospekteringsluss	10.2	SGU	Ja	1	2023-perm	Finansieras av höjd avgift undersökningstillstånd
Tillväxtverket får i uppdrag att utveckla verksamt.se	10.2	Tillväxtverket		7	2024–2025	Får finansiera informationsansvariga myndigheter
Förstärkt tillsyn m.m.	10.4	Bergsstaten	Ja	2,3	2024-perm	Finansieras av höjd avgift undersökningstillstånd
Nationell planering						
Uppdrag om kunskapssammanställning och vägledning	11.3	SGU, NV, Sametinget		3	2023–2024	
				0,5	2025	

Förslag	Avsnitt där förslaget beskrivs	Mottagare	Avgift (miljoner kronor per år)	Årtal	Kommentar
Värdebidning med lokalsamhället					
Inrättande av gruvpott för lokal samhällsutveckling	14.3	Kommuner	50–200	2024–perm	
Övriga insatser för hållbar försörjning innovationskritiska metaller och mineral					
Nationellt centrum för hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral	16.2	SGU	4	2023	
Uppdrag lagring av avfallsströmmar	16.3	NV & SGU	6	2024	
Uppdrag utvinning och sanering	16.3	NV & SGU	8	2025–perm	
Forskningscentrum kritiska metaller och mineral	16.4	SGU	0,4	2023	
Förstärkning av SGU:s forskningsanslag	16.4	SGU	0,5	2024–2025	
Förstärkning av SGU för handläggning av forskningsanslag	16.4	SGU	50	2024–perm	Anslaget är i dag på 6 miljoner och bör höjas stegvis
Systematisk kartläggning innovationskritiska metaller och mineral	16.4	SGU	30	2024–perm	
Förstärkning av mineral-informationskontoret i Malå	16.4	SGU	3	2024–perm	
			40	2023–2028	
			12	2024–perm	

17.6.1 Möjliga finansieringskällor

Utredningens olika förslag berör flera utgiftsområden och vi kan inte peka på någon specifik finansieringskälla inom statsbudgeten för förslagen, det vill säga vilket anslag som medlen skulle kunna tas i från.

Våra förslag i kapitel 16 summerar till drygt 100 miljoner kronor i permanenta statliga kostnader och ytterligare drygt 40 miljoner kronor till och med år 2028. Det primära syftet med dessa förslag är att skapa en hållbar försörjning av kritiska metaller och mineral och särskilt de som är innovationskritiska för klimatomställningen. Detta innebär att utgiftsområde 6 *Försvar och samhällets krisberedskap* samt utgiftsområde 20 *Allmän natur- och miljövard* är relaterade utgiftsområden.

Inom utgiftsområde 20 finns bland annat Klimatklivet som är regeringens generella klimatinvesteringsstöd och en del av anslag 1:16 *Klimatinvesteringar*. Av stödet har 77 procent hittills gått till företags klimatinvesteringar. Syftet med medlen är att bidra till utveckling och investeringar i innovationer och teknikskiften som bidrar till nettollutsläpp. Ett annat relevant anslag är 1:19 *Industriklivet*. Både Klimat- och Industriklivet förutsätter tillgång till innovationskritiska metaller och mineral.

Inom utgiftsområde 6 finns anslag 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*. Detta anslag får användas för att finansiera utveckling, anskaffning, återanskaffning och avveckling av anslagsfinansierad materiel och anläggningar. Anslaget finansierar omställnings- och avvecklingskostnader som kan komma att uppstå inom ramen för pågående omstrukturering av logistik- och materialförsörjning samt forskning och utveckling. Flera av våra förslag kan anses vara inom denna del eftersom det inkluderar hållbar materialförsörjning till totalförsvaret. Dessa förslag har även en koppling till utgiftsområde 24 *Näringsliv*. Tänkbara finansieringskällor är anslag 1:1 *Verket för innovationssystem*, 1:2 *Verket för innovationssystem: forskning och utveckling*, 1:4 *Tillväxtverket* eller anslag 1:5 *Näringslivsutveckling*. Verket för innovationssystem (Vinnova) och Tillväxtverket är två myndigheter som på olika sätt arbetar med att främja näringslivets hållbara tillväxt. Detta är ett viktigt syfte med våra förslag till inrättande av nationellt centrum för kritiska metaller och mineral samt våra förslag som rör forskning och innovation. Förvaltningsanslag kan dras ned men då krävs omprioriteringar hos dessa myndigheter.

Förslagen i kapitel 16 har i flera delar också koppling till utgiftsområde 21 *Energi*. Tänkbara finansieringskällor är anslag 1:4 *Energiforskning* som får användas för utgifter och statsbidrag för forsknings-, utvecklings-, demonstrations- och kommersialiseringsinsatser inom energiområdet. En viktig del av detta är elektrifieringen av samhället och bland annat batterier och permanentmagneter.

I finansieringen behöver också hänsyn tas till att sakanslag inte bör omfördelas till förvaltningsanslag eftersom dessa anslag pris- och löneomräknas årligen. De flesta av våra större förslag rör emellertid sakanslag eftersom de inte rör myndigheternas förvaltning. Det rör till exempel inrättandet av ett forskningscentrum för kritiska metaller och mineral (50 miljoner kronor per år) och förstärkning av SGU:s forskningsanslag (30 miljoner kronor per år) samt en systematisk kartläggning av innovationskritiska metaller och mineral (40 miljoner kronor per år under fem år).

Vi föreslår att en gruppott för lokal samhällsutveckling inrättas. Vi har bedömt att värdet på denna pott behöver analyseras vidare, men att det kan röra sig om omkring 50 till 200 miljoner kronor per år. Detta är i form av sakanslag. Vi föreslår att finansieringen sker genom en omprioritering av medel inom utgiftsområde 19 *Regional utveckling* och anslag 1:1, anslagspost 24 för regionala utvecklingsåtgärder till regioner och Tillväxtverket. Anslagsposten omfattar 1,9 miljarder kronor för budgetåret 2022. Ändamålet för de omprioriterade medlen ska även i fortsättningen vara regional utveckling. Förslaget blir statsfinansiellt neutralt i och med att finansiering sker genom omprioritering inom samma utgiftsområde till ett nytt anslag eller en ny anslagspost.

Flera av förslagen i övriga kapitel föreslås finansieras med en höjd avgift för undersökningstillstånd per hektar. Vi föreslår dock uppdrag som summerar till drygt 11 miljoner kronor per år. Syftet med dessa uppdrag är att skapa en funktionell prövning för verksamhetsutövare. Närmast till hands är därför att dessa finansieras inom utgiftsområde 24 *Näringsliv* och anslag 1:5 *Näringslivsutveckling*.

17.7 Förenlighet med EU-rätten

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. För en analys av de enskilda förslagen hänvisas till förslagskapitlen, kapitel 8 till 16.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag (0000:0) om värddelning med kommuner som berörs av utvinningsverksamhet

Motivering och övervägande till förslaget i dess helhet finns i kapitel 14.

1 §

Paragrafen förklarar syftet med lagen och klargör att det rör fördelning av statliga medel till kommuner som berörs av gruvverksamhet. Regeringen har möjlighet att besluta om statsstöd till kommuner med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Betydelsen av utvinningsverksamhet för samhällets klimatomställning är dock av sådan art att riksdagen bör besluta om möjligheten till statligt stöd till kommuner genom lag.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 14.1 till 14.3.

2 §

Med utvinningsverksamhet avses gruvdrift med tillstånd enligt mineralagen (1991:45) och miljöbalken (1998:808). Med medel avses ett anslag eller en anslagspost i statens budget. Paragrafen klargör att medel ska fördelas utifrån utvinningsverksamhetens produktion och kommunernas behov. Processen för att bestämma fördelning preciseras av regeringen enligt 3 §.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 14.3.2, 14.3.6 och 14.3.7 samt bilaga 8.

3 §

Regeringen bemyndigas genom denna bestämmelse att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att lagen ska kunna tillämpas. I detta ingår bland annat att närmare föreskriva vilken utvinningsverksamhet som avses, hur medlen ska fördelas när flera kommuner berörs av en utvinningsverksamhet och hur medlen ska betalas ut.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 14.3.2, 14.3.6 och 14.3.7 samt bilaga 8.

18.2 Förslaget till lag om ändring av minerallagen

1 kap.

1 §

Uppräkningen av vilka mineral som ska vara koncessionsmineral ses över. Uppräkningen kompletteras utifrån relevanta innovationskritiska metaller och mineral och även med mineral som är kritiska för Sveriges och EU:s försörjning samt som finns på EU:s bevakningslista. Tungspat ersätts med baryt som är en mer korrekt benämning.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 9.4.

2 kap.

5 §

Undersökningstillståndens giltighetstid förlängs med ett år eftersom det har visat sig ta allt längre tid att identifiera en brytvärd fyndighet.

6 §

Första stycket ändras på så vis att den maximala förlängningstiden ökas med ett år, från tre till fyra. Det görs även en hänvisning till den nya paragrafen 14 kap. 3 § där krav ställs på en årlig redovisning av undersökningsresultat. För att kunna få en förlängning beviljad måste dessa först ha rapporterats in. I *andra stycket* görs en redaktionell ändring som bättre kopplar ihop styckena i paragrafen.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 9.3.

7 §

I *första stycket och andra stycket* görs tillägg om att verksamhetsutövaren ska ha redovisat årlig rapportering av undersökningsarbetet.

I *andra stycket* införs ett krav på att vidare undersökningsarbete sannolikt kommer att leda till att en brytvärd fyndighet kan konstateras. Detta innebär att paragrafen inte längre kopplar till bearbetningskoncession som är ett bredare begrepp. Genom förändringen förtydligas att syftet med undersökningar är att identifiera brytvärda fyndigheter.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 9.3.

3 kap.

5 §

Hela paragrafen får en ny lydelse. Den innehåller ett krav på att prövningsmyndigheten ska kalla till och genomföra ett tidigt dialogmöte. Under dialogmötet förväntas verksamhetsutövaren delta med en representant som kan presentera projektet och möjlighet att ställa frågor ska erbjudas. Informationen som ska ges vid mötet ska beröra vad som redan är gjort, en generell redogörelse för resultaten, planerade kommande aktiviteter samt översiktlig information om miljöpåverkan.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 15.

6 d §

I *första stycket* införs en ny, fjärde, punkt. Bestämmelsen kopplar till den nya ersättningsrätt till berörda innehavare av renskötselrätt som föreslås i 7 kap. 8 § minerallagen.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 8.2.4.

4 kap.

2 §

Tredje, fjärde och femte stycket i paragrafen stryks som en följd av att markanvändningsfrågorna flyttas. Eftersom prövningen nu blir mindre omfattande krävs inte längre att verksamhetsutövaren genomför en

miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken. Förhållandet till detaljplaner och områdesbestämmelser prövas inte heller i koncessionsärendet.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 12.3.

7 kap.

8 §

En ny paragraf införs i kapitlet för att säkerställa att berörda samebyar ersätts för sitt deltagande i dialogmöte och utvecklingen av arbetsplan. Syftet är att säkerställa att deltagandet inte uteblir av ekonomiska skäl.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 8.2.4.

8 kap.

1 §

Tredje stycket stryks som en följd av att markanvändningsfrågor inte längre prövas i koncessionsärendet och att det inte krävs någon miljöbedömning. Bergsstaten har därmed inte längre anledning att samråda med länsstyrelsen om dessa frågor.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 12.3.

2 §

Andra punkten stryks som en följd av att 3 och 4 kap. miljöbalken inte längre tillämpas i koncessionsärendet.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 12.3.

9 kap.

1 §

I *första stycket* förtydligas att markanvisningsförrättningen ska ske efter att miljötillståndet har vunnit laga kraft. Genom den här konstruktionen kan markanvisningen bli mer precis samtidigt som den

fortsatt genomförs av bergmästaren och är frikopplad från miljöprocessen.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 12.3.

14 kap.

3 §

Ett nytt *första stycke* införs i bestämmelsen som innebär att en årlig redogörelse för utförda undersökningsarbeten ska göras.

Motivering och övervägande till förslaget finns i kapitel 9.1.3.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Äldre föreskrifter gäller fortfarande för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet,

ärenden om förlängning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts, och

ärenden om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Jonas Rudberg

Utredningen har varit ambitiös och väl organiserad. Trots det lämnar resultatet tyvärr mycket övrigt att önska. Betänkandet är till stora delar ensidigt och lutar tungt åt utvinning (på bekostnad av återvinning och andra alternativ). Vissa av förslagen som gäller lagstiftning hotar att försämra situationen ytterligare för naturvården och andra miljö- och sociala aspekter. Nedan går jag igenom några av de viktigaste bristerna.

Generellt

Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (FIMM) har haft en god organisation och varit ambitiös i sitt upplägg, omfattning och arbetsinsats. Den har pågått i ett drygt år och genomfört ett stort antal möten med såväl expertgrupp som andra intressenter, där underlag och synpunkter hämtats in. Under tecknad har deltagit i flertalet av dessa möten och även lämnat synpunkter emellan mötena. Det har tyvärr ofta varit svårt att få gehör för kritiska synpunkter gällande gruvdrift i allmänhet och dess påtagliga risker för miljö och människor i synnerhet. Betänkandet är fattigt på information om gruvbrytningens risker och negativa effekter. Detta kan delvis förklaras av direktivets uttalade målsättning att förenkla för gruvetablering, något som accentuerats än tydligare ”vid sidan om”, i pressmeddelande och uttalanden från ansvariga politiker.

Direktivet pekar emellertid också med stor tydlighet på att ”hållbar försörjning” inte bara omfattar nyetablering av gruvor utan i lika hög grad sekundär utvinning (till exempel ur befintligt gruvavfall) och återvinning av metaller. Dessa jämföras med nyutvinning i utredningsdirektivet, en likställning som tyvärr inte återspeglas i be-

tänkandet, vilket är en allvarlig brist (även om det finns några goda förslag om återvinning).

Synpunkter på vissa av utredningens förslag (författningsändringar och övriga förslag)

Potential och huvudutmaningar (kapitel 7)

Ett av flera exempel på när stora delar av både beskrivande text samt ”bedömningar och förslag” är skrivna mer eller mindre helt utifrån gruvnäringens perspektiv. En slutsats som jag i högsta grad avvisar är den som anges under avsnittsrubriken ”Miljöskyddet svårt att förena med gruvdrift”. Rubriken i sig är givetvis korrekt, eftersom gruvdrift alltid medför en betydande, stor eller mycket stor, miljöpåverkan. Men den ”bedömning” som sedan följer (och egentligen är ett förslag) menar att EU ska övertygas om att ge ”större vikt åt försörjning av innovationskritiska metaller och mineral i förhållande till skyddsintressena”.

I klartext: Ramdirektivet för vatten, Art- och habitatdirektivet och Fågeldirektivet, samt den svenska implementeringen av dessa, ska försvagas till förmån för gruvindustrin. Vilket naturligtvis är helt oacceptabelt; det anstår heller inte denna utredning att föreslå sådant.

Stärkt lokal delaktighet (kapitel 8)

Här finns några goda förslag, som förvisso kunnat utvecklats mer. Jag instämmer helt i betydelsen av att samebyar ska erhålla ekonomisk ersättning (som inte behöver vara villkorad) när de lägger ner tid och resurser på exploateringsplaner för gruvor som helt strider mot deras intressen och i många fall även hotar den traditionella renskötseln.

Även förslaget om att lyfta fram och tydliggöra kravet på arbetsplan i samband med prospektering är positivt.

Undersökningstillstånd med mera (kapitel 9)

Instämmer med värdet av – och kravet på – en årlig redovisning av undersökningresultaten, vilken för övrigt bör vara en allmän handling för transparensens skull (det senare är otydligt).

Att förlänga tiden för tillstånd, som redan i dag kan gälla upp till 15 år, är däremot inte rimligt.

Definition av ”innovationskritiska”, riksintressen, nationell planering (bland annat kapitel 11)

Det sena tilläggsdirektivet som syftade till att skapa en ”gräddfil” för vissa metaller och andra mineral har hanterats väl vad gäller definitionen. Tanken på att avgränsa en grupp grundämnen för att de år 2022 anses vara särskilt viktiga är både vetenskaps- och teknikutredning. Det kan omöjligt vara utredningens uppgift att skapa en sådan lista.

Men förslaget att dessa mineral, vilka de än blir, skulle få ett särskilt starkt skydd som riksintresse är onödigt och olämpligt. Det behövs inte eftersom riksintresse för mineral redan i sig visats innebära ett starkt skydd för sådana fyndigheter (exempel: Gällöck) och förslaget riskerar innebära att andra legitima riksintressen som naturvård och renskötsel i högre grad körs över.

Koncession (kapitel 12)

Jag har inget att erinra mot att det tydligare begreppet mineralkoncession ersätter det gamla bearbetningskoncession. I övrigt är förslagen i detta kapitel i huvudsak kontraproduktiva ur miljösynpunkt. Det finns mycket lite som talar för att lägga miljöprövningen sent i processen. Kunskapen om var höga naturvärden finns är ofta god, och där sådan kunskap behöver kompletteras, kan det ske relativt omgående (och bekostas av prospektören). Som Naturskyddsföreningens sedan lång tid krävt behöver miljöprövningen tidigareläggas, inte tvärtom. Detta för att säkerställa att företag och andra aktörer inte ska behöva lägga resurser i onödan på undersökningsarbete och andra förberedelser för en gruva som aldrig kan bli av då den kommer att stoppas vid miljöprövningen.

Portalparagraf

Utredningen föreslår en översyn av minerallagen och diskuterar bland annat möjligheten av en portalparagraf i denna, likt dem som finns i bland andra miljöbalken och skogsvårdslagen. Detta är en god idé, men den föreslagna formuleringen är alltför allmänt hållen och därför otillräcklig. I stället bör den lyda:

Syftet med denna lag är att möjliggöra undersökning och bearbetning av koncessionsmineral på sådana platser och i den omfattning att detta inte negativt påverkar höga ekologiska och sociala värden eller annan ekonomisk verksamhet på ett betydande sätt. Undersökning och bearbetning av koncessionsmineral ska när det sker, alltid utföras på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt vari ingår att säkerställa att urfolks rättigheter tillgodoses.

Den formulering som utredningen föreslår är knapphändig, då den inte ens antyder gränser för när gruvbrytning får ske eller på annat sätt problematiserar verksamheten.

SGU:s myndighetsinstruktion, andra insatser, återvinning med mera (kapitel 16)

Det är mycket välkommet att utredningen bejakat förslaget att bredda SGU:s uppdrag, inklusive fokus på återvinning, vilket syns tydligast i kompletteringen av förordningen med myndighetens instruktion. Synnerligen viktigt är också förslaget att matcha detta med en anslagsökning, som är nödvändig om detta ska bli annat än en pappers-tiger.

Över lag innehåller detta kapitel flera goda förslag om återvinning som möjligen kan ha inspirerats av Naturskyddsföreningens rapport om metaller och återvinning. Dock har endast några av föreningens förslag adresserats; de följer här i kortfattad form.

Nio åtgärder för ökat återbruk, ökad återvinning och ökad sekundär utvinning av metaller:

1. Ökad information till konsumenter genom produktpass.
2. Krav på design för att underlätta återvinning.
3. Skärpta incitament att lämna in uttjänta fordon och elektronik.
4. Krav på återvinning för alla metaller i en produkt.
5. Kvot för återvunnet material eller återvinningscertifikat
6. Undanröj hinder för att återvinna urkopplad infrastruktur.
7. Avfallsskatten ska främja återvinning.
8. Myndigheter ska tillhandahålla information och främja metall-återvinning.
9. Stöd till forskning och utveckling om återvinning och alternativ utvinning.

Upplägg och vinkling

Som nämnts ovan har själva arbetet med utredningen i stort sett genomförts väl, med ett beklagligt undantag för möjligheterna i slutfasen att få rimlig tid för att utforma synpunkter. Expertgruppen har förvisso fått bakgrundstexter och underlag under resans gång, men dels har det ofta varit oklart vad av dessa som skulle tas med i betänkandet, dels förändras av naturliga skäl texterna in i det sista (utan att ändringar tydliggörs). För att granska merparten av texterna i (närmast) slutversion gavs dessvärre endast två arbetsdagar plus ett veckoslut.

Det är också beklagligt att inte fler representanter för den ideella miljörelsen kunnat delta i utredningen, oavsett om det berott på bristande intresse/möjlighet från vederbörande eller att de helt enkelt inte har bjudits in.

* * *

Avslutningsvis vill jag åter betona det som kanske är uppenbart för den insatte, nämligen att utredningen i allt väsentligt är skriven med "gruvglasögon". Det vill säga att industrins värderingar och tänkesätt avspeglas i såväl upplägg och urval som i många formuleringar. Utredningssekretariatet har i någon mån till synes sökt motverka detta genom att i flera fall bredda bilden och arbeta med fler än ett perspektiv. Men det finns tyvärr många exempel på huvudregeln vad gäller perspektivet. Det är, minst sagt, olyckligt för trovärdigheten.

Särskilt yttrande av Åsa Hill

Undertecknad arbetar vid Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert.

Förändringar krävs för att göra processerna kring prospektering och gruvbrytning hållbara

En trolig utveckling är att konkurrensen om marken och hur den ska användas ytterligare kommer att öka framöver. Pandemi, kris och krig i vår närhet har blottat behov av en väsentligt förstärkt beredskap för att kunna stå emot dessa och andra typer av störningar. Det finns i dag en stor medvetenhet om behovet av en ökad livsmedelsproduktion i Sverige, vilket kräver lönsamma företag, marktillgång och en rad olika insatsvaror för vilka försörjningen i dag är sårbar. Parallellt med en ökad livsmedelsproduktion ser vi ett ökat behov av användning av mark till elproduktion, eldistribution, annan infrastruktur och byggande kopplat till nya industrietableringar och utbyggnad av städer. Det finns både i Sverige och EU målsättningar för att öka försörjningen av metaller och mineral regionalt och att minska beroendet av produktion i Kina och Ryssland.

En verkligt hållbar utveckling kräver dock att de kommande och av en rad skäl brådskande förändringarna av samhället sker med omdöme och efter kloka avvägningar. Om tio eller tjugo år är det önskvärt att vi kan se tillbaka och konstatera att utvecklingen skett på ett så hållbart sätt som möjligt – ekologiskt, ekonomiskt och socialt. Att försörjningstryggheten för livsmedel, insatsvaror, energi och metaller kunde stärkas parallellt och inte på bekostnad av varandra. Att ingripande åtgärder som motiverades av klimatskäl inte ledde till socialt ohållbara situationer som hade kunnat undvikas.

Bättre balans mellan olika intressen som berörs av prospektering och gruvbrytning

En del av bakgrunden till att Utredningen om hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral har tillsatts är att markägare och andra som berörs av planer på undersökning och gruvbrytning har en alltför svag ställning och upplever att regleringen godtar

en mycket stor påverkan på boendes, företags och kommuners förutsättningar och egendomsskydd. Detta utan att dessa intressenter har tillräckligt inflytande, möjlighet att yttra sig och utan krav på någon intresseavvägning inför prospektering. Det senare innebär i praktiken att det i dag beviljas undersökningstillstånd på platser där det aldrig kommer att bli aktuellt med någon gruvbrytning. Det skapar onödigt osäkerhet kring hur markanvändningen på platsen kommer att se ut i framtiden, vilket i sin tur påverkar investeringsvilja och utvecklingstakt negativt. Vi ser en utveckling där den lokala acceptansen för olika former av exploatering minskar. För att bromsa en sådan utveckling behövs en bättre balans mellan de olika berörda intressena – exploatörer, staten, markägare, företag, närboende och lokalsamhälle. Detta för att undvika lösningar och djupgående konflikter som kan påverka samhället negativt och under lång tid.

Viktigt att gå vidare med förslag som värnar flera intressenter

Utredningen har tagit fram en rad förslag som samlat kan förbättra möjligheterna för en hållbar försörjning på så sätt att förutsättningarna för både den som vill exploatera och dem som berörs stärks. Jag vill därför understryka vikten av att även i det fortsatta lagstiftningsarbetet se till att balansen mellan de olika förslagen och intressenterna värnas. Om man för att ta ett exempel väljer att införa den föreslagna generella dispensen från terrängkörningsförbudet för prospektörer är det helt avgörande att även dialogförfarandet i samband med undersökningstillstånd och arbetsplan införs så att den vars mark berörs både kan få information och ha en dialog om var sådan terrängkörning kan ske eller ska undvikas.

Dialog och kompensation till företag, markägare och bygd viktigt för acceptansen

En viktig pusselbit för ökad acceptans och social hållbarhet i projekt för prospektering och gruvdrift är tidig och meningsfull dialog, men även kompensation för den skada och påverkan som sker. Detta gäller förstås generellt, men är troligen särskilt angeläget i områden där den här typen av verksamhet inte är ortsvanlig eller där gruvetableringar

inte tydligt gynnar orten och bygden genom till exempel ett ökat antal arbetstillfällen eller uppdrag till lokala företag.

Utredningen föreslår en ny typ av dialogförfarande när arbetsplanen för prospektering ska tas fram. Förslaget kan vara till fördel för enskilda och företag som berörs av ett prospekteringsprojekt jämfört med den nuvarande situationen. Om det av någon anledning inte anses motiverat att införa ett sådant dialogförfarande är det av stor vikt att minerallagens undantag från kommunikering, det vill säga att berörda får kännedom om, men inte får yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd, tas bort. Vissa projekt har visat sig haverera till följd av att berörda företag och boende inte fått rätt information i rätt tid och att någon dialog inte upprättas för att informera om projektet och lyssna in lokala synpunkter. Behovet av en förändring på det här området har konstaterats i flera utredningar och det är angeläget att sådana nu genomförs.

Jag instämmer i utredningens bedömning att den förbehållsanmälan inför en ansökan om undersökningstillstånd som tillämpas i Finland är en lösning som bör undersökas närmare. Lämplig myndighet bör ges uppdraget att utreda en sådan.

Utredningen har ett uttalat uppdrag att studera hur en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del samt analysera hur lokalsamhällen kan få en större andel av det värdet. Utredningen presenterar förslag på området, men ställer sig tveksam till att kompensera enskilda som får intrång från t.ex. prospektering. Det främsta argumentet till det är att verksamheten i prospekteringsskedet inte genererar några intäkter. Då utgår jag från att utredningen avser intäkter genererade i den verksamhet som företagen bedriver och inte möjligheterna till finansiering.

I Finland har man en modell som bygger på en högre ersättning till markägare även i prospekteringsfasen och avgifterna för prospektering är också högre där. Utredningen konstaterar att det inte är något som bör införas i Sverige då man befärad att det skulle försvaga intresset för prospektering. Jag hade gärna sett att utredningen tittat närmare på det då även sådan direkt kompensation för intrång till de markägare som berörs är en del av den helhet som skulle kunna förbättra förtroendet för prospekteringsbranschen.

Alla viktiga frågor kan inte fångas in i en utredning

Behovet av en omställning till ett mer hållbart samhälle och Sveriges och EU:s målsättningar när det gäller försörjningen av allt från livsmedel och energi till metaller är komplexa frågeställningar och det går i dag inte att få svar på hur ambitionerna på mineralområdet är tänkta att vägas av mot till exempel målsättningarna i Sveriges nationella livsmedelsstrategi eller andra angelägna behov av utveckling som finns i en region eller kommun. Det handlar till stor del om politiska prioriteringar och utredningen har inte något uppdrag att lägga förslag på hur denna övergripande avvägning ska göras. Behovet är dock stort av en fortsatt diskussion om hur en optimering av markanvändningen utifrån de nämnda och andra konkurrerande intressen bör se ut.

Särskilt yttrande av Kerstin Brinnen

Som en av få näringslivsrepresentanter i expertgruppen och den av experterna som väl har närmast förankring i gruvbranschen lämnar jag härmed ett särskilt yttrande över delar av utredningens förslag.

På det stora hela tycker jag att utredningen innehåller en hel del bra förslag som skulle kunna bidra till att minska den administrativa bördan och effektivisera delar av prövningsprocesserna för prospektering och utvinning. Min huvudsakliga invändning gäller förslaget att flytta prövningen av 3–4 kap. miljöbalken (MB) till att ingå i prövningen av tillstånd enligt miljöbalken, i stället för att bestämmelserna prövas i samband med koncessionsprövningen enligt minerallagen. Min inställning grundas dels på att jag anser att just detta förslag strider mot utredningens direktiv, dels på att jag anser att förslaget inte är tillräckligt genomarbetat och utrett.

Min invändning mot förslaget grundar sig på följande:

1. *Utredningens direktiv (Dir 2021:16) anger som en uttrycklig förutsättning och avgränsning av uppdraget instruktioner om att utredningens förslag inte ska innebära att investeringsklimatet för gruv- och mineralnäringen försämras. I detta avseende anser jag att förslaget att flytta prövningen av 3–4 kap. MB strider mot utredningens direktiv eftersom branschen tydligt signalerat att en sådan flytt skulle påverka investeringsklimatet negativt.*

Jag anser att utredningens konsekvensutredning inte håller måttet eftersom den innehåller närmast spekulativa antaganden om konsekvenserna av förslaget. Dels antar utredningen att förändringen kan ge ekonomiska och tidsmässiga vinster, dels att det inte är en given konsekvens att koncessionen minskar i värde när färre saker prövas. Jag konstaterar att det helt saknas hänvisningar till ett robust underlag eller tydligt stöd som bekräftar dessa antaganden varför de får antas vara utredarnas egna bedömningar. I detta sammanhang vill jag påpeka att Svemin, den svenska gruvnäringens branschförening, gjort bedömningen att en ändrad prövningsordning (dvs. flytt av 3–4 kap. MB till miljöprövningen i stället för koncessionsprövningen) kommer att påverka investeringsviljan negativt i betydande grad om inte andra kraftfulla åtgärder samtidigt införs. Sådana åtgärder saknas helt i utredningens förslag.

Avsnittet med förslaget om ändrad prövningsordning innehåller en hänvisning till en genomförd enkätundersökning som gjorts bland Svemins medlemmar. Baserat på hur frågorna var ställda är det minst sagt osäkert vilka slutsatser som kan dras av den undersökningen (enligt utredningen lär en stor andel av de svarande anse att det finns många svagheter i prövningen och att det har kopplingen till prövningen av just 3–4 kap. MB, hur nu det ska tolkas). I sammanhanget ska påpekas att det inte framgår av utredningen att branschen tydligt har uttalat att den ändring man vill se är en lagändring som flyttar enbart Natura 2000-prövningen från koncessionsprövningen, dvs. endast en mindre ändring av 4 kap. MB. Branschens synpunkter och bedömning framgår inte tydligt av utredningens konsekvensutredning trots att utredningen, enligt sina direktiv beträffande investeringsklimatet, ska samråda med relevanta aktörer inom svensk mineralindustri och inhämta synpunkter från berörda delar av näringslivet.

2. Enligt utredningens tilläggsdirektiv från juni 2022 (Dir 2022:61) sägs uttryckligen att utredningen inte ska utreda när i prövningsstegen en prövning av Natura 2000-tillstånd ska göras eftersom regeringen har givit en särskild utredare i uppdrag att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (N2022/01133). *Genom att utredningen föreslår att prövningen av 3–4 kap. MB i sin helhet ska flyttas till miljöprövningen i stället för koncessionsprövningen så innebär det inte bara att den särskilda utredarens slutsatser föregås, det innebär också att utredningen inte följer regeringens tilläggsdirektiv eftersom flytt av Natura 2000-prövningen ingår i förslaget.*
3. *Det finns välgrundade skäl till varför prövningen av 3–4 kap. MB ända sen miljöbalkens tillkomst, genom en skraddarsydd konstruktion och reglering, sker i samband med koncessionsprövningen enligt minerallagen i stället för vid prövning enligt miljöbalken. Gruvor kan bara finnas där det finns mineralogiska förutsättningar i berggrunden och efter bedömning att det också är tekniskt och ekonomiskt möjligt att bryta dem. Vilka miljökrav som också behöver gälla för verksamheten är en särskild och viktig fråga som rätteligen ska prövas i särskild ordning. Om prövningen av 3–4 kap. MB flyttas till att i stället göras i samband med miljöprövningen skulle det behövas särskilda bestämmelser som anger att hänsyn ska tas till de speciella förutsättningar som gäller för utvinning, nämligen att*

verksamheten aldrig kan flyttas till en annan plats utan bara utföras där det finns geologiska förutsättningar.

Hushållningsbestämmelserna kommer ursprungligen från naturresurslagen och är därför inte miljöskyddsregler utan bestämmelser främst till stöd för bedömning av hur landets naturresurser och mark ska användas på ett långsiktigt hållbart sätt. Genom att hushållningsbestämmelserna inkluderades i miljöbalken har bedömningen med tiden alltmer fått karaktär av att anses vara en miljömässig snarare än en allsidig bedömning där även samhällsekonomiska aspekter ska ingå. Denna utveckling kan ifrågasättas. Enligt förarbetena till miljöbalken är prövningen av 3–4 kap. främst avsedd att vara en avvägning mellan olika markanvändningsintressen, och att de allmänna intressen som ska komma i förgrunden är sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur- och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras (prop. 1997/98:45 del 2, s. 28 f.). *Den nuvarande prövningsordningen fyller fortfarande en viktig funktion eftersom de markanvändningsintressen som gruvor representerar är förknippade med så speciella förutsättningar.* Redan vid miljöbalkens tillkomst var SGU skeptiska till att inkludera naturresurslagen i miljöbalken eftersom den förra inte var en bevarandelag och därmed bröt mot systematiken. Att prövningen därför konstruerades för att ske i samband med koncessionsprövningen är därmed logisk. Enligt min uppfattning skulle en eventuellt ändrad prövningsordning av hushållningsbestämmelserna behöva föregås av en särskild utredning som utgår från att gruvor – på grund av sitt särpräglade och oundvikliga lägesberoende – behöver särregleras.

Utöver det ovan sagda konstaterar jag att utredningen inte nämnvärt har fördjupat sig i att prövningen av 3–4 kap. miljöbalken i hög grad kan behöva ge uttryck för politiska avvägningar och att det trots den föreslagna flytten inte föreslås följdändringar i miljöbalken som säkerställer att hänsyn ska tas till gruvnäringens särskilda förutsättningar.

4. *Gällande förenlighet med unionsrätten så är det särskilt Natura 2000 (4 kap. 8 § MB) som är problematisk för prövningsordningen. Beträffande avgränsningssamråd och miljökonsekvensbeskrivning kan det däremot ifrågasättas om det enligt MKB-direktivet (Direktiv 2011/92/EU) verkligen behöver göras en miljöbedömning inför prövning av bearbetningskoncession, eller om det är en nationell tillämpning som är strängare än vad som egentligen följer av EU-rätten. Alla gruvor måste genomgå tillståndsprövning enligt miljöbalken och det är i den prövningen som det är naturligt att göra den egentliga bedömningen av ett planerat projekts miljöpåverkan. För egen del utesluter jag inte att det skulle vara tillräckligt att flytta prövningen av Natura 2000 för att uppfylla unionsrätten, men just den frågan ska alltså inte utredas och föreslås av utredningen utan av en särskild utredare.*

Jag anser att utredningen på djupet borde ha utrett om det oundvikligen följer av MKB-direktivet och annan EU-rätt att det måste göras en specifik miljöbedömning och tas fram en miljökonsekvensbeskrivning i samband med koncessionsprövningen, när en fullständig miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning ändå görs i samband med tillståndsprövningen enligt miljöbalken – och med ett antagande om att Natura 2000-prövningen inte skulle ingå i prövningen.

Vad gäller allmänhetens och miljöorganisationers rätt att delta i beslutsprocesser så gäller det enligt Århuskonventionen för dagbrott vars yta överstiger 25 hektar. Enligt MKB-direktivet gäller obligatoriskt krav på miljökonsekvensbeskrivning för gruvdrift i dagbrott där verksamhetsområdet är mer än 25 hektar. Därutöver ska medlemsstaterna bestämma om det krävs miljökonsekvensbeskrivning för gruvdrift i dagbrott, för underjordisk gruvdrift och för industrianläggningar ovan jord för utvinning av malm, efter en bedömning i det enskilda fallet eller i enlighet med särskilda kriterier. Sverige har valt att genomföra detta som att alla gruvor ska anses medföra betydande miljöpåverkan och därför omfattas av krav på en specifik miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning – och då både i koncessionsprövningen och i miljöprövningen. Att utifrån detta dra slutsatsen att alla bearbetningskoncessioner, med hänvisning till EU-rätten, måste omfattas av krav på miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning framstår inte som självklart. Jag ifrågasätter inte att det ska göras en specifik miljöbedömning och tas fram en

miljökonsekvensbeskrivning i samband med tillståndsprövningen enligt MB. Men måste det dessutom även göras vid tillämpning enbart av hushållningsbestämmelserna? Eller skulle det vara både ändamålsenligt och tillräckligt att baserat på nationell rätt ge in en mer övergripande beskrivning av den planerade verksamhetens omgivningspåverkan? Jag skulle gärna sett att utredningen utförligt hade utrett och beskrivit om vilken tillämpning som verkligen är nödvändig enligt EU-rätten.

5. Ytterligare aspekter av förslaget är att en bearbetningskoncession som inte har inkluderat fyndighetens geografiska belägenhet samt vad som utgör lämplig markanvändning och resurshushållning (dvs. utan prövning av 3–4 kap. MB), riskerar att bli tämligen innehållslös i fråga om funktionalitet och att den rättsliga avgränsningen till andra viktiga förhållanden av förslaget inte har analyserats i tillräcklig utsträckning. De frågor som jag anser är oklara är bland annat:
- Det saknas analys av det faktum att det (sannolikt) inte längre skulle ske någon konsultation med samiska företrädare om prövningen av 3–4 kap. miljöbalken flyttas till prövningen av miljötillstånd.
 - Det faktum att frågan om planenlighet föreslås att flyttas till prövningen av miljötillstånd.
 - Det framgår inte vilka som ska ha möjlighet att yttra sig i koncessionsärenden och i så fall om vad.
 - Betydelsen och konsekvenserna av att frågan om markåtkomst i form av markanvisning sannolikt inte kommer att kunna genomföras förrän efter miljötillståndsprövningen.
 - Huruvida rådighet till vatten kommer att gälla till följd av koncessionsbeslutet även om 3–4 kap. MB inte har prövats, och vilka konsekvenser och följdändringar som kan väntas om så inte är fallet.
 - I vilken utsträckning som försämrade investeringsvilja i prospektering riskerar att äventyra Sveriges försörjningstrygghet av för landet viktiga metaller och mineral. Sverige och EU är redan i dag i stor utsträckning beroende av import från länder förknippade med hög geopolitisk risk och det ligger uppenbarligen i EU:s intresse (se t.ex. uttalanden i Ursula van der

Leyens tal ”State of the Union” den 14 september 2022 om att tillgången till råvaror är avgörande för att vår omställning till en digital och hållbar ekonomi ska lyckas och att vi måste undvika att hamna i beroendeställning såsom för olja och gas), och det borde även ligga i Sveriges intresse att inte föreslå lagändringar som riskerar att försämra landets och EU:s försörjningstrygghet.

Sammanfattningsvis anser jag att förslaget att flytta 3–4 kap. MB från koncessionsprövningen till miljöprövningen inte bör tas vidare.

Det har inom utredningen diskuterats att införa en portalparagraf i minerallagen och även presenterats olika förslag till hur den skulle kunna utformas. Jag stödjer idén som sådan och anser att en sådan förändring vore utomordentligt viktig och bra.

Jag anser att syftet med en portalparagraf är att förtydliga mineralagens ändamål, vilket jag uppfattar ytterst handlar om att säkerställa Sveriges behov av effektiv och ändamålsenlig prospektering och utvinning av metaller och mineral. Blanda inte ihop det med andra syften, som bättre beskrivs och regleras i andra författningar som i förekommande fall gäller parallellt.

Låt minerallagen vara en minerallag och blanda inte ihop den med andra syften.

Särskilt yttrande av Erika Ingvald

Som representant för den myndighet som har att verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn, och därtill marknadsföra Sverige som prospekteringsland, så vill jag framföra följande.

I kommittédirektivet (från 2021-03-11) sägs att ”De förändringar som föreslås ska inte innebära att det totala skattetrycket på gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet försämras”. Det är också formulerat att ”Ur ett krisberedskaps- och ett totalförsvarsperspektiv är det också viktigt att Sverige säkrar försörjningen av vissa kritiska metaller och mineral”. Av tilläggsdirektivet (2022-06-07) framgår att FiMM-utredningen inte ska utreda ”när i provningsstegen en provning av Natura 2000-tillstånd ska göras”. Däremot ska det utredas ”hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten”.

Synpunkterna som redovisas här handlar främst om hur utredningen hanterar försörjningstryggheten och självförsörjningsförmågan utifrån importberoende och ökad efterfrågan, satt i relation till investeringsviljan. Detta då investeringsviljan i rådande kontext är vad som driver möjligheterna till en produktion och en säkrad försörjningstrygghet. Utan investeringar, ingen prospektering och inga gruvor för kritiska eller innovationskritiska råvaror i Sverige. Givetvis finns helt andra vägar, såsom att staten står för investeringar i prospektering fram till en eventuell auktionering av tillståndsgivna fyndigheter, men något sådant har över huvud taget inte berörts inom ramen för utredningen.

Därför måste investeringsviljan sägas vara kärnan i uppdraget. Argument som framförts som orsaker till Fraser Institute, när Sveriges attraktivitet har rasat från en långvarig topp tre-notering till en 37e plats för något år sedan, är långdragna, oförutsägbara, icke transparenta tillståndsprocesser. Det som tidigare hamnat på plussidan är den svenska energimixen, gruvkompetensen och infrastrukturen inklusive tillgången till geologisk information. I dag är det i stort sett bara gruvklustret och dess kompetens som är internationellt konkurrenskraftigt, övriga delar urholkas allt mer.

I det sammanhanget är den föreslagna nationella försörjningsstrategin för råvaror, den föreslagna förstärkningen av SGU:s mineralresursarbete, förstärkt samverkan mellan myndigheter och förstärkt forskning, en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att möta samhällets behov av såväl kunskap som stöd i den enorma omställning som bara precis har dragit igång, och en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att stärka försörjningstryggheten med avseende på råvaror. Utöver detta krävs en transparent och förutsägbar tillståndsprocess.

En flytt av 3–4 kap.-prövningen till miljöprövningen, så som utredningen föreslår, löser inte problemen, de skjuts bara framåt och tillför dessutom en rad nya problem. Den ytterst begränsade konsekvensanalys som gjorts tar inte hänsyn till dessa och förslaget tar heller inte hänsyn till att Sverige valt att implementera MKB-direktivet hårdare än vad EU-rätten kräver.

Några reflektioner:

1. En markanvändningsprövning är politisk till sin natur, och en flytt till miljöprövningen innebär att man helt gör den till en miljöfråga. Att hävda att det fortfarande finns möjlighet till en politisk prövning enligt 17 kap. MB innebär förmodligen att alla gruvprövningar skulle hamna där, och det är ingen förbättring jämfört med i dag. Det är heller inte klarlagt i vilket skede en 17 kap.-prövning ska göras ännu. Med det breda perspektivet finns heller inget som tyder på att en domstol skulle kunna göra en bättre avvägning än Bergsstaten tillsammans med en kompetent länsstyrelse, i synnerhet inte om man gör om Bergsstaten till en mer domstolsliknande funktion. Man skjuter bara konflikten framför sig och till regeringen. Å andra sidan, om man genomför en flytt så finns inget skäl att rigga om Bergsstaten till en domstolsliknande funktion.
2. Att 3–4 kap.-prövningen ursprungligen placerades i koncessionssteget var för att gruvor bara kan lokaliseras där det finns fyndigheter, ingen annan stans, och att en gruva bara kan byggas där det är ekonomiskt och tekniskt möjligt att göra det. För att ett företag ska få investeringar till sitt projekt behövs en säkerhet i att fyndigheten är ekonomiskt bärkraftig (en malm), och att företaget har rätten till den, inte bara gentemot konkurrenter utan

också för framtida investeringar, att markanvändningen är klarlagd. Utan den säkerheten finns inga skäl att investera vidare.

3. Med en flytt går det heller inte för Bergsstaten att göra markanvisningen i koncessionssteget, och därmed går företagets rådgivning över vattenverksamhet om intet. Det går inte av utredningen att se hur det ska hanteras.
4. En flytt innebär också att konsultationsordningen inte kan tillämpas på gruvfrågor eftersom domstolarna inte omfattas av denna. Samma effekt skulle det få om Bergsstaten skulle omvandlas till en nämndmyndighet, som är att liknas vid en domstol. Det skulle vara en mycket olycklig konsekvens, som kan påverka förtroendet mellan sakägare och verksamhetsutövare negativt. I synnerhet som bilden är att konsultationsordningen är något som både bransch, myndigheter och sakägare tycker är något mycket viktigt och positivt.
5. Utredningens uppdrag går ut på att inte försämra investeringsklimatet, och branschen har tydligt framfört att en flytt innebär att koncessionen förlorar sin tyngd då markanvändningsfrågan skjuts på framtiden, och det skulle minska investeringsviljan ytterligare. Därmed går en flytt emot utredningens uppdrag.
6. Tilläggsdirektivet från i juni säger ju uttryckligen att utredningen inte ska utreda när en prövning av N2K-ska göras i processen eftersom en bokstavsutredning fått det uppdraget. Här föreslås en flytt av 3–4 kap.-prövningen i sin helhet utifrån rådande N2K-praxis och med hänvisning till unionsrätten. Utredningen tar då inte hänsyn till tilläggsdirektivet, den föregår bokstavsutredningen. Det förefaller märkligt när det i själva verket bara är N2K omfattas av EU-rätten, övriga delar av 3–4 omfattas av nationell rätt. Dessutom omfattar MKB-direktivet egentligen bara dagbrott större än 25 hektar, inte mindre dagbrott eller underjordsbrytning, men Sverige valt en mycket mer omfattande implementering. Problemet är alltså inte unionsrätten utan den svenska implementeringen av densamma. Det rimliga vore i stället att föreslå förändringar av den svenska miljöbalken och på så sätt harmonisera med unionsrätten och underlätta prövningen, i stället för att föreslå en flytt av markanvändningsprövningen.

7. När det gäller riksintressena i övrigt så är det värdefullt att riksintresset för värdefulla ämnen och material prioriteras upp, i synnerhet de som innehåller innovationskritiska råvaror. Det är dock otydligt hur de råvaror ska listas som ska betraktas som innovationskritiska och få direkt prioritet enligt 4 kap. MB. Det finns också svårigheter med att peka ut områden som inkluderar verksamhetsytor i ett skede innan en eventuell verksamhet är känd eftersom en sådan inte är platsbunden på samma sätt som en fyndighet i sig. Däremot är det möjligt att utveckla kriterier för hur en sådan avgränsning kan göras på ett standardiserat sätt.
8. Det finns stora fördelar med att tydliggöra Bergsstatens oberoende och dess informationskyldighet gentemot sakägare. Att omforma den till en domstolsliknande funktion kan vara en fördel givet att 3–4-prövningen stannar i koncessionsprövningen. Nackdelen med en sådan ordning skulle vara att man tappar konsultationsrätten. Det finns också stora fördelar med en förstärkt tillsynsfunktion hos Bergsstaten i förtroendebyggande syfte.
9. En portalparagraf för minerallagen bör omfatta målen för just denna lag – att åstadkomma effektiv och ändamålsenlig prospektering och utvinning – och inte för andra samhällsintressen. Sådana omfattas redan av andra lagstiftningar, och det finns en stor risk med att nämna vissa och utelämna andra.
10. Konsekvensutredningen är långt ifrån fullständig, den lämnar mycket att önska. Det är utifrån den svårt att bedöma effekterna av förslagen. Exempelvis är det svårt att bedöma effekterna av de höjda avgifter som föreslås för företagen och hur förfoganderätten över och fördelningen av medlen ska hanteras. I ett sent skede saknar expertgruppen också de slutgiltiga utkasterna av vissa kapitel vilket gör det omöjligt att ge rättvisande synpunkter på helheten.

Särskilt yttrande av Brita Iren Thomasson

Undertecknad arbetar vid Sametinget och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert. Sametinget är det samiska folkets högsta representativa organ med uppgifter som regleras i Sametingslagen (1992:1433). Därtill är Sametinget förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur. Härmed avger Sametinget sitt särskilda yttrande.

Huvudsyftet med utredningen har varit att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineraler från primära och sekundära källor. De flesta gruvor i Sverige är lokaliserade inom Sápmi och det senaste decenniet finns ett ökat intresse att öppna flera gruvor på samiska marker. Den svenska statens ambition är att vara ett föredöme när det gäller mänskliga rättigheter och där ingår legitima och hållbara tillståndsprocesser. Sametinget har tidigt i utredningen påpekat att det behövs en översyn av minerallagstiftningen med tillhörande lagstiftningar utifrån ett folkrätts- och urfolksperspektiv. Utifrån direktivens utformning har det funnits utrymme för utredningen att lämna förslag till en ny lagstiftning som belyser och tydliggör de samiska rättigheterna och som ökar samiska rättighetshavares rätt till inflytande över planerade exploateringar. Betänkandet håller hög kvalitet och innehåller också ett flertal bra förslag och formuleringar vad gäller samernas behov och rättigheter som urfolk. Samtidigt saknas nödvändiga komponenter för att fullt ut säkerställa samers och renskötselns rätt till mark och vatten i enlighet med internationell urfolksrätt och den nationella rättsutveckling som skett. Det är därför beklagligt att utredningens tidigare förslag på portalparagraf ströks från betänkandet.

1 kap. 1 § Syftet med denna lag är att möjliggöra undersökning och bearbetning av koncessionsmineral och säkerställa att detta sker på ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt hållbart sätt, vari ingår att beakta urfolks rättigheter.

Så länge de samiska rättigheterna och renskötselns skydd inte tydligt framgår i lagstiftningen, finns glappet mellan de folkrättsliga bestämmelserna och nationell lagstiftning kvar. Detta kan innebära en minimalistisk tolkning av urfolksrätten vid tillämpning av minerallagen och miljöbalken i tillståndsbesluten, vilket också riskerar att försvåra och fördröja tillståndsprocesserna samt att de samiska rättigheterna inte säkerställs.

Referenser

Offentligt tryck

- Bet. 2021/22:NU2. *Utgiftsområde 19 Regional utveckling.*
- Ds 2005:9. *En moderniserad rättsprövning m.m.*
- Ds 2016:25. *Miljöbedömningar.*
- Ds 2018:38. *Anpassad miljöprövning för en grön omställning.*
- Dir. 2021:161. *Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.*
- Dir. 2022:26. *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning.*
- Dir. 2022:27. *Stärkta incitament för utbyggd vindkraft.*
- Dir. 2022:61. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.*
- Motion 2016/17:192. *Äganderätten i minerallagen.*
- Motion 2020/21:1972. *Stärkt äganderätt i minerallagstiftningen.*
- Prop. 1972:111. *Kungl. Maj:ts Prop. angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.*
- Prop. 1974:32. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till gruvlag m.m.*
- Prop. 1983/84:120. *Om regeringens befattning med besvärssärenden.*
- Prop. 1985/86:3. *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1987/88:69. *Om europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.*
- Prop. 1988/89:92. *Om ny minerallagstiftning m.m.*
- Prop. 1991/92:161. *Om ändringar i minerallagen.*
- Prop. 1992/93:238. *Om ändringar i minerallagen m.m.*

- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*
- Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 2000/01:111. *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.*
- Prop. 2001/02:7. *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*
- Prop. 2003/04:155. *Ändringar i det kommunala utjämningsystemet.*
- Prop. 2004/05:40. *Ändringar i minerallagen.*
- Prop. 2005/06:56. *En moderniserad rättsprövning m.m.*
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2011/12:31. *Ändring av viss länsstyrelseverksamhet.*
- Prop. 2013/14:159. *Bättre information och tydligare ansvar vid mineralprospektering.*
- Prop. 2016/17:16. *Godkännande av klimatavtalet från Paris.*
- Prop. 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*
- Prop. 2016/17:200. *Miljöbedömningar.*
- Prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft.*
- Prop. 2020/21:64. *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket. (Återkallades genom Skr 2020/21:164.)*
- Prop. 2021/22:1 utg.omr. 19. *Utgiftsområde 19 Regional utveckling.*
- Prop. 2021/22:19 *En konsultationsordning i frågor som rör det samiska folket.*
- Prop. 2021/22:210. *Tidigt kommunalt ställningstagande till vindkraft.*
- Prop. 2021/22:219. *Ordning och reda på avfallet.*
- Skr. 2017/18:207. *Ramverket för finanspolitiken.*
- SOU 1996:152. *Gruvorna och framtiden.* Slutbetänkande av Gruvkommittén (N 1995:13).
- SOU 2000:89. *Minerallagen, markägare och miljön.* Slutbetänkande av Utredningen om minerallagen, markägarna och miljön (N 1999:04).
- SOU 2003:88. *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.* Betänkande av Utjämningskommittén (Fi 2001:14).

- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*. Slutbetänkande från Grundlagsutredningen (Ju 2004:11).
- SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar*. Slutbetänkande av Miljöprocessutredningen (M 2007:04).
- SOU 2012:73 *Undersökningstillstånd och arbetsplaner*. Betänkande av Utredningen om översyn av vissa frågor i minerallagen (N 2011:06).
- SOU 2012:81. *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*. Slutbetänkande av Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07).
- SOU 2015:99. *Planering och beslut för hållbar utveckling. Miljöbalkens hushållningsbestämmelser*. Slutbetänkande av Riksintresseutredningen (M 2014:01).
- SOU 2017:22. *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*. Betänkande från Utredningen cirkulär ekonomi (M 2016:01).
- SOU 2018: 38. *Styra och leda med tillit – forskning och praktik*. Forskningsantologi från Tillitsdelegationen (Fi 2016:03).
- SOU 2018:59. *Statens gruvliga risker*. Betänkande av Gruvavfallsfinansieringsutredningen (M 2017:01).
- SOU 2019:66. *En utvecklad vattenförvaltning*. Betänkande av Vattenförvaltningsutredningen (M 2017:07).
- SOU 2019:67. *Hållbar terrängkörning*. Betänkande av Utredningen om hållbar terrängkörning (M 2018:05).
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Slutbetänkande av Kommunutredningen (Fi 2017:02).
- SOU 2020:71. *Alunskifferutredningen*. Betänkande av Alunskifferutredningen (N 2020:02).
- SOU 2021:51. *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*. Betänkande av Artskyddsutredningen (M 2020:03).
- SOU 2021:53. *En rättssäker vindkraftsprövning*. Betänkande av utredningen En rättssäker vindkraftsprövning (M 2020:07).

- SOU 2021:75. *En god kommunal hushållning*. Betänkande av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (Fi 2020:07).
- SOU 2021:87. *Granskning av utländska direktinvesteringar*. Slutbetänkande av Direktinvesteringsutredningen (Ju 2019:06).
- SOU 2022:21. *Rätt för klimatet*. Slutbetänkande av Klimaträttsutredningen (M 2019:05).
- SOU 2022:24. *Materialförsörjningsstrategi – för vår gemensamma säkerhet*. Betänkande av Materieförsörjningsutredningen (Fö 2020:02).

Rättsfall

- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD Mål 443-11.
- Högsta domstolens avgörande i Bunge-målet, NJA 2013 s. 613.
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2014 not 65
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2015 not 60.
- Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i Norra Kärr-målet, HFD 2016 ref 21.
- Mark- och miljööverdomstolens avgörande, MÖD 2007:50.
- Mark- och miljööverdomstolens avgörande, MÖD 2013:13.
- Mark- och miljööverdomstolens avgörande, MÖD 2014:47.
- Mark- och miljööverdomstolens avgörande, MÖD M10717-17.
- Regeringsrättens avgörande, RÅ 1993 not 550.
- Regeringsrättens avgörande, RÅ 2010 not 31.

Regerings- och myndighetsbeslut

- BS 22-728-2014. *Kyrkberget K nr 1*. Bergsstatens beslut.
- Fi2020/00252/SPN. *Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintresse*.
- N2014/04999. *Eva*.
- N2015/00548. *Viscaria*.
- N2016/02622. *Kyrkberget*.

- N2017/04553. *Kallak.*
- N2017/00095. *Laver.*
- N2021/01038. *Uppdrag att öka möjligheten till utvinning och återvinning av mineral och metaller från sekundära källor.*
- N2021/03069. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling.* Regeringsbeslut II 7, 2021-12-16.
- N2022/01133. *Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.*

EU-rättsakter och dokument från EU:s institutioner

- C(2021) 6913 final. *Bedömning av planer och projekt avseende Natura 2000-områden – metodvägledning om artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG.*
- CIS Guidance Document No. 36 (2017), *Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7), New modifications to the physical characteristics of surface water bodies, alterations to the level of groundwater, or new sustainable human development activities.*
- COM(2019) 640 final. *Den europeiska gröna given.*
- COM(2020) 474 final. *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse – att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet.*
- COM(2022) 108 final. *REPowerEU – gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbara energi till ett mer överkomligt pris.*
- COM(2022) 230 final. *Planen REPowerEU.*
- SWD(2018) 245 final. *Report on Raw materials for battery applications.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG. EU:s ekodesign-direktiv.

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågel-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning EG 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och inrättande av europeisk kemikaliemyndighet.
- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- Rådets direktiv 1992/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

Rättsfall från EU-domstolen

- Mål C 71/95 *Kraaijeveld*, ECLI:C:1996:404.
- Mål C-435/97 *WWF*, ECLI:EU:C:1999:418.
- Mål C-201/02 *Delena Wells*, ECLI:EU:C:2004:12.
- Mål C-290/03 *Barker*, ECLI:EU:C:2006:286.
- Mål C-2/07 *Abraham*, ECLI:EU:C:2008:133.
- Mål C-142/07 *Ecologistas*, ECLI:EU:C:2008:445.
- Mål C-461/13 *Weser*, ECLI:EU:C:2015:433.

Internationella konventioner och dokument

- CERD/C/102/D/54/2013. Opinion approved by the Committee under article 14 of the Convention concerning communication No. 54/2013. 26 November 2020.
- Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. SÖ 1992:1.

- FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). SÖ 1971:42.
- FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (International Covenant on Civil and Political Rights). SÖ 1975:76.
- United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples 61/295. 13 september 2007.

Litteratur

- Andersson, M., Ljunggren Söderman, M. och Sandén, B.A. (2019). *Challenges of recycling multiple scarce metals – The case of Swedish ELV and WEEE recycling*. Resources Policy 63.
- Ambühl, L., Ciari, F. och Menendez, M. (2016). *What about space? A simulation based assessment of AVs impact on road space in urban areas*. 16th Swiss Transport Research Conference.
- Askim, J. m.fl. (2011). *One stop shops for social welfare, the adaptation of organizational form in three countries*. Public Administration 89(4): 1451–1468.
- Baldé, C. P. m.fl. (2017). *The Global E-waste Monitor – 2017. Quantities, Flows, and Resources*. United Nations University (UNU), International Telecommunication Union (ITU) and International Solid Waste Association (ISWA).
- Bengtsson, B. (2004). *Allemansrätten – vad säger lagen?* Naturvårdsverket.
- Bergsstaten (2006). *Prospektering i skyddade områden*. Dnr 04-2138/2005.
- Bischoff, J. och Maciejewski, M. (2016). *Simulation of city-wide replacement of private cars with autonomous taxis in Berlin*. Procedia Computer Science 83:237–244.
- Boverket (2014). *Kunskapsammanställning och exempelsamling till hållbarhetsbestämmelserna*. Rapport 2014:31.
- Boverket (2022). *Ramverk för nationell planering – förslag till utvecklad nationell planering i Sverige*. Rapport 2022:05.

- Boverket och Naturvårdsverket (2014). *Strandskydd – en utvärdering och översyn av utfall och tillämpning av de nya strandskyddsreglerna*. Redovisning av ett regeringsuppdrag.
- Bäckström, L. (2012). *Rätten till mineral – en studie om befogenheter och legala inskränkningar i äganderätten i fastighetens beståndsdelar*. Luleå tekniska universitet.
- Bösch, P.M., Ciari, F. och Axhausen, K.W. (2018). *Transport policy optimization with autonomous vehicles*. Transportation Research Record 2672:698–707.
- Callmer, Å. (2019). *Making sense of sufficiency – entries, practices and politics*. KTH.
- Campbell, B. och Prémont, M.-C. (2017). *What is behind the search for social acceptability of mining projects? Political economy and legal perspectives on Canadian mineral extraction*. Mineral Economics 30:171–180.
- Chancel, L. och Piketty, T. (2015). *Carbon and inequality – from Kyoto to Paris*. Paris School of Economics.
- Copenhagen Economics (2016). *Sveriges attraktivitet som gruvland*.
- Copenhagen Economics (2017). *Ersättning i prospekteringsfasen*.
- Copenhagen Economics (2021). *Det svenska gruvklustrets ekonomiska värde – i dag och i framtiden*.
- Creutzig, F. m.fl. (2018). *Towards demand-side solutions for mitigating climate change*. Nature Climate Change 8:260–263.
- Crompton, P. och Lesourd J.-B. (2008). *Economies of scale in global iron-making*. Resource Policy 35(2): 74–82.
- Crowson, P. (2003). *Mine size and structure of cost*. Resource Policy, 29(1–1): 15–36.
- Crowson P. (2012). *Some observations on copper yields and ore grades*. Resource Policy 37(1): 59–72.
- Dagens industri (2019). *Debatt: miljöbalken bromsar hållbarhetsarbetet*. Maud Olofsson, Nyamko Sabuni, Niklas Nordström, Per-Erik Lindvall och Göran Bäckblom.

- Deetman, S., Pauliuk, S., Van Vuuren, D.P., Van Der Voet, E. och Tukker, A. (2018). *Scenarios for demand growth of metals in electricity generation technologies, cars, and electronic appliances*. Environmental Science & Technology 52:4950–4959.
- Delin, L. (1977). *Gruvlagstiftningen*. P.A. Norstedt & Söner förlag.
- Deloitte (2017). *Study on Resource Efficient Use of Mixed Wastes, Improving management of construction and demolition waste – Final Report*. Prepared for the European Commission, DG ENV.
- Dias, P. m.fl. (2019). *Ensuring best E-waste recycling practices in developed countries: An Australian example*. Journal of Cleaner Production 209(1): 846–854.
- Donati, F., Aguilar-Hernandez, G. A., Sigüenza-Sánchez, C. P., de Koning, A., Rodrigues, J. F. D. och Tukker A. (2020). *Modeling the circular economy in environmentally extended input-output tables – methods, software and case study*. Resources, Conservation and Recycling, 152.
- Dubois, G. m.fl. (2019). *It starts at home? Climate policies targeting household consumption and behavioural decisions are key to low-carbon futures*. Energy Research & Social Science 52:144–158.
- Ducoing, C. och Peres-Cajías, J., red. (2021). *Natural Resources and Divergence – A Comparison of Andean and Nordic Trajectories*. Palgrave Macmillan.
- EEA (2019). *Drivers of change of relevance for Europe’s environment and sustainability*. EEA report NO 25/2019.
- Ek, K., Bäckström, L., och Pettersson, M. (2017). *Samhällsnyttans betydelse vid prövning av vindkraft*. Rapport 6738. Naturvårdsverket.
- Energimyndigheten (2021). *Åtgärder för lokal nytta vid vindkrafts-etableringar*. Underlag till Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad.
- Eriksson, M. (2010). *Synen på befolkning och försörjning i Norrland 1940–1970 – en översikt av forskning och samhällsdebatt*. CERUM, Umeå universitet.
- Eriksson, M. (2011). *Norrländska utvecklingsstrategier under nya förutsättningar för tillväxt och beslutsfattande 1990–2010 – förstudie*. CERUM, Umeå universitet.

- Europeiska kommissionen (2017a) *Study on the Review of the List of Critical Raw Materials*.
- Europeiska kommissionen (2017b) *Study on the Review of the List of Critical Raw Materials Critical Raw Materials Factsheets*.
- Europeiska kommissionen (2020a). *Study on the EU's list of Critical Raw Materials – Final report*.
- Europeiska kommissionen (2020b). *Critical raw materials for strategic technologies and sectors in the EU – a foresight study*.
- EU raw materials alliance (2021). *Rare earth magnets and motors – a European call for action*.
- Fossilfritt Sverige (2021). *Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – uppföljning 2021*.
- Forsberg, K, Larsson, K., Jolsterå, R., Jernunger, C. och Simonsson, B. (2021), *Projektansökan från LKAB och KTH till Vinnova, Värdeökande utvinning av mangan från havsnoduler inom SIP Metalliska material*.
- Fraser Institute (2014). *Annual survey of mining companies 2013*.
- Fraser Institute (2021). *Annual survey of mining companies 2020*.
- Fritz, B., Aichele, C. och Schmidt, M. (2020). *Environmental impact of high-value gold scrap recycling*. The international Journal of Life Cycle Assessment, 25:1930–1941.
- Fuchs, D.A. och Lorek, S. (2005). *Sustainable consumption governance – a history of promises and failures*. Journal of Consumer Policy 28(3):261–288.
- GMP Securities (2020). *Taxation trends in the mining industry*.
- Gulley, A. m.fl. (2018). *China, the United States, and competition for resources that enable emerging technologies*. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 115(16): 4111–4115.
- Haberl, H. m.fl. (2020). *A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II – synthesizing the insights*. Environmental Research Letters 15(6).
- Haraguchi, M. och Lall, U. (2015). *Flood risks and impacts – a case study of Thailand's floods in 2011 and research questions for supply chain decision making*. International Journal of Disaster Risk Reduction 14(3): 256–272.

- Havs- och vattenmyndigheten (2019). *Uppdrag om översyn av föreskrifter och vägledning för uppnående av rätt status*, Redovisning. Dnr 2725-2019.
- Hellsmark, H. (2014). *Teknologiska innovationssystem inom energiområdet – en praktisk vägledning till identifiering av systemsvagheter som motiverar särskilda politiska åtaganden*. Energimyndigheten.
- Henderson, R.M. och Clark, K.B. (1990). *Architectural innovation – the reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms*. *Administrative Science Quarterly* 35:9–30.
- Hertwich, E.G. (2015). *Integrated life-cycle assessment of electricity-supply scenarios confirms global environmental benefit of low-carbon technologies*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 112:6277–6282.
- Hickel J. och Kallis G. (2019). *Is green growth possible? New Political Economy* 25:469–486. IEA (2021). *The role of critical minerals in clean energy transitions*. International Energy Agency.
- Ilançon, M.S.K., Ghorbani, Y., Chong, M.N., Herath, G., Moyo, T. och Petersen, J. (2018). *E-waste in the international context – a review of trade flows, regulations, hazards, waste management strategies and technologies for value recovery*. *Waste Management*, 82:258–275.
- IRP (2019). *Global Resource Outlook 2019 – Natural Resources for the Future We Want*. A report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme.
- IRP (2020). *Resource efficiency and climate change – Material efficiency strategies for a low-carbon future*. A report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme.
- Isaksson, H. (2022). *Vilka mineral ska kunna inmutas?* skrivelse i e-post, 30 augusti 2022.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth – economics for a finite planet*. Earthscan.
- Klijin, K. (2016) *Governance networks in the public sector*. Routledge.

- Kommerskollegium (2021). *An EU trade policy for geopolitical ends – clashing perspectives and policy recommendations*.
- Kommuninvest (2021). *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn*.
- Lacey, J., Carr-Cornish, S., Zhang, A., Eglington, K. och Moffat, K. (2017). *The art and science of community relations – procedural fairness at Newmont's Waihi Gold Operations, New Zealand*. *Resources Policy* 52:245–254.
- Lan, J. m.fl. (2016). *A structural decomposition analysis of global energy footprints*. *Applied Energy* 163:436–451.
- Lantz, G. (2020). *Skatten och geografin – mindre skillnader i kommunalskatt*. Tankesmedjan Tiden.
- Le Quéré, C. m.fl. (2019). *Drivers of declining CO₂ emissions in 18 developed countries*. *Nature Climate Change* 9:213:217.
- Lesser, P. (2021). *The road to societal trust – implementation of Towards Sustainable Mining in Finland and Spain*. *Mineral Economics* 34:175–186.
- Lindert, P. (2003). *Growing Public – Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge University Press.
- Liu, D. m.fl. (2019). *What causes growth of global greenhouse gas emissions? Evidence from 40 countries*. *Science of the Total Environment* 661:750–766.
- Luke, H. och Lloyd, D. (2018). *Mapping the social movement against coal steam gas development in the Northern Rivers region of New South Wales*. *Australia Southern Cross Law Review* 19:77–84.
- Lorek, S. och Spangenberg, J.H. (2014). *Sustainable consumption within a sustainable economy – beyond green growth and green economies*. *Journal of Cleaner Production* 63:33–44.
- Magnusson, L. (2016). *Sveriges ekonomiska historia*. 6e uppl., Studentlitteratur AB.
- Maheshwari, T. och Axhausen, K.W. (2021). *How will the technological shift in transportation impact cities? A review of quantitative studies on the impacts of new transportation technologies*. *Sustainability* 13(6):3013.

- Martinez, L.M. och Viegas, J.M. (2017). *Assessing the impacts of deploying a shared self-driving urban mobility system – an agent-based model applied to the city of Lisbon, Portugal*. International Journal of Transportation Science and Technology 6:13–17.
- Mehlhart, G. och Kosińska, I. (2017). *Assessment of the implementation of Directive 2000/53/EU on end-of-life vehicles (the ELV Directive) with emphasis on the end of life vehicles of unknown whereabouts*. Europeiska kommissionen.
- Mercer-Mapstone, L., Rifkin, W., Louis, W. och Moffat, K. (2017a). *Meaningful dialogue outcomes contribute to laying a foundation for social licence to operate*. Resource Policy 53:347–355.
- Mercer-Mapstone, L., Rifkin, W., Louis, W. och Moffat, K. (2017b). *Conceptualising the role of dialogue in social licence to operate*. Resource Policy 54:137–146.
- Mercer-Mapstone, L., Rifkin, W., Louis, W. och Moffat, K. (2018). *Company community dialogue builds relationships, fairness and trust leading to social acceptance of Australian mining development*. Journal of Cleaner Production 184:671–677.
- Michanek, G. och Zetterberg, C. (2021). *Den svenska miljörikten*. Femte upplagan. Iustus förlag.
- Moffat, K., Lacey, J., Boughen, N., Carr-Cornish, S. och Rodriguez, M. (2018). *Understanding the social acceptance of mining*. Mining and Sustainable Development, s. 27–43. Routledge.
- Naturskyddsföreningen (2021). *Metaller – en ändlig resurs med oändlig potential*.
- Naturvårdsverket (2005). *Terrängkörning – handbok med allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen*. NFS 2005:1.
- Naturvårdsverket (2015). *Redovisning av regeringsuppdrag ”Prövning av miljöfarlig verksamhet och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning” (M2013/1362/R, NV-04449-13)*.
- Naturvårdsverket (2017a). *Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken*. Rapport 6759.

- Naturvårdsverket (2017b). *Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden*. Handbok 2017:1.
- Naturvårdsverket (2020). *Att göra mer med minde – nationell avfallsplan och avfallsförebyggande program 2018–2023*. Reviderad 2020. Rapport 6946.
- Naturvårdsverket (2022). *Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål*.
- Nicolli, F., Johnstone, N. och Söderholm, P. (2012). *Resolving failures in recycling markets – the role of technological innovation*. Environmental Economics and Policy Studies 14(3):261–288.
- Nordic Innovation (2021). *The Nordic supply potential of critical metals and minerals for a Green Energy Transition*. Nordic Innovation Report. Nordiska ministerrådet.
- OECD (2003). *From red tape to smart tape – administrative simplification in OECD countries*. OECD Publishing.
- OECD (2009). *Manual Public Finance and Employment Database*.
- OECD (2017). *Mapping support for primary and secondary metal production*. OECD Environmental Working Papers No 135. OECD Publishing.
- OECD (2019). *Global material resources outlook to 2060 – economic drivers and environmental consequences*.
- OECD (2020). *One stop shops for citizens and business*. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing.
- OECD (2021a). *Policy scenarios for a transition to a more resource efficient and circular economy*. OECD Environmental Working Paper No. 169. OECD Publishing.
- OECD (2021b). *Resource efficiency, the circular economy, sustainable materials management and trade in metals and minerals*. OECD Trade Policy Papers No. 245. OECD Publishing.
- Olsson Spjut, F. och Westin, L. (2009). *Forskningen i Norrland om Norrlands ekonomi – några synpunkter*. Thule – Kungliga skytteanska samfundets årsbok, s. 223–43. Kungliga skytteanska samfundet.

- O'Hare, C. W. (1971). *A history of mining law in Australia*. Australian Law Journal 45: 281–93 (June 1971).
- OHCHR (2013). *Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples*. Office of the High Commissioner for Human Rights.
- O'Neil, D. m.fl. (2018). *A good life for all within planetary boundaries*. Nature Sustainability 1:88–95.
- Oswald, Y. m.fl. (2020). *Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and across consumption categories*. Nature Energy 5:231–239.
- Ousman, G. och Ben Dhaou, M. (2015). *Economies of scale in gold mining*. Working paper series N° 222. African Development Bank.
- Parrique, T. m.fl. (2019). *Decoupling debunked – evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability*. European Environmental Bureau.
- Parsons, R. (2020). *Forces for change in Social Impact assessment*.
- Parsons, R. och Luke, H. (2021). *Comparing reflexive and assertive approaches to social licence and social impact assessment*. The Extractive Industries and Society. Volume 8, Issue 2, June 2021.
- Peres-Cajías, J., Torregrosa Hetland, S. och Ducoing, C. (2021). *The "fiscal contract" in Andean and Nordic countries, 1850–2010*. Natural Resources and Divergence A Comparison of Andean and Nordic Trajectories, s. 113–141. Palgrave Macmillan.
- Pillot, C. (2019). *The Rechargeable Battery Market and Main Trends 2018–2030*. Niobium Tech – Mobility.
- Poelzer, G. m.fl. (2020). *Licensing acceptance in a mineral-rich welfare state – critical reflections on the social licence to operate in Sweden*. The Extractive Industries and Society 7(3):1097–1107.
- Prno, J. (2013). *An analysis of factors leading to the establishment of a social licence to operate in the mining industry*. Resource Policy 38:577–590.
- Raabe D., Tassan, C.C. och Olivetti, E.A. (2019). *Strategies for improving the sustainability of structural metals*. Nature, 576, 64–74.
- Re-Sourcing (2020). *State of play and roadmap concepts – renewable sector*.

- Regeringen (2006), Lagrådsremiss, *Miljöansvaret i Arktis*, 2006-06-09.
- Regeringen (2020). *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*.
- Regeringskansliet (2013). *Sveriges mineralstrategi – för ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet*. N2013.02.
- Riksdagen (2022). *Innovationskritiska metaller och mineral – en forskningsöversikt*. 2021/22:RFR10.
- Riksrevisionen (2019). *Det kommunala utjämningsystemet – behov av mer utjämning och bättre förvaltning*.
- Roine, J. och Spiro, D. (2013). *Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:9.
- Schipper, B.W., Lin, H.C., Meloni, M.A., Wansleben, K., Heijungs, R. och van der Voet, E. (2018). *Estimating global copper demand until 2100 with regression and stock dynamics*. Resources, Conservation & Recycling 132:28–36.
- Sachs, W. (2015). *Planet dialectics – explorations in environment and development* (2nd ed.). Zed Books Ltd.
- Shen Y., Moomy R. och Eggert R.G. (2020). *China's public policies toward rare earths, 1975–2018*. Mineral Economics 33:127–151.
- Sametinget (2014). *Sametingets syn på mineraler och gruvor i Sápmi*, Antagen av plenum i Åre 2014-05-20.
- Sametinget (2021), *Samiskt livsmiljöprogram, Eallinbiras*. Antaget av plenum 2021-02-23.
- Sametinget (2022). *Budgetunderlag 2023–2025*. Antaget av Sametingets styrelse vid sammanträde 2022-02-04, sammanträdesprotokoll 2022:4.
- Segui-Gasco, P., Ballis, H., Parisi, V., Kelsall, D.G. och North, R.J. (2019). *Simulating a rich ride-share mobility service using agent-based models*. Transportation 46(6):2041–2062.
- SGU (2005). *Prospektering i skyddade områden*. Dnr 04–2138/2005.
- SGU (2016). *Vägledning för prövning av gruvverksamhet*. SGU-rapport 2016:23.

- SGU (2017a). *Tillsyn av undersökningsarbeten enligt minerallagen*. Dnr SGU 21-2925/2016.
- SGU (2017b). *Mineralinformationskontoret i Malå – förslag till expansion och utveckling*. Dnr 21-2925/2016.
- SGU (2019). *Verksamhetsstrategi*. Dnr 21-1527/2019.
- SGU (2021). *Bergverksstatistik 2020*. Periodiska publikationer 2021:2.
- SGU (2022a). *Bergverksstatistik 2021*. Periodiska publikationer 2022:1.
- SGU (2022b). *Budgetunderlag för åren 2022–2024*. Dnr 21-474/2021.
- SKR (2021). *Ekonomirapporten, oktober 2021 – om kommunernas och regionernas ekonomi*.
- SOM-institutet (2020). *Sveriges geologiska undersökning. SOM-rapport 2020:22*.
- Spangenberg, J.H. (2014). *Institutional change for strong sustainable consumption – sustainable consumption and the degrowth economy*. Sustainability – Science, Practice and Policy 10:62–77.
- Speiser, K., Treleaven, K., Zhang, R., Frazzoli, E., Morton, D. och Pavone, M. (2014). *Toward a systemic approach to the design and evaluation of automated mobility-on-demand systems – a case study in Singapore*. Meyer, G. och Beiker, S., red. Road vehicle automation. Springer.
- Sprecher m.fl. (2015). *Framework for resilience in material supply chains, with a case study from the 2010 rare earth crisis*. Environmental Science & Technology. 49:6740–6750.
- State of New South Wales (2021). *Social Impact Assessment Guideline – for State Significant Projects*.
- State of Queensland (2018). *Social Impact Assessment guideline*.
- Strandberg, J., Lindblom, E., Allard, A.S., Edlund, D., Eliaeson, K., Karlsson, M., Rahmberg, M. och Valley, S., (2018) *Utsläpp till ytvatten från gruvverksamhet – en handbok för beskrivning av påverkan på ytvatten*. Rapportnummer C 278. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Statskontoret (2014). *Myndighetsanalys av Sveriges geologiska undersökning*. Rapport 2013:22.

- Svemin (2018). *Vägledning för prospektering*.
- Svemin (2021). *Svemins reformpaket för effektiva tillståndsprocessen*.
- Söderholm, P. och Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy* 45: 78–91.
- Sörlin, S. (1988). *Framtidslandet – debatten om Norrland och naturresurserna under det industriella genombrottet*. Carlssons bokförlag.
- Teixidó-Figueras, J. m.fl. (2016). *International inequality of environmental pressures – decompositions and comparative analysis*. *Ecological Indicators* 62:163–173.
- The White House (2021). *Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth – 100-Day Reviews under Executive Order 14017*. June 2021.
- Tillväxtanalys (2016a). *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse*. Rapport 2016:06.
- Tillväxtanalys (2016b). *Tillstånd och miljöprövning för att öppna gruvor – en internationell utblick*. Rapport 2016:05.
- Tillväxtanalys (2017). *Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – hur kan staten stödja utvecklingen*. Rapport 2017:03.
- Tillväxtanalys (2018a). *Vad är statens roll för klimatneutrala konstruktionsmaterial*. PM 2018:03.
- Tillväxtanalys (2018b). *Hur kan staten främja investeringar i utvinning av innovationskritiska metaller och mineral?* Rapport 2018:02.
- Tillväxtanalys (2018c). *Statens roll vid grön omställning genom aktiv industripolitik*. PM 2018:10.
- Tillväxtanalys (2019a). *ESG och transparens – vägen till grön omställning?* Rapport 2019:02.
- Tillväxtanalys (2019b). *Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral – insatser för att öka öppenhet, trovärdighet och efterfrågan*. PM 2019:01.
- Tillväxtanalys (2020a). *Klimatrelaterade fysiska risker i leverantörskedjan – en analys av svenska branschens exponering*. PM 2020:10.

- Tillväxtanalys (2020b). *Grön omställning av fordonsindustrins leverantörskedjor – varför ställer industrin om, vad gör de och hur skapar de kontroll?* PM 2020:17.
- Tillväxtanalys (2021a). *Företagens arbete med fysiska klimatrelaterade risker i leverantörskedjan – vilken kunskap har företagen och vad gör de för att minska riskerna?* PM 2021:02.
- Tillväxtanalys (2021b). *Barriärer på marknaderna för primära och sekundära metaller.* Rapport AU 2022:03:01.
- Tillväxtanalys (2021c). *Pandemins effekter på försörjningen av importerade insatsvaror.* PM 2021:05.
- Tillväxtanalys (2021d). *Hållbara globala leverantörskedjor och näringslivets konkurrenskraft – vad är statens roll?* Rapport 2021:03.
- Tillväxtanalys (2021e). *Metallåtervinningens ekonomiska marknader. – komplexitet, incitament och politisk styrning.* Rapport 2021:10.
- Tillväxtverket (2019). *Regionalt tillväxtarbete 2018.*
- Tillväxtverket (2020). *Handbok för kommuner som står inför gruv- eller täktsatsningar.*
- UN (2018) *Draft study on free, prior and informed consent – a human rights based approach.* A/HRC/EMRIP/2018/CRP.1.
- Vakulchuk, R. m.fl. (2020). *Renewable energy and geopolitics – a review.* Renewable and Sustainable Energy Reviews 122.
- Valero, Alicia, Valero, Antonio, Calvo, G., Ortego, A., Ascaso, S. och Palacios, J.L. (2018). *Global material requirements for the energy transition. An exergy flow analysis of decarbonisation pathways.* Energy 159:1175–1184.
- Vattenmyndigheterna (2021). *Vattenförekomstindelning och typning av vattenförekomster.* Förslag till förvaltningsplan för vatten 2021–2027, bilaga 6a.
- Världsbanken (2010). *Mining Foundations, Trusts and Funds – A Sourcebook.* World Bank.
- Världsbanken (2020). *Minerals for climate action – the mineral intensity of the clean energy transition.* World Bank.

- Världsbanken (2022). *The Changing Wealth of Nations 2021 – Analyzing the Driving Forces of Changes in Natural Capital Wealth Through Decomposition Analysis*. World Bank.
- Watari, T., McLellan, B., Ogata, S. och Tezuka, T. (2018). *Analysis of potential for critical metal resource constraints in the international energy agency's long-term low-carbon energy scenarios*. Minerals 8(4), 156.
- Watari, T., Nansai, K. och Nakajima, K. (2020). *Review of critical metal dynamics to 2050 for 48 elements*. Resources, Conservation & Recycling 155.
- Watari, T., Nansai, K. och Nakajima, K. (2021). *Major metals demand, supply, and environmental impact to 2100 – a critical review*. Resources, Conservation & Recycling 164.
- WEF (2021). *The global risks report 2021*. World Economic Forum.
- Westholm, A. (2021). *Scaling Marine and Water Management*. Juridiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Westin, L. (2011). *Hållbar regional utveckling – en sammanfattning av resultat från ACANALYS*. CERUM, Umeå universitet.
- Wiebe, K.S., Harsdorff, M., Montt G., Simas, M.S. och Wood, R. (2019). *Global circular economy scenario in a multiregional input-output framework*. Environmental Science & Technology, 53(11):6362–6373.
- Wiedmann, T. m.fl. (2020). *Scientists' warning on affluence*. Nature Communications 11(1):3107.
- Wilson C. (2012). *Up-scaling, formative phases, and learning in the historical diffusion of energy technologies*. Energy Policy 50: 81–94.
- Wübbecke, J. (2013). *Rare earth elements in China – policies and narratives of reinventing an industry*. Research Policy 38(3): 384–394.
- Xiao, H. m.fl. (2019). *Changes in carbon intensity globally and in countries – attribution and decomposition analysis*. Applied Energy 235:1492–1504.
- Zhang, A., Measham, T.G. och Moffat, K. (2018). *Preconditions for social licence – the importance of information in initial engagement*. Journal of Cleaner Production 172:1559–1566.

- Zhang, A., Moffat, K., Lacey, J., Wang, J., González, R., Uribe, K., Cui, L. och Dai, Y. (2015). *Understanding the social licence to operate of mining at the national scale – a comparative study of Australia, China and Chile*. Journal of Cleaner Production 108:1063–1072.
- Ziller, A. (2019). *SIA reviews (in Australia) need different guidelines*. Impact Assessment and Project Appraisal, 37:2, 94–96.
- Össbo, Å. (2014). *Nya vatten dunkla speglingar – industriell kolonialism genom svensk vattenkraftutbyggnad i renskötselområdet 1910–1968*. Umeå universitet.

Webbpublikationer

- Domstolsverket. www.domstol.se/amnen/mark-och-miljo/miljotillstand/miljofarlig-verksamhet/. Hämtat 1 februari 2022.
- EU-kommissionen WFD Guidance Documents. ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm. Hämtat 1 september 2022.
- Försvarsmakten (2022). www.forsvarsmakten.se/contentassets/0a930cf203be47dda04f1750c94e8bcb/hemstallan-regeringen-enligt-mb.pdf. FM 2022-9389:1. Hämtat 1 september 2022.
- Insideevs (2021). insideevs.com/news/575609/tesla-elon-musk-potential-manganese-based-battery/. Hämtat 1 september 2022.
- LRF (2022). www.lrf.se/politikochpaverkan/aganderatt-och-miljo/mineralbrytning/. Hämtat 1 september 2022.
- Länsstyrelsen – Utveckling med bygdemedel. www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/natur-och-landsbygd/stod-for-landsbygdsutveckling/utveckling-med-bygdemedel.html. Hämtat 1 september 2022.
- Naturvårdsverket – Esbokkonventionen. www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/internationella-miljokonventioner/esbokkonventionen--om-information-till-grannlander/. Hämtat 1 september 2022.

- Näringsdepartementet, pressmeddelande.
www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/05/natura-2000-tillstand-i-samband-med-gruvverksamhet---nu-utreds-fragan/.
Hämtat 6 maj 2022.
- RE:Source webb. resource-sip.se. Hämtat 1 juli 2021.
- Riksantikvarieämbetet (2022), app.raa.se/open/fornsok/.
Hämtat mars 2022.
- Rymdstyrelsen (2021). www.rymdstyrelsen.se/upptack-rymden/bloggen/2021/3/en-ovanligt-ljusstark-sten/.
Hämtat 1 september 2022.
- Sametinget – Bygdemedel. www.sametinget.se/103685.
Hämtat 1 maj 2022.
- Sametinget – Renbruksplan. www.sametinget.se/renbruksplan.
Hämtat 1 maj 2022.
- SCB Statistikdatabasen. www.statistikdatabasen.scb.se.
Hämtat 1 september 2022.
- SCB:s hemsida. www.scb.se. Hämtat 1 augusti 2022.
- SGU Nyheter. *Åsa Persson slutar som bergmästare*.
www.sgu.se/bergsstaten/om-bergsstaten/nyheter/2022/juni/asa-persson-slutar-som-bergmastare/. Hämtat 1 september 2022.
- SGU Dokumentarkivet.
www.sgu.se/mineralnaring/mineralinformation/dokumentarkiv.
Hämtat 1 september 2022.
- SGU Geologisk ordlista. www.sgu.se/om-sgu/ordlista/#F.
Hämtat 1 september 2022.
- SGU Gruvnäringen. www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaring-och-samhalle/gruvnaringen-viktig-for-sverige/.
Hämtat 1 september 2022.
- SGU Kartvisare. apps.sgu.se/kartvisare/kartvisare-malm-mineral.html. Hämtat 1 september 2022.
- SGU Kritiska råvaror. www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/.
Hämtat 1 augusti 2022.
- SGU Platinagruppens metaller.
www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/platinagruppens-metaller/. Hämtat 23 augusti 2022.

- SGU Svenska meteoriter. www.sgu.se/om-geologi/meteoriter/svenska-meteoriter/. Hämtat 1 mars 2022.
- SKR Kommunernas åtaganden. skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html. Hämtat 1 april 2022.
- SKR Regionernas åtaganden. skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/regionernasataganden.27748.html. Hämtat 1 april 2022.
- Svenskt näringsliv – Regeringen bör inse sin passivitet. www.svensktnaringsliv.se/regioner/vasterbotten/regeringen-bor-inse-sin-passivitet_1167946.html. Hämtat 1 juni 2022.
- Statens Naturhistoriske Museum. snm.ku.dk/snmnyheder/alle_nyheder/2018/2018.3/ny-dansk-meteorit-fundet-ved-dueodde. Hämtat 1 mars 2022.
- Sveaskog – Pressmeddelanden. www.sveaskog.se/press-och-nyheter/nyheter-och-pressmeddelanden/2016/utomjordisk-jakt-i-norrbotten/. Hämtat 1 mars 2022.
- Svenskt näringsliv – Regeringen bör inse sin passivitet. www.svensktnaringsliv.se/regioner/vasterbotten/regeringen-bor-inse-sin-passivitet_1167946.html. Hämtat 1 juni 2022.
- Sveriges radio. sverigesradio.se/artikel/2171601, 2008-07-03. Hämtat 1 mars 2022.
- SvD (2018). www.svd.se/guldrusch-for-meteoritjagare-i-norrbotten. Hämtat 1 september 2022.
- SVT (2022). www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/privatpersoner-har-hittat-14-kilo-tung-meteorit. Hämtat 1 september 2022.
- Talga Group. www.talgagroup.com/sv/tillstandsarendet-for-talgas-grafitgruva-nar-viktig-milstolpe. Hämtat 18 maj 2022.
- Tidningen näringslivet – Regeringen stoppar klimatprojekt. www.tn.se/ekonomi/regeringen-stoppar-klimatprojekt-nu-kan-boliden-overge-sverige/. Hämtat 1 juni 2022.
- Tillväxtverkets databas Malin. www.enklareregler.se/kunskap-och-natverk/foretagens-upplevelser-och-kostnader/administrativa-kostnader-/resultat-i-databas.html. Hämtat 1 februari 2022.

Vattenmyndigheterna – Förvaltningsplan.

www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/forvaltningsplan.html. Hämtat 1 september 2022.

Vattenmyndigheterna – Tillståndet i vattnet.

www.vattenmyndigheterna.se/vattenforvaltning/tillstandet-i-vattnet.html. Hämtat 1 maj 2022.

Kommittédirektiv 2021:16

Prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

Beslut vid regeringssammanträde den 11 mars 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. En hållbar och varaktig tillgång till innovationskritiska metaller och mineral är av stor betydelse för samhällets klimatomställning samt för att bibehålla Sveriges framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Projekt för utvinning och återvinning av metaller och mineral genererar arbetstillfällen och stärker det lokala näringslivet, men kan också ställa krav på omfattande och snabba investeringar i infrastruktur, samhällsservice och bostäder, vilket kan vara en utmaning för kommuner och regioner. Utvinning innebär också ofta en betydande lokal påverkan på miljön och kan konkurrera med motstående markanvändningsintressen i berört område.

Utredaren ska analysera och föreslå

- förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan, och
- förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2022.

Behovet av en utredning

I takt med att smart och grön teknik blir allt vanligare så ökar behovet av många innovationskritiska metaller och mineral. Det handlar bland annat om sällsynta jordartsmetaller och andra metaller och mineral som visserligen oftast används i relativt små mängder men icke desto mindre är nödvändiga för till exempel vindkraftverk, elbilsbatterier och andra produkter som kommer att efterfrågas i ökad utsträckning när världen ställer om till ett fossilfritt samhälle. Utvecklingen av grön teknik för att klara samhällets klimatomställning förutsätter därför tillgång till metaller och mineral, även sådana som tidigare inte har varit efterfrågade på världsmarknaden.

EU:s framtida efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral kommer på längre sikt fortfarande att tillgodoses av import. Därför behöver EU:s öppna strategiska oberoende fortsätta vara förankrat i en väl diversifierad och ostörd tillgång till globala marknader för råvaror. Försörjning av hållbart producerade innovationskritiska metaller och mineral, genom primära material och från återvinning ur sekundära material, kan ha betydelse för utvecklingen och omställningen av viktiga delar av den svenska industrin samt transport- och energisektorn. En hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral är dessutom en del av utvecklingen av hållbara värdekedjor, vilket är av strategisk vikt för den svenska industrin. Regeringen anser att det kan finnas skäl att beakta de risker som kan finnas med ett stort importberoende av viktiga innovationskritiska metaller och mineral, exempelvis de som krävs för att klara klimatomställningen eller de som är viktiga för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Ur ett krisberedskaps- och ett totalförsvarsperspektiv är det också viktigt att Sverige säkrar försörjningen av vissa kritiska metaller och mineral.

Regeringens strategi för cirkulär ekonomi slår fast visionen om ett samhälle där resurser används effektivt i giftfria cirkulära flöden och ersätter primära material. Andelen innovationskritiska mineral och metaller som återvinns är generellt dock fortfarande låg. När det gäller innovationskritiska metaller och mineral är batterier och elektriska produkter två strömmar som är särskilt intressanta för ökad återanvändning och återvinning. Även gruvavfall från tidigare gruvbrytning har identifierats som en potentiell källa till innovations-

kritiska metaller och mineral i Sverige, exempelvis sällsynta jordartsmetaller.

Även om den ökade globala efterfrågan på sådana innovationskritiska metaller och mineral innebär att återvinningen ökar så överstiger den globala efterfrågan ändå tillgången på återvunnet material under lång tid. Mineralutvinning innebär samtidigt ofta en betydande påverkan på miljön och på motstående markanvändningsintressen i det berörda området, t.ex. renskötselrätt och friluftsliv.

Prövningsprocesser och regelverk för mineralutvinningsprojekt

Regelverket för gruv- och mineralnäringen, från prospektering till en avslutad gruvverksamhet, finns i flera lagar som tillämpas parallellt. Prövningsprocessen för mineralutvinning skiljer sig från annan miljöfarlig verksamhet genom att den, förutom i miljöbalken, även regleras i minerallagen (1991:45), där regler om t.ex. undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner finns.

Minerallagen reglerar undersökning och utvinning av de mineral som är svåra att hitta och där undersökning, utvinning och återställning är långsiktiga och kostnadskrävande verksamheter med hög risk för verksamhetsutövaren, s.k. koncessionsmineral. Innovationskritiska metaller och mineral är koncessionsmineral. Gruvverksamhet innefattar miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Den kräver därför tillstånd enligt 9 och 11 kap. miljöbalken.

Utvinning eller återvinning av innovationskritiska metaller och mineral från sekundära material kan ske som en integrerad del av en gruvverksamhet, eller som en separat verksamhet. Prövningsprocesserna och regelverken som gäller vid utvinning ur primära källor kan helt eller delvis vara tillämpliga även vid utvinning eller återvinning ur sekundära material. I vilken utsträckning beror på vad den enskilda verksamheten avser och hur den utformas.

Utöver minerallagen och miljöbalken finns det ytterligare regelverk som berör utvinning av metaller och mineral ur såväl primära som sekundära material.

Uppdraget att föreslå åtgärder för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

Prövningsprocesser och regelverk bör ses över

Sverige ska även i fortsättningen vara ett föregångsland inom mineralnäringsen vad gäller hållbar utveckling, i linje med Agenda 2030. Innovationskritiska metaller och mineral är ett av de prioriterade områdena i regeringens strategi för cirkulär ekonomi. Gruvavfall från pågående och tidigare gruvbrytning har identifierats som potentiella källor för flera innovationskritiska metaller och mineral i Sverige. Intresset för att utvinna dessa metaller och mineral ur gruvavfall och andra sekundära material ökar, och initiativ för att bättre nyttja sådana resurser har presenterats av aktörer i branschen. Regelverk bör därför utformas så att de inte motverkar sådana initiativ, samtidigt som miljömålen ska beaktas.

En hållbar och varaktig tillgång till innovationskritiska metaller och mineral kan bidra till att bibehålla Sveriges framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Inhemsk mineralutvinning minskar såväl landets som EU:s sårbarhet när det gäller råvaruförsörjning vid störning i den internationella handeln. Mineralsektorn har dessutom stor betydelse för utvecklingen av viktiga delar av den svenska tillverkningsindustrin, i synnerhet de som krävs för att klara klimatomställningen samt de som är viktiga för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral kommer under lång tid framöver att öka, vilket gör att det finns behov av att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att bättre hänsyn kan tas både till ett projekts lokala miljöpåverkan och dess samhällsnytta, till exempel minskad global klimatpåverkan.

En större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar ska komma hela landet till del

Vid en ökad efterfrågan på innovationskritiska metaller och mineral kan intresset för utvinning och återvinning av dessa komma att öka. Sådana projekt kan generera arbetstillfällen och stärka det lokala näringslivet, men kan också ställa krav på omfattande och snabba investeringar i infrastruktur, samhällsservice och bostäder, vilket kan vara en utmaning för kommuner och regioner. Utvinning innebär också ofta en betydande lokal påverkan på miljön och kan konkurrera med motstående markanvändningsintressen i det berörda området.

Det finns behov av att förutsättningslöst analysera hur kommuner, regioner och andra berörda kan få större andel i det eventuella värde ett projekt genererar.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå förändringar av prövningsprocesser och regelverk så att en större andel av det värde som gruv- och mineralnäringen genererar kan komma hela landet till del.

Förutsättningar och avgränsningar för uppdraget

De förändringar som föreslås ska inte innebära att det totala skattestrycket på gruv- och mineralnäringen ökar eller att investeringsklimatet försämras.

Utredningen är inte begränsad till någon specifik del av prövningsprocesserna eller regelverken, vare sig det rör primära material eller sekundära material. I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar av domstolarnas organisation eller av domstolarnas handläggning av mål eller ärenden. Vid utformning av förslag ska konsekvenser för miljön beaktas. Förslagen ska vara förenliga med EU-rätten. Utredaren ska beakta uppdragen i den pågående Miljöprövningsutredningen (dir. 2020:86) och Klimaträttsutredningen (dir. 2019:101) samt Direktinvesteringsutredningen (dir. 2019:50) och informera sig om och förhålla sig till förslagen i dessa utredningar. Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, bland annat beredningen av förslagen i Gruvavfallsfinansieringsutredningens betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59) och 2020 års Alunskifferutrednings betänkande Utvinning ur alun-

skiffer – Kunskapssammanställning om miljörisiker och förslag till skärpning av regelverket (SOU 2020:71) samt beredningen av förslagen i Naturvårdsverkets och Sveriges geologiska undersöknings redovisning av regeringsuppdraget om strategi för hantering av gruvavfall från år 2017 (NV-03195-16).

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som följer av kommittéförordningen ska utredaren bedöma och redovisa förslagets konsekvenser för företag och enskilda samt för det allmänna. Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som föreslås. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort. Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. En bedömning ska göras om vad förslagen kan få för effekter vad gäller globala utsläpp av koldioxid och i förhållande till miljö kvalitetsmålen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter. Vad avser behov som utvecklingen av totalförsvaret samt Sveriges krisberedskap medför, ska samråd särskilt ske med Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vad avser investeringsklimatet ska samråd ske med relevanta aktörer inom svensk mineralindustri och synpunkter inhämtas från berörda delar av näringslivet. Utredaren ska i övrigt även inhämta synpunkter från miljö- och kulturmiljöorganisationer, samiska företrädare och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2022.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:61

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 juni 2022

Precisering av uppdraget

Regeringen beslutade den 11 mars 2021 kommittédirektiv om prövningsprocesser och regelverk för en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (dir. 2021:16). Enligt direktiven ska en särskild utredare se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral från primära och sekundära källor. Utredningen är inte begränsad till någon specifik del av prövningsprocesserna eller regelverken.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget:

- utreda hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 31 oktober 2022.

Uppdraget att utreda möjligheten för innovationskritiska metaller och mineral att få genomslag i miljöbalkens riksintressesystem

Lagstiftningen särskiljer inte innovationskritiska metaller och mineral från övriga metaller och mineral trots de förstnämndas avgörande betydelse för klimatomställningen. Begreppet innovationskritisk återspeglar ett tillfälligt förhållande som är i behov av att åtgärdas, dvs. det bör finnas en målsättning att vidta åtgärder i syfte att dessa metaller och mineral framledes inte längre ska betraktas som kritiska utan inordna sig under övriga metaller och mineral. Det finns anledning att se över regelverket i syfte att ge innovationskritiska metaller och mineral en särställning i förhållande till andra metaller och mineral.

Enligt 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken ska, om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Om området eller en del av detta behövs för en anläggning för totalförsvaret ska försvarsintresset ges företräde. Av 3 kap. 10 § andra stycket miljöbalken framgår att sådana avvägningar som ska ske när ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål inte får strida mot bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken.

I 4 kap. miljöbalken finns särskilda bestämmelser om hushållning med mark och vatten. I kapitlet regleras bl.a. de s.k. geografiska riksintressena. De områden som tas upp i kapitlet är, med hänsyn till sina natur- och kulturvärden, i sin helhet av riksintresse. I 4 kap. 1 § miljöbalken finns en bestämmelse som anger att de särskilda hushållningsbestämmelserna (med särskilt utpekade bevarandeområden) inte utgör hinder för utvinning av värdefulla ämnen eller material om det finns särskilda skäl. Det finns inget geografiskt riksintresse med hänsyn till värden såsom samhällsförsörjning eller klimat.

Klimatomställningen är den viktigaste drivkraften för ökad efterfrågan på vissa metaller och mineral. Den gröna omställningen och elektrifieringen av samhället kommer att kräva ny teknik och nya energilösningar som i sin tur kräver större tillgång till särskilda innovationskritiska metaller och mineral än tidigare.

Då tillgången på vissa innovationskritiska metaller och mineral är en förutsättning för att genomföra klimatomställningen behöver ett sådant intresse också återspeglas i riksintressesystemet i miljöbalken.

Utredaren får inom ramen för det nuvarande uppdraget särskilt i uppdrag att

- utreda hur försörjningen av de innovationskritiska metaller och mineral som är nödvändiga för klimatomställningen kan få en särställning gentemot andra metaller och mineral i miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark och vatten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förutsättningar och avgränsningar för uppdraget

Regeringen har gett en utredare i uppdrag att utreda frågan om prövning av Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (N2022/01133). Utredaren ska, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till EU-rätten, lämna förslag på författningsändringar i syfte att ett Natura 2000-tillstånd, i de fall ett sådant tillstånd krävs, inte ska vara en förutsättning för att en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) ska kunna beviljas.

Mot bakgrund av detta ska Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01) inte utreda när i prövningsstegen en prövning av Natura 2000-tillstånd ska göras.

Lämnade författningsförslag får inte innebära att intresset av områden som innehåller innovationskritiska metaller och mineral går före intresset av områden som har betydelse för totalförsvaret.

(Näringsdepartementet)

Gruvklustret – definitioner och beräkningskonventioner

Utredningen rör utvinning av innovationskritiska mineral. Det är därför användbart att slå fast en avgränsning av sektorn för utvinning av mineral. Det är också användbart att avgränsa de omgivande sektorer som tillsammans bildar ett kluster runt mineralutvinning och framför allt användande av innovationskritiska mineral. I bilagan presenterar vi dessa avgränsningar samt detaljer om de beräkningar av sektorernas omfattning som används primärt i kapitel 5, men även i kapitlen 7 och 17.

Gruvklustrets delar

Gruvklustret använder vi som samlingsnamn för all näringsverksamhet som drar betydande fördelar av kunskaper eller produkter från gruvverksamhet. Kärnan i gruvklustret är det vi kallar gruvnäringen eller gruvindustrin.

Gruvnäringen

Till våra beräkningar approximerar vi att den direkta ekonomiska effekten av aktivitet inom gruvutvinning motsvarar näringsgrenarna med koderna 7 till 9 inom SNI2007-systemet.¹ Tabell 1 beskriver vilka näringsgrenar som står bakom koderna.

Vi har valt att inte inkludera näringsgrenarna 5 *Kolutvinning* och 6 *Utvinning av råpetroleum och naturgas*. Huvudanledningen är att fossila bränslen ligger så tydligt utanför vårt utredningsuppdrag.

¹ Se SCB:s hemsida för SNI2007-koderna och beskrivningar av dessa.

Tabell 1 Gruvnäringen, mineralsektorn och gruvklustret

Utredningens definitioner

	Verksamhet som omfattas	Näringsgrenar enligt SNI2007	SNI2007-koder
Gruvnäringen	Utvinning och prospektering	<i>Utvinning av metallmalmer, Annan utvinning av mineral och Service till utvinning</i>	7–9
Mineralsektorn	Gruvnäringen samt nära anknuten processindustri	Som ovan samt <i>Stål- och metallframställning</i>	7–9, 24
Gruvklustret	Mineralsektorn samt förädlingsindustri som drar nytta av produktion och kunnande från mineralsektorn. Den växande eltekniksektorn är det för utredningen mest relevanta exemplet. Övrig mineralberoende industri som inte har koppling till klimatomställningens teknik ligger utanför utredningens omfång.	Kan förekomma över stora delar av SNI2007-systemets näringsgrensindelning	7–9, 24 med flera

Källa: SCB:s hemsida.

Dessa näringsgrenskoder omfattar enstaka företag under de senaste åren. Att utesluta dem påverkar inte slutresultaten på några betydande sätt.

Om gruvnäringen definieras som näringsgrenarna 7 till 9 innefattar det mineral av typen grus och byggnadsmaterial som inte är metalliska och inte används i klimatomställningsteknik samt som inte omfattas av minerallagen och därför per definition inte utvinns ur gruvor. Men som kapitel 5 visar dominerar utvinning av metalliska mineralen gruppen 7 till 9. Den gruppen näringsgrenar kan därför användas som en approximation för gruvnäringen. Resultaten kommer att återspegla gruvnäringen i stora drag. Det förekommer även verksamhet inom exempelvis prospektering som av företaget själv kategoriseras med en annan kod än 7 till 9 och därför hamnar utanför, vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

Mineralsektorn

Mineralsektorn definierar vi som gruvnäringen tillsammans med de närmast kopplade förädlingsindustrierna. Vi ser att den största omfattningen av närliggande industri är inom metallframställning inklusive stål (kod 24). I linje med att prioritera enkelhet och tydlighet utifrån vår roll att ta fram beredningsunderlag inför lagstiftning väljer vi att approximera mineralsektorn som gruvnäringen plus näringsgren 24 *Stål- och metallframställning*.

Copenhagen Economics (2021) väljer en mer finkalibrerad indelning. Copenhagen Economics utför ett ambitiöst arbete med att utifrån input-output-analys, företagsintervjuer och årsrapporter bedöma hur stora delar av de näringsgrenar som stödjer gruvnäringen med framför allt utrustning som kan anses tillhöra mineralsektorn.² Det motsvarar andelar på 1 till 20 procent av näringsgrenarna 23, 25 och 27 till 29 som vi inte inkluderar. Det har legat utanför utredningens uppdrag att prioritera resurser till en egen sådan analys. Vi övervägde att använda sektorsandelarna från Copenhagen Economics rapport, men valde till förmån för tydlighet och transparens att approximera mineralsektorn som hela SNI2007-grupperna 7 till 9 samt 24. Våra resultat är i nivå med deras, vilket får oss att lita på att vår metod är godtagbar.

Som vi nämnde finns en risk att en sofistikerad beräkning näringsgrensandelar ger ett överdrivet intryck av precision, eftersom registerdatan utgår från en SNI2007-kod per företag, den kod företaget själv uppgett som huvudsaklig. Det finns alltså ett visst mått av godtycklighet i vilka som hamnar i vilken SNI2007-grupp. Exempel från utredningens enkät visar att företag inom mineralsektorn också kan vara registrerade inom koderna:

- Konsultverksamhet avseende företags organisation,
- Övrig teknisk konsultverksamhet och
- Verksamheter som utövas av huvudkontor (för koncernmoderbolag).

Av huvudkontorets verksamhet skulle det i vissa fall kunna vara relevant, beroende på redovisningsförfarande, att räkna in vinsten eller

² De använder benämningen gruvklustret för det vi kallar mineralsektorn. Vi använder i stället gruvklustret som ett bredare begrepp.

det redovisade resultatet i mineralsektorn. Företag som rapporterar huvudkontor som huvudsaklig näringsgren exkluderas i en analys som utgår från företag inom SNI2007-koderna 7 till 9 och 24. Prospektörer som klassificerar sig som konsultverksamhet utanför 7 till 9 kommer heller inte med. Sammantaget vägs bortfallet sannolikt upp av annan verksamhet inom 7 till 9 som inte rör gruvor. Smältverk inom företag vars verksamhet domineras av egen gruvbrytning kommer med i 7 till 9 i stället för näringsgren 24 där det annars skulle placeras.

Beräkningskonventioner

Vi utgår från SCB:s registerdatabaser för företag FRIDA och GIN för att räkna fram värden för gruvnäringen respektive mineralsektorn. Populationen är alla företag utom enskilda näringsidkare. Förekommande dubletter har tagits bort så att varje observation ett givet år motsvaras av endast ett företag.

Näringsgrensindelningen utgår från den SNI2007-kod respektive företag rapporterat som huvudsaklig. De kan vara verksamma inom flera näringsgrenar, men endast den översta koden finns med i materialet och används för kategorisering, vilket gör att vissa företag ser ut att ha all sin verksamhet i en annan sektor.

Nettoomsättning motsvarar företagets försäljning och är den variabel vi använder som grund för beräkningarna. Den hämtas från Skatteverket. Redovisad vinst kommer också från Skatteverket. Vi använder vinst som referenspunkt för att presentera nivån på skattebetalningar, den effektiva skattesatsen där vinst utgör basen. Förluster är alltså exkluderade, vilket är värt att vara medveten om i de sammanhangen. Notera när vi använder genomsnittlig årlig vinst 2015–2020 som bas. Det får den effektiva skattesatsen att se högre respektive lägre ut än vad den var det enskilda året beroende på om årets vinst var över eller under det årliga genomsnittet. Antal anställda utgår från de uppgifter företagen själva har rapporterat.

Vi räknar fram en variabel för anställdas kommunalskatt via kostnad för bruttolön i registerdata för företag och genomsnittlig kommunalskattesats i riket, 32,28 procent 2020 enligt SCB.³ Återigen använder vi en förenklad metod för tydlighetens skull. Vi har möjlighet att diversifiera kommunalskattesatserna, men ser inte att det i till-

³ SCB:s hemsida.

räckligt hög grad skulle förbättra precisionen för att vara värt resurserna. Statens inkomstskatter från förvärvsinkomster över gränsen för statlig inkomstskatt har inte inkluderats. Det är inte tillräckligt nära koppling mellan det och företagets verksamhet. Lönekostnaden och kommunalskatten är tydligare kopplad.

Bolagsskatt beräknas som en residual av ”slutlig skatt” minus fastighetsskatt (inklusive kommunal fastighetsavgift), med eventuella negativa värden satta till noll. Det motsvarar företagets alla direkta skatter exklusive fastighetsskatt, men i praktiken dominerar bolagsskatten, varför vi väljer att kalla variabeln bolagsskatt.

För arbetsgivaravgifter har vi använt den variabel som i databasen benämns ”Summa skatt att betala” (SUM_SK_AVDR_BET).

Närmare om regeringens prövning av bearbetningskoncession

Anledningen till att ett ärende om bearbetningskoncession enligt minerallagen kan prövas av regeringen är att lagstiftaren ansett att beslutet främst är en politisk bedömning av vad landets naturresurser ska användas till. Lagstiftaren har menat att avvägningen mellan olika intressen lämpar sig bättre för en politisk bedömning än en strikt juridisk sådan.

Förarbetena till minerallagen hänvisar bland annat till riksdagens riktlinjer för regler om rätt att överklaga ärenden till regeringen.¹ Där framgår i korthet att ärenden där rättsfrågan är huvudsak bör prövas av domstol medan ärenden där lämplighetsavgöranden är dominerande ska överklagas i administrativ ordning. Vidare sägs att regeringen ska vara slutinstans endast i de ärenden där det är önskvärt med en politisk styrning av praxis och att oavsett besvärsväg bör i normalfallet ett ärende kunna prövas i högst två instanser.²

När miljöbalken tillkom fördes bestämmelserna i 2 och 3 kap. naturresurslagen om användning av mark- och vattenområden in i balken. Någon ändring i sak av bestämmelserna var inte avsedd att göras.³ I förarbetena till miljöbalken ansågs att bestämmelserna om hushållning med mark och vatten skulle kunna utgöra ett instrument för samlade bedömningar i samhällsplaneringen för en hållbar utveckling där mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt god hushållning tryggas. Det ansågs också viktigt att bestämmelserna skulle få genomslag vid tillämpning av den lagstiftning som då var

¹ Prop. 1983/84:120, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250.

² Prop. 1988/89:92 s. 66.

³ Prop. 1997/98: 45, s. 238.

anknuten till naturresurslagen⁴ men som inte arbetats in i miljöbalken. Detta skulle uppnås genom att balkens regler tillämpas i mål och ärenden även enligt annan lagstiftning än miljöbalken som berör frågor om hushållningen med naturresurser.⁵

Vid införandet av miljöbalken förbehöll sig regeringen rätten att, som ett grundläggande och viktigt led i prövningskedjan, tillåtlighetspröva verksamheter med stor påverkan på miljön eller hushållningen med naturresurser. Som exempel nämndes bland annat järn- och stålverk.⁶ Bestämmelserna om regeringsprövning i dåvarande naturresurslagen och vattenlagen⁷ skulle arbetas in i miljöbalken och samma miljökrav gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken. Gemensamt för de verksamheter som inte fick utföras utan tillstånd av regeringen var att de hade stor miljöpåverkan eller påverkan på hushållningen med mark och vatten. Att prövningen år 1972 lades på regeringen motiverades bland annat med att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgörandet av de ifrågakvarande slagen träffades av ett organ som det gick att utkräva politiskt ansvar av.⁸

Regeringen menade att gemensamt för de verksamheter som kunde komma i fråga för regeringsprövning var att de generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Regeringen anförde att visserligen nästan all tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser innebar att olika hänsyn måste beaktas och vägas mot varandra, men att denna avvägning av olika intressen var särskilt markant vid den typ av verksamheter som var aktuella för regeringsprövning. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kunde tolereras i dessa fall ansågs inte sällan rymma samhällsfrågor som borde lösas utifrån ett nationellt perspektiv. Regeringen konstaterade att de bedömningar som ska göras ytterst omfattar politiska ställningstaganden. Ofta kan enskilda intressen ställas mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra. Pröv-

⁴ Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

⁵ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 244.

⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 433.

⁷ Vattenlagen (1983:281).

⁸ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 432 ff. och prop. 1972:111, bilaga 2, s. 361 f., bet. 1972Cu:35, rskr. 1972:348.

ningen måste utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kan åstadkommas. Regeringen menade att den bör ha de bästa förutsättningarna att inom ramen för uppställda normer göra de allmänna och samlade lämplighetsöverväganden som krävs i dessa särskilda ärenden.⁹ Genom att minerallagstiftningen inte införlivades i miljöbalken och bedömningen av hushållningsbestämmelserna kvarstod i ärende om bearbetningskoncession ansågs det lämpligt att regeringen skulle ha möjlighet att pröva frågan.

Det finns enligt nuvarande system två sätt som ett ärende om bearbetningskoncession kan komma att prövas av regeringen och det är genom överklagande eller hänskjutning.

Regeringens prövning av bearbetningskoncession och överprövning

Här följer lite närmare förklaring till regeringens prövning av förvaltningsärenden och varför vi har möjlighet till rättsprövning i domstol av regeringsbeslut.

Ett beslut av bergmästaren i ett ärende om bearbetningskoncession kan överklagas till regeringen av den som beslutet gått emot, enligt vanliga principer om överklagande.

En del av bedömningen i ett ärende om bearbetningskoncession är i dag en bedömning av 3 och 4 kap. miljöbalken. Vid den bedömningen ska bergmästaren samråda med länsstyrelsen i det eller de län där koncessionsområdet ligger.¹⁰ Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål, exempelvis riksintresse för rennäring och mineral, ska företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt.¹¹ Eftersom länsstyrelsens bedömning i markanvändningsfrågan i normalfallet bör vara bestämmande för bergmästarens beslut,¹² är det inte så ofta som bergmästaren har en annan uppfattning i markfrågan. Det finns dock en ventil att hänskjuta frågan om tillstånd till bearbetningskoncession till regeringen, som då fattar beslut som första instans. Detta avser den situation då bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner

⁹ Prop. 1997/98:45, s. 436.

¹⁰ 8 kap. 1 § minerallagen.

¹¹ 3 kap. 10 § minerallagen.

¹² Prop. 1988/89:92, s. 64.

skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit. Om bergmästaren och länsstyrelsen inte är överens om vilket intresse som ska ha företräde i ett visst område ska alltså ärendet om beviljande av bearbetningskoncession hänskjutas till regeringens prövning.¹³ Regeringen prövar då ärendet som första instans och enda återstående rättsmedlet är rättsprövning, vilket innebär en begränsad domstolsprocess.

Regeringens beslut kan överprövas av Högsta Förvaltningsdomstolen genom rättsprövning.¹⁴

Regeringens prövning av förvaltningsärenden

Ett arbete att befria regeringen från besvärärenden har pågått under en längre tid. I prop. 1983/84:120 uttalades att det inte fanns något behov av regeringens som besvärinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis.¹⁵ Enligt Ds 2005:09 s. 20 är ytterligare begränsningar att föredra eftersom regeringsarbetet bör koncentreras till mer politiskt prioriterade uppgifter. Många av de planbeslut som tidigare varit föremål för regeringens prövning prövas numera av Mark- och miljööverdomstolen som sista instans.

Enligt de nyligen beslutade Kommittédirektiven (Dir. 2022:26) *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning* ska en särskild utredare utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. Syftet är att åstadkomma en prövningsordning som innebär att regeringen endast är överinstans om frågan som ska prövas rymmer tydliga politiska avvägningar. Den särskilda utredaren ska även, till viss del, se över processen för ärenden som får tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken i syfte att åstadkomma snabba prövningsprocesser.

Riksdagen ställde sig 1984 bakom vissa riktlinjer för möjligheterna att överklaga myndighetsbeslut till regeringen¹⁶ Ett riktmärke som slås fast är att regeringen endast ska pröva ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Regeringen bör i allmänhet inte vara överinstans annat än när det behövs en politisk styrning av praxis. I sådana fall då överprövningens huvudsakliga

¹³ 8 kap. 2 § minerallagen.

¹⁴ 1 § lagen (2006:30) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

¹⁵ Prop. 1983/84:120, s. 11 f.

¹⁶ Prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden, bet. 1983/84:KU23, rskr. 1983/84:250.

funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov bör prövningen läggas på regeringen bara om det inte går att ordna en tillräckligt kvalificerad överprövning på lägre nivå. I propositionen uttalas att den form av politisk styrning som i första hand bör komma i fråga är att riksdagen eller regeringen fastställer normer. Att ett politiskt organ styr utvecklingen av praxis kan dock vara ett lämpligt komplement till normgivningen på vissa områden. Med politisk styrning avses sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen.¹⁷

Regeringen uttalade i kommittédirektiven¹⁸ att de riktlinjer som riksdagen ställde sig bakom 1984 fortfarande bör utgöra utgångspunkt för en bedömning av om regeringen är en lämplig överinstans.

Regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

Regeringen har förbehållit sig rätten att tillåtlighetspröva nya verksamheter om det gäller anläggningar för kärnteknisk verksamhet och anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för att framställa kärnbränsle, allmänna farleder och geologisk lagring av koldioxid (17 kap. 1 §).

För ett visst fall får regeringen förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en annan verksamhet än de som nämns i 1 § om verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag, i betraktande av de intressen som miljöbalken ska främja (17 kap. 3 §). Regeringen ska då omedelbart lämna besked till den tillståndsprövande mark- och miljödomstolen eller myndigheten om att regeringen övertar prövningen.

Regeringen får också förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som – i betraktande av de intressen som miljöbalken enligt 1 kap. 1 § ska främja – kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag¹⁹. Tillåtlighetsprövningen görs som ett led i tillståndsprövsprocessen, där miljödomstolar och andra prövningsmyndigheter ingår som länkar i prövningskedjan.

Vid införandet av miljöbalken uttalade regeringen att gemensamt för de verksamheter som kan komma i fråga för regeringens prövning av dess tillåtlighet är att de generellt sett har en betydande miljöpåver-

¹⁷ Dir. 2022:26.

¹⁸ Dir. 2022:26.

¹⁹ 17 kap. 3 § första stycket 1 miljöbalken.

kan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen.²⁰ Avvägningen mellan olika intressen har en särskilt framskjuten betydelse vid den typ av verksamheter som kan bli aktuell för regeringsprövning enligt 17 kap. 3 § första stycket miljöbalken och de bedömningar som då ska göras bottnar ytterst i politiska ställningstaganden. Att regeringen även fortsättningsvis ska kunna pröva tillåtligheten av vissa verksamheter framstår mot den bakgrunden som fortsatt motiverat.²¹

Vid miljöbalkens tillkomst omfattades ett stort antal verksamheter av krav på obligatorisk tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken. Sedan dess har antalet verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen successivt minskat genom ett antal lagändringar. Ett av de skäl som har angetts för dessa lagändringar är att regeringen aktivt ska kunna påverka valet av vilka projekt man ska förbehålla sig prövningen av. Att antalet verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen har förändrats har även motiverats av behovet att effektivisera processen och korta ledtiderna för vissa typer av projekt där en obligatorisk tillåtlighetsprövning inte ansetts nödvändig.

I takt med att den obligatoriska tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken kommit att omfatta allt färre verksamheter har betydelsen av myndigheternas underrättelseskyldighet och systemet med regeringens tillåtlighetsprövning efter förbehåll ökat. Flera av de myndigheter och kommuner som avses i 17 kap. 5 § miljöbalken har ett delvis överlappande uppdrag och de deltar i olika utsträckning i samråd kopplade till verksamheter som det skulle kunna vara aktuellt att underrätta regeringen om.

Naturvårdsverket fick den 27 maj 2021 i uppdrag av regeringen att leda en dialog med berörda myndigheter i syfte att utbyta erfarenheter kring en ändamålsenlig tillämpning av 17 kap. 5 § miljöbalken (M2021/01110). Naturvårdsverket redovisade den 6 december 2021 resultatet av myndighetsdialogen (M2021/02306).

Regeringen har därefter beslutat ge en särskild utredare i uppdrag att utreda förutsättningarna för tidig information till regeringen om sådana verksamheter som avses i 17 kap. 3 § miljöbalken och om bestämmelserna är tillräckliga för att åstadkomma snabba och enkla

²⁰ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 437.

²¹ Dir. 2022:26 *Regeringens roll som prövningsmyndighet i en modern och effektiv miljöprövning*, s. 5.

prövningsprocesser samtidigt som ett bibehållet miljöskydd säkerställs.²²

En följd av en flytt av bedömningen av avvägningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken till miljö tillståndsprövningen i mark- och miljödomstol är att syftet med att regeringen överprövar ett beslut om bearbetningskoncession i någon mån försvinner. Det politiska inflytandet i beslutsprocessen skulle då ändå kunna tillgodoses genom en överprövning enligt bestämmelsen i 17 kap. 3 § miljöbalken. Dock skulle detta komma att ske i ett senare skede än i dag.

Art 6 Europakonventionen – Rätt till rättvis rättegång

Grundlagsutredningen²³ behandlade bland annat Artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)²⁴ och föreslog införandet av bestämmelsen i 2 kap. regeringsformen om att en rättegång ska vara rättvis och ske inom skäligen tid. Artikel 6 i Europakonventionen behandlar rätten till domstolsprövning och rättssäkerhet i mål om civila rättigheter och skyldigheter samt i brottmål. Bestämmelsen framstår som en av de mest centrala i konventionen och har även haft stor betydelse för vårt nationella rättssystem. Artikel 6 består av tre stycken. I artikel 6.1 uppställs vissa allmänna krav när det gäller rätten till domstolsprövning och på förfarandet. I artikel 6.2 (rätten att betraktas som oskyldig) och 6.3 (vissa minimirättigheter i brottmål) anges vissa grundläggande krav på rättegången i brottmål. Artikel 6.1 har i korthet följande lydelse.

Artikel 6 – Rätt till en rättvis rättegång

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter /.../, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Innehållet i den mer allmänt inriktade bestämmelsen i artikel 6.1 beskrevs som särskilt intressant eftersom den har fått ett väsentligt inflytande på den svenska rättsordningen. Någon motsvarande sam-

²² Dir. 2022:26.

²³ SOU 2008:125, s. 419.

²⁴ Sverige ratificerade Europeiska rådets konvention om de mänskliga rättigheterna den 4 februari 1952.

manhållen bestämmelse om rätt till domstolsprövning och rättssäkerhet fanns inte sedan tidigare i svensk nationell rätt.

De rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i artikel 6.1 har vissa huvudkomponenter. Den första avser en rätt till domstolsprövning vid tvist som rör någons civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse om brott. När det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter har Europadomstolen slagit fast att bestämmelsen är tillämplig under förutsättning att det rör sig om en reell och seriös tvist mellan enskilda personer (fysiska eller juridiska) eller mellan en enskild person och en myndighet, att tvisten avser en rättighet eller skyldighet som har sin grund i den nationella rätten och att rättigheten eller skyldigheten kan beskrivas som ”civil”.²⁵ Som exempel kan nämnas tvister rörande tillstånd att bedriva viss verksamhet, expropriationstvister, skadeståndstvister, arbetsrättsliga tvister och – i många fall – tvister rörande sociala förmåner. Sverige fälldes vid flera tillfällen under 1980-talet och början av 1990-talet för överträdelser av rätten till domstolsprövning av tvister rörande civila rättigheter. I de aktuella målen fann Europadomstolen att det hade saknats möjlighet till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut rörande ”civila rättigheter och skyldigheter” och att en överträdelse av artikel 6.1 därför förelåg.

Dessa avgöranden ledde till införandet av 1988 års rättsprövningslag. Syftet med lagen var att fånga upp de fall för vilka en rätt till ordinär domstolsprövning saknades och som annars endast kunde prövas genom resning. Lagen innebar att vissa förvaltningsbeslut av regeringen kunde prövas av Regeringsrätten. Rättsprövningsinstitutet har reformerats i olika avseenden, bland annat genom att det i förvaltningslagen (1986:223) numera anges att beslut som har fattats av andra myndigheter än regeringen och som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter i den mening som avses Europakonventionen kan överklagas. Detta gäller även om det i en annan föreskrift finns ett överklagandeförbud.²⁶

Artikel 6.1 innebär vidare att den prövning som avses ovan ska ske inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. Enligt Europadomstolen omfattar domstolsbegreppet inte bara domstolar av traditionellt snitt, exempelvis har olika typer av

²⁵ För en genomgång av Europadomstolens praxis när det gäller vilka tvister som anses avse ”civila rättigheter” kan hänvisas till promemorian Ds 2005:9 s. 23 f.

²⁶ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*, s. 419.

nämnder godtagits som domstolar. Den svenska Brottskadenämnden har av Europadomstolen ansetts utgöra en domstol enligt artikel 6.1. I svensk rättspraxis har Presstödsnämnden (NJA 2002 s. 288) och Resegarantinämnden (RÅ 2002 ref. 104) ansetts utgöra domstolar i konventionens mening.

Den närmare innebörden av kravet på rättegång inom skäligen tid framgår av domstolspraxis rörande artikel 6 i Europakonventionen. Den relevanta tidsperioden börjar, beträffande brottmål, när en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas när det föreligger slutlig dom. I tvistemål räknas tiden normalt från det att talan väckts vid domstol. I förvaltningsmål omfattar den tidsperiod som ska bedömas även förfarandet hos förvaltningsmyndighet. Frågan om kravet på rättegång inom skäligen tid har kränkts får prövas efter en helhetsbedömning där det bland annat beaktas hur komplicerat målet varit, hur parterna agerat under förfarandet samt hur domstolar och myndigheter handlagt målet. Prövningen görs dock ofta efter en helhetsbedömning av omständigheterna i målet.²⁷

Grundlagsutredningen såg ingen anledning att begränsa tillämpningsområdet för en bestämmelse om rätt till rättvis rättegång till mål rörande civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott, utan att bestämmelsen skulle gälla för fler måltypen än vad som angavs i artikel 6 i Europakonventionen.²⁸

Rättsprövning för att uppfylla kraven i art. 6.1 Europakonventionen

Ragnemalm²⁹ anser att rättsprövningsinstitutet behövs för att den svenska rättsordningen ska uppfylla de krav som uppställs i Europakonventionen om att en enskild ska få ett förvaltningsbeslut prövat av domstol. I sådana fall där regeringen är enda beslutande myndighet eller sista instans har rättsprövningsinstitutet tillkommit som en lösning för att uppfylla kraven i Europakonventionen. Konsekvensen av rättsprövningsinstitutet är att Högsta förvaltningsdomstolen kan upphäva ett regeringsbeslut men inte ändra det i sak.

Lagstiftaren ansåg att rättsprövningsinstitutet ska vara förbehållet sådana beslut som har sådana politiska dimensioner att en ordinär

²⁷ SOU 2008:125, s. 424 och 426.

²⁸ SOU 2008:125, s. 427.

²⁹ Ragnemalm (2014), s. 203.

domstolsprövning inte är lämplig och att det vore främmande för det konstitutionella systemet att låta ett annat organ ändra innehållet i ett förvaltningsbeslut fattat av regeringen.³⁰ Förfarandet i förvaltningsmål är som regel skriftligt. Rätten till en muntlig förhandling införlivades i 6 § rättsprövningslagen för att svara fullt ut mot kraven i artikel 6.1 på en offentlig rättvis rättegång.

Praxis avseende rättsprövning av bearbetningskoncession

Möjligheten till rättsprövning av regeringens beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen har hittills utnyttjats vid fem tillfällen sedan 2010, varav ett ärende gällde inhibition (Rönnbäcken³¹).

Exempelvis begärde Vapstens sameby rättsprövning av Bergsstatens beslut om bearbetningskoncession enligt minerallagen för Stortjärnkobben K nr 1 i Storumans kommun, Västerbotten.³² Regeringsrätten (nuvarande HFD) konstaterade att skyddet för rennärningen inte innebär att ett område som är av riksintresse för rennärningen ska skyddas mot varje slag av åtgärd, utan endast mot åtgärder som kan påtagligt försvåra näringens bedrivande. Området av riksintresse för rennärningen upptog cirka 5 500 hektar att jämföra med gruvverksamheten som skulle omfatta högst 50 hektar. Regeringsrätten ifrågasatte inte att den beviljade bearbetningskoncessionen kunde medföra vissa negativa effekter för samebyn men fann att regeringens beslut skulle stå fast.

Regeringens beslut att medge bearbetningskoncession för Norra Kärr³³ överprövades av Högsta förvaltningsdomstolen som fann att prövningen av hushållningsbestämmelserna inte omfattat ett tillräckligt stort område och upphävde regeringens beslut.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde 2012 regeringens beslut att meddela bearbetningskoncession för områdena. Rönnbäcken K nr 1 och Rönnbäcken K nr 2 i Storumans kommun, Västerbottens län³⁴ och återförvisade ärendet till regeringen för förnyad prövning. Regeringen hade vid prövningen tillämpat 3 kap. 5 § andra stycket miljöbalken och anförde att rennärningen kunde bedrivas parallellt

³⁰ Prop. 2005/06:56, s. 10.

³¹ HFD 2014 not 65 avseende bearbetningskoncession för området Rönnbäcken K nr 1 i Storumans kommun, Västerbottens län.

³² RÅ 2010 not 31.

³³ HFD 2016 ref. 21.

³⁴ HFD Mål 443-11, beslut 2012-05-25.

med mineralutvinningen inom området för riksintresse. Regeringen hade därför inte gjort någon avvägning mellan de båda riksintressena rennäring respektive mineralutvinning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Enligt HFD:s bedömning fanns det en konflikt mellan de båda riksintressena inom det aktuella området och intressena måste anses oförenliga i den mening som avses i 3 kap. 10 § miljöbalken. För att avgöra vilket intresse som skulle ges företräde skulle en avvägning ha gjorts för att bedöma vilket intresse som bäst främjar det mål för hushållning med mark som ställts upp i miljöbalken. Det var inte uppenbart att felet saknade betydelse för avgörandet och beslutet upphävdes därför.

Ett annat ärende gällde ansökt bearbetningskoncession för området Håkansbodagruvan K nr 1 i Lindesbergs kommun, Örebro län.³⁵ ansökte bolaget Kopparberg Mining Exploration AB om rättsprövning av regeringens beslut att avslå ansökan om bearbetningskoncession på grund av fyndighetens belägenhet. Ansökt område låg inom skyddsområdet för annan koncession. Högsta förvaltningsdomstolen fann att regeringens beslut skulle stå fast.

Slutsatser

- För att uppfylla Europakonventionens krav på rätt till rättvis rättegång behöver en prövning kunna ske i två instanser varav minst den sista instansen ska vara en domstol.
- Prövningen hos regeringen är inte att jämföra med den prövning som sker hos en domstol, varför möjligheten till rättsprövning infördes för att uppfylla Europakonventionens krav på rätt till rättvis rättegång.
- Rättsprövningsinstitutet innebär en begränsad prövning som kan leda till att beslutet upphävs och återförvisas för en förnyad prövning i de delar beslutet lett till kritik. Detta leder till viss tidsutdräkt i prövningsprocessen. Icke desto mindre har det ansetts vara en nödvändig ventil för att uppfylla Europakonventionens krav.

³⁵ HFD 2015 not 60.

Enkät om gruvnäringen i dag och 2035

Utredningen genomförde under 2022 en enkät inriktad på omfattningen av verksamhet inom den svenska gruvnäringen i dag och uppskattad utveckling till år 2035. Alla utom ett tillfrågat företag bidrog med uppskattningar om sin framtida utveckling, se tabell 1. Resultaten får därför anses ha hög användbarhet.

Tillfrågade och svarande

Tabell 1 Enkätmedverkan avseende att uppskatta utvecklingen till 2035

Företag	Nettoomsättning 2035	Enbart antal jobb 2035	Kommentar
<i>Har lämnat uppskattning av företagets/koncernens potential 2035</i>			
Copperstone Resources AB	X		
Björkdalsgruvan AB	X		
LKAB	X		
EMX Royalty Corp.	X		Svar avser EMX Scandinavia AB och Viad Royalties AB
Kaunis Iron AB	X		
SMA Mineral Holding AB	X		Svar avser SMA Mineral AB och SMA Mineral Persberg AB
Nordkalk AB	X		
Beowulf Mining plc	X		Nya dotterbolaget Jokkmokk Iron Mines ansvarar för kommande verksamhet
Bluelake Mineral AB	X		
Leading Edge Materials Corp.	X		
Agnico Eagle Sweden AB		X	
Talga AB		X	
Zinkgruvan Mining AB		X	
<i>Har inte lämnat uppskattning av företagets/koncernens potential 2035</i>			
Boliden AB			Svar avser Boliden Mineral AB och Boliden Bergsöe AB

Källa: Utredningens enkät.

Vissa av de företag som deltog i enkäten och lämnade uppskattningar om sin verksamhet 2035 svarade selektivt på frågorna i enkäten. I de fallen räknade vi fram en grundad uppskattning av de variabler som saknades i enkätsvaren (imputering). Tabell 2 sammanfattar tillvägagångssätten.

Tabell 2 Imputeringar av nettoomsättning eller heltidsarbeten 2035

Företag	Tillvägagångssätt
Agnico Eagle Sweden AB	Nettoomsättning satt till lämnad uppskattning av antal jobb multiplicerad med genomsnittlig nettoomsättning per jobb från de företag som uppskattat både nettoomsättning och antal jobb.
Talga AB	Som ovan.
Zinkgruvan Mining AB	Utifrån företagets fritextförklaringar av sina svar imputerades nettoomsättning som genomsnittet av 1.) metoden ovan (utifrån antal jobb och genomsnitt av omsättning per jobb) samt 2.) nuvarande nettoomsättning med relativ utveckling som övriga svarandes.
LKAB	Inte fullständigt svar om antal framtida jobb ursprungligen. Efter samtal med LKAB:s representant justerade utredningen den övre gränsen för antal jobb 2035 genom att delvis väga in ration jobb per nettoomsättning i dag.
Boliden Mineral AB	Utifrån företagets beskrivningar av planerade satsningar med potential till mångdubbling av verksamhet samt uttalanden om möjlighet att alternativt sluta utvinna i Sverige på grund av prövningsprocessen imputerades nettoomsättning som samma relativa utveckling av nuvarande nettoomsättning som alla svarande sammantaget.
Övriga inom SNI2007 7–9 (ej tillfrågade)	Utifrån att gruppen ej tillfrågade inom 7–9 innehåller både företag med förväntad stabilitet i sin verksamhet och företag med risker och expansionspotential imputerades nettoomsättning som genomsnittet av nuvarande nettoomsättning och motsvarande samma relativa utveckling av nuvarande nettoomsättning som alla svarande sammantaget.

Boliden AB valde att inte bidra till utredningen med någon siffersatt uppskattning av utvecklingen till 2035. I prognosen har värden för Boliden satts utifrån antagandet att verksamheten har samma relativa utveckling som genomsnittet av de företag som svarat på enkäten. Utredningen bedömer utifrån resonemang från Boliden samt utifrån andra analyser av koncernens expansionsplaner i Sverige att det tillvägagångssättet ger en bild av Bolidens utveckling som ligger inom spannet för vad som är rimligt att förvänta sig. Gruv- och smältverkskoncernen Boliden driver sedan länge ett projekt vid Laver med potential motsvarande upp till en tiondel av EU:s kopparrproduktion. Boliden har fått sin ansökan om bearbetningskoncession avslagen,

men har fortsatta planer för både det och andra expansionsprojekt.¹ Samtidigt har Boliden återkommande uttalat sig offentligt om att koncernen kan avveckla sin svenska utvinningsverksamhet på grund av dysfunktionalitet i prövningsprocessen.² Vad en sådan utveckling skulle innebära för Bolidens smältverk är inte känt. I kommunikation med utredningen har Boliden uppgett att smältverken är mindre känsliga än gruvorna för hur prövningsprocessen fungerar.

De övriga företag i gruvnäringen med mindre omfattande verksamhet som av avgränsningsskäl inte tillfrågades har tilldelats genomsnittet av nuvarande nettoomsättning och motsvarande de svarandes utveckling. Skälen till det anges i tabell 2. De tillfrågade motsvarar 85 procent av gruvnäringens³ nettoomsättning 2020 och de svarande 59 procent.

Enkät till företag inom övriga gruvklustret

Utredningen skickade även en likartad enkät till en omfattande grupp företag inom mineralanknuten förädling, allt från ståltillverkning till avancerad teknik för energiomställning. Svarsfrekvensen var låg. Vi valde därför att använda oss av uppgifter om uppskattad framtidsutveckling för andra sektorer än gruvnäringen från andra källor.

¹ Copenhagen Economics (2021), s. 28, samt uppgifter till utredningen.

² Se Tidningen näringslivet – Regeringen stoppar klimatprojekt och Svenskt näringsliv – Regeringen bör inse sin passivitet.

³ Företag med SNI2007-kod 7–9, se vidare utredningen definitioner av gruvnäring och relaterade sektorer i bilaga 3.

Ursprungliga enkäten

DAGSLÄGET / TODAY

Hur stor var ert företags nettoomsättning (exkl. punktskatter) i kronor åren 2016–2021?

Hur stort var ert företags förädlingsvärde (produktion minus insatsvaror) i kronor åren 2016–2021?

Hur stor var ert företags bolagsskatt (skatt på årets resultat) i kronor åren 2016–2021?

Med ert företag avses även ev. dotterbolag med verksamhet i Sverige. Svara i första hand med uppgifter för senaste tillgängliga år och i andra hand övriga år för att hjälpa oss kompensera för volatilitet.

What was your company's annual net sales in SEK 2016–2021?

What was your company's annual value added in SEK 2016–2021?

What was your company's annual corporate tax (on income/profits) in SEK 2016–2021?

"Your company" here includes any possible subsidiaries with activity in Sweden. Please primarily provide data for the latest available year, and if possible also data for other years to help us compensate for volatility.

Vi har fyllt i uppgifterna i den bifogade Excel-filen. – *We have added the data to the attached Excel document.*

Hur många anställda hade ert företag år 2020? – *How many employees did your company have in 2020?*

Hur många heltidsarbeten i Sverige omfattade ert företags verksamhet år 2020? – *How many full-time equivalents in Sweden did your company engage in 2020?*

Hur många anställda hade ert företag år 2021? – *How many employees did your company have in 2021?*

Hur många heltidsarbeten i Sverige omfattade ert företags verksamhet år 2021? – *How many full-time equivalents in Sweden did your company engage in 2021?*

FRAMTIDEN / THE FUTURE

Uppskattning av läget omkring år 2035. – *Estimation of conditions around 2035.*

Hur mycket av ert företags i dag pågående verksamhet tror ni fortgår 2035?

Avser verksamhet som ni säkert kan säga går att utföra med nuvarande tillstånd.

How much of your company's present activities in Sweden do you think will proceed in 2035?

Refers to activities that you know are allowed to continue without new permits.

Motsvarande nettoomsättning i kronor med dagens värde, som minst.
– *Corresponding net sales in SEK, current value, not less than.*

Motsvarande nettoomsättning i kronor med dagens värde, som mest.
– *Corresponding net sales in SEK, current value, at the most.*

Om möjligt uppskatta även. – *If possible, please also estimate.*

Antal heltidsarbeten i Sverige, som minst. – *Number of full-time jobs in Sweden, not less than.*

Antal heltidsarbeten i Sverige, som mest. – *Number of full-time jobs in Sweden, at the most.*

Hur stor är omfattningen av ny planerad verksamhet 2035?

Inkluderar verksamhet som kräver nya/förnyade tillstånd.

What is the size of new activities planned to be in progress in 2035?

Includes activities that require new/renewed permits.

Motsvarande nettoomsättning i kronor med dagens värde, som minst.
– *Corresponding net sales in SEK, current value, not less than.*

Motsvarande nettoomsättning i kronor med dagens värde, som mest.
– *Corresponding net sales in SEK, current value, at the most.*

Om möjligt uppskatta även. – *If possible, please also estimate.*

Antal heltidsarbeten i Sverige, som minst. – *Number of full-time jobs in Sweden, not less than.*

Antal heltidsarbeten i Sverige, som mest. – *Number of full-time jobs in Sweden, at the most.*

Hur stor del av ny planerad verksamhet 2035 är beroende av nya tillstånd enligt Miljöbalken eller Minerallagen (procent)? – *What share of new activities planned for 2035 depends on new permits according to environmental legislation or mineral legislation (percent)?*

Som minst. – *Not less than.*

Som mest. – *At the most.*

Hur stor del av den planerade verksamhet 2035 som är beroende av nya tillstånd tror ni har hög sannolikhet att få tillstånd om regelverken förblir som i dag (procent)? – *What share of the new activities planned for 2035 dependent on new permits do you think is highly likely to be granted if regulations remain unchanged (percent)?*

Som minst. – *Not less than.*

Som mest. – *At the most.*

OM ERT FÖRETAG / ABOUT YOUR COMPANY

Vad är namnet på ert företag? – *What is the name of your company?*

Hur stor andel av era totala inköp av insatsvaror importerar ni (procent)? – *How much of your total purchases of inputs is imported to Sweden (percent)?*

Hur stor andel av det ni säljer är export (procent)? – *How much of your sales is exported from Sweden (percent)?*

Hur stor del av era intäkter är intjänade i Sverige (procent)? – *How much of your revenue is generated in Sweden (percent)?*

Tillhör ert företag en koncern? – *Is your company part of a group of companies?*

Ja, det ingår i en koncern med enbart svenska företag. – *Yes, as part of a group of only Swedish companies.*

Ja, det ingår i en koncern med svenska och utländska företag. – *Yes, as part of a group of Swedish and non-Swedish companies.*

Ja, det ingår i en koncern med enbart utländska företag. – *Yes, as part of a group of only non-Swedish companies.*

Nej, vi är ett svenskt fristående företag. – *No, our company is not part of a group and is registered in Sweden.*

Nej, vi är ett utländskt fristående företag. – *No, our company is not part of a group and is registered outside of Sweden.*

Svarsbilaga till enkäten

	Nettoomsättning (exkl. punktskatter) i kronor, Net sales (SEK)	Förädlingsvärde i kronor, Value added (SEK)	Bolagsskatt i kronor, Corporate tax (SEK)
2016			
2017			
2018			
2019			
2020			
2021			

Förenklad version av enkät vid påminnelse till tillfrågade som inte svarat

År 2035 väntas vår verksamhet i Sverige omfatta,

- a) om tillståndprocesser och regelverk är oförändrade,
jobb, antal: –
nettoomsättning, kronor: –
- b) om tillståndprocesser och regelverk optimeras med hänsyn till
förutsägbarhet, förtydligat rättsläge med mera,
jobb, antal: –
nettoomsättning, kronor: –

The potential of your business in 2035

Number of employees and net sales (in SEK)

- a) if the permit process and regulations is not changed
if the permit process and regulations are optimized regarding
transparency, predictability etc.

Gruvsamhället under svensk enhetsstat kontra nybyggarstater – historisk institutionell kontext

Grubbrytning är en aktivitet som får relationen mellan stat, företag och lokalsamhälle att framträda särskilt tydligt. Den relationen tar sig uttryck i olika modeller för att bygga upp och finansiera service och infrastruktur bland annat. En jämförelse mellan olika institutionella kontexter, Sverige, Australien och Chile, visar att det är problematiskt att imitera politik för kapacitetsbyggande och stärkande av lokalsamhällen från andra institutionella sammanhang om de är fundamentalt annorlunda. En policylärdom är att hellre än att se andra länders lösningar som färdiga paket, fokusera på vad som är möjligt att justera och optimera utifrån de givna förutsättningarna i det egna institutionella sammanhanget.

Gruvstater av olika slag

Jämförelsen utgår från tre globalt viktiga gruvregioner, både historiskt och potentiellt i framtiden:

- Australien – med vitt utbredda mineraltillgångar av många slag med en lång tradition av stenkol och järn. Guldrusher har också varit en del av Australiens gruvhistoria. I dag expanderar näringen här till flera klimatomställningsmineral.
- Fennoskandiska skölden – där Sverige är beläget. Järnutvinning har varit viktigt i hundratals år. I den förindustriella eran var det en fördel att Sverige hade särskilt god tillgång till ved. Järngruvor var en förutsättning för att utveckla ett kluster inom förädlingsindustri,

högkvalitetsstål och mekaniska produkter som bilar och mycket annat inklusive vapenindustrin. Koppartillgångar i Fennoskandien bryts sedan länge. Det finns en potential för sällsynta jordartsmetaller, kobolt och naturlig grafit bland de kritiska råvaror som behövs till den gröna energitransitionen.

- Anderna – Chile följer större delen av bergskedjans västra sida från den sydliga änden. Chile är en globalt betydelsefull leverantör av koppar sedan hundra år. Under tidigare perioder utvanns silver och salpeter, bland annat, beroende på förändringar i efterfrågan.

Tabell 1 Gruvprofiler för jämförelseländerna

Land	Utvunna material
Australien	Stenkol, järn, guld med mera – det mesta
Sverige	Järn främst, koppar också viktigt i längre perspektiv
Chile	Koppar viktigt sedan 1900-talet, tidigare silver och salpeter

Vi valde länderna inte enbart för deras geologiska egenskaper, utan också på grund av att de haft olika utvecklingsbanor som format olika institutioner. Vi intresserar oss för två typer av institutioner:

- Gruvinstitutioner – där en avgörande fråga är: Vem äger rätten att utvinna mineral och mineralränta (ersättning)?
- Välfärdsinstitutioner: Hur främjas välfärd och kapacitetsbyggande hos lokalbefolkningen?

Vem äger rätten att utvinna?

Tabell 2 Olika mineralrättigheter

System för rätt till utvinning och ersättning

Typ	Beskrivning	Land
Decentraliserat	Utgår från brittiska imperiets lag (<i>Imperial law</i>) där primärt guld och silver är regale (<i>mines Royal</i>). Markägare (stark feodal struktur i Storbritannien, i kolonierna möjlighet för nykomlingar) kontrollerar mineralrättigheter för tillgångar som inte är regale.	Australien
Centraliserat	Metalltillgångar generellt bergsregale i linje med Tysk-romerska rikets tradition. Svenska protestantiska reformationen försvagade kyrkans ställning under 1500-talet. Återkommande försök från kronan att försvaga adelns ställning och ytterligare centralisera makten.	Sverige
Extraktivt	Kolonialt extraktiva institutioner – kolonins existensberättigande att leverera något värdefullt tillbaka till spanska kronan. Efter avkolonisering och självständighet på 1810-talet fortsatte längs samma spår, extrahera från "undersåtar" och råvarusektor, men till förmån för ny inhemsk maktelit.	Chile

I Australien tillämpades inledningsvis brittiska imperiets lag, (*Imperial law*) som innebar att främst guld och silver är regale (*mines Royal*). Markägare kontrollerar mineralrättigheter för tillgångar som inte är regale. I England motsvarade det adeln. I Australien med profil som fängelsekoloni fanns däremot inte rigida strukturer från en lång feodal historia. Imperiets lag tillämpades och gav rättigheter till markägare, men markägarna var av annat slag än i England. Moderniserad gruvlagstiftning efter självständighet från brittiska imperiet runt 1900 förde över rättigheter till prospekterings- och gruvföretag från markägare och stat. Det förekom variationer mellan delstaterna i federationen.¹

I Sverige var metalltillgångar i allmänhet bergsregale i linje med Tysk-romerska rikets tradition. Svenska protestantiska reformationen försvagade kyrkans ställning under 1500-talet. Dessutom försökte kronan återkommande försvaga adelns ställning för att ytterligare centralisera makten. Adeln lyckades till sist kontra kronans absolutism, först under 1700-talet, följt av ett bakslag, och permanent efter

¹ O'Hare (1971). Om skillnader i mineralrättigheter, se även betänkandets kapitel 5.

Napoleonkrigen. Det framstår däremot inte som att adeln skördade frukterna i ett längre perspektiv. Köpmän och industrialister hade börjat få ökat inflytande och kom att dra vinning av skiftet av makt till riksdagen under 1800-talet och dominera tillsammans med personer ur adeln som lerade sig med köpmannaintresset. Under 1900-talet skedde nya skiften.

Gruvdrift organiserades från medeltiden genom ett skråliknande system kontrollerat av kronan som delade ut privilegier till bergmästare. Systemet transformerades under den klassiska liberala eran under 1800-talet, men levde vidare inom ramen för en statlig myndighet. I dag kräver prospektering och utvinning av alla metallmalmer och vissa andra råvaror tillstånd från staten. Markägaren har inte vetorätt. Det kan förstås som en förlängning av motsvarande Tyskromerska rikets bergsregale (*Bergregal*).

Chile utgick från ett feodalt system som fördes över från Spanien till kolonin. Lokala ledare fortsatte i samma tradition efter självständigheten med att extrahera intäkter från befolkningen och från handelsverksamhet, men på låga nivåer och med privilegier för landets elit. Övergången till den liberala era och den liberala skatte regimen under 1800-talet innebar ett skifte i fokus till att beskatta handel där export av råvaror blev en skattebas med ökande betydelse.² Handelsskatter nådde en topp på mer än 90 procent av skatteintäkterna i det sena 1800-talets Chile, där exportskatterna motsvarade mer än 50 procent. Administrationen av det här skattesystemet innebar en viss centralisering jämfört med det föregående feodala systemet inriktat på att extrahera från undersåtar samt återföring till kronan.

1900-talet i Chile innefattade en socialistisk reformation och en anti-socialistisk reformation av institutionerna. Tilltron till råvaruutvinning som viktigt för ekonomin och den offentliga sektorn förblev intakt genom dessa i övrigt så olika reformationer. En förändring var att beskattningen av export och import minskade till förmån för beskattning av gruvbolags produktionsverksamheter.

² Peres-Cajías et al. (2021).

Hur främjas välfärd och kapacitetsbyggande hos lokalbefolkningen?

Vi använder begreppet kapacitetsbyggande jämsides med välfärd för att förtydliga att vi syftar på en vid definition av välfärd och relaterade offentliga tjänster. Kapacitetsbyggande kan vara allt från skola för barn, högre utbildning och yrkesutbildning till att skapa goda förutsättningar för lokalt näringsliv och fysisk infrastruktur som behövs för att driva företag, arbeta och gå i skolan.

En övergripande analys är att system för kapacitetsbyggande och välfärd förblev decentraliserade till 1900-talet med den moderna välfärdsstatens ankomst. Under ytan går det att urskilja betydelsefulla steg mot centraliserade, eller nationellt organiserade, system för välfärd och kapacitetsbyggande togs under 1800-talet.³

Ett decentraliserat mandat över välfärdssystem innebär att ett gruvbolag har stort manöverutrymme för att ta initiativ på det området. Bolaget kan välja att bygga skolor och vägar och för det få erkännande från lokalbefolkningen, inflytande och ett mer välmående lokalsamhälle. Om bolaget inte gör det kommer sannolikt ingen annan att kliva in och försöka tillhandahålla motsvarande service eller infrastruktur. Det sker ingen undanträngning av en stats åtaganden inom välfärd och kapacitetsbyggande på platsen för en potentiell ny gruva.

I Australien kanaliserades avkastning från naturresurser till att gynna befolkningen genom insatser för välfärd och kapacitetsbyggande. Gruvbolags egna initiativ innefattar i dag fonder med syfte att stödja kapacitetsbyggande och service, säkra långsiktig nytta till lokalsamhällen, flera projekt riktade specifikt till ursprungsbefolkningssamhällen: finansiellt stöd till lokala projekt, överenskommelser om anställning och upphandling, bekosta infrastruktur och anställa ursprungsbefolkning.⁴ Den rika förekomsten av sådana initiativ visar att det finns utrymme för gruvbolag att kliva in tillhandahålla grundläggande infrastruktur och välfärd, samt stödja gruvssamhällen med kapacitetsbyggande på andra sätt.

I Sverige skedde omfattande utbyggnad av skolverksamhet under 1800-talet på initiativ av lokala eliter med inblandning av staten genom kyrkan. I den moderna välfärdsstaten på 1900-talet tog den offentliga sektorn över hela ansvaret för skolor, delat mellan staten och

³ Lindert (2003).

⁴ Söderholm och Svahn (2015). Se även kapitel 14.

kommunen. Staten har gradvis utökat listan med obligatoriska uppgifter för lokala och regionala offentliga nivåer till att innefatta:

- Social omsorg (äldre, barn, funktionshindrade, fattiga), skola, tandvård (till 23 års ålder), bostäder, kollektivtrafik, avfallshantering, vatten och avlopp, räddningstjänst, krisberedskap och civilförsvär, miljö och hälsoskydd, bibliotek, regional utvecklingssamordning.⁵

Staten ansvarar för huvudlinjer i vägnätet och kommuner för vägar i områden med tätare bebyggelse.

Utrymmet för gruvbolag att bidra till kapacitetsbyggande i gruv-samhällen är begränsat. Även om en kommun eller region misslyckas med att utföra sina uppgifter kan det finnas betydande praktiska hinder mot att låta ett gruvbolag finansiera motsvarande insatser. Privat-offentliga samarbeten förekommer, men de kommer fortfarande ske i kommunens namn eftersom ansvaret för att utföra uppgiften är kommunens enligt lag. Kommunen behöver erkänna att den inte klarar sina uppgifter. Inom andra områden, till exempel fritidsaktiviteter, kan förstås gruvbolag bidra utan undanträngning även i Sverige. Beskattningen har utgått från en bred skattebas sammantaget och hållit en hög nivå under den moderna välfärdsstatseran. Det går att argumentera att de lokala och regionala offentliga nivåerna systematiskt underfinansierats.

I Chile var ambitionerna att främja humankapitaluppbyggnad låga både före och efter självständigheten. En extraktiv elit höll skatter låga och kapacitetsbyggande lågt. Eliten saknade incitament att investera i befolkningen. I lägre grad än i Australien och Sverige kanaliseras avkastning från naturresurser till humankapitalformering eller kapacitetsbyggande. Som resultat finns det än i dag stort utrymme för gruvbolag att ta initiativ. Bland exemplen finns regionala utvecklingsfonder med syfte att förbättra utbildningskvaliteten, stärka civilsamhället och utveckla produktionskapaciteter, garantier om lokal upphandling och kompetensutveckling för arbetskraft, samt offentlig-privat samarbete för att öka kvaliteten hos leverantörer till gruv-sektorn.⁶

⁵ Se kapitel 14.

⁶ Söderholm och Svahn (2015).

Tabell 3 Tillhandahållande av välfärd och kapacitetsbyggande

Land	Karaktärsdrag
Australien	Omfattande välfärdsstat. Visst utrymme för bolagsinitiativ för att stödja grundläggande välfärd och kapacitetsbyggande, särskilt gällande ursprungsbefolkningssamhällen.
Sverige	Omfattande välfärdsstat baserat på universalistisk princip. Strikt begränsat utrymme för bolagsinitiativ för att stödja grundläggande välfärd och kapacitetsbyggande eftersom de kliver in på lokala och regionala offentliga nivåers ansvarsområden.
Chile	Snäv/selektiv välfärdsstat. Stort utrymme för bolagsinitiativ för att stödja grundläggande välfärd och kapacitetsbyggande.

Utrymmet för lokala bolagsinitiativ beror på institutionell kontext

Mineralrättigheter kan kontrolleras centralt av en regering eller decentraliserat till markägare. Som en anpassning till modern gruvverksamhet har även länder med tidigare starka markägarrättigheter, som Australien, infört sätt för prospekterings- och gruvbolag att bedriva sin verksamhet där mineraltillgången är belägen även när markägaren inte är helt nöjd med det. I andra länder, som Sverige, har den centrala kontrollen över mineraltillgångar under jord varit i stort sett obruten sedan medeltiden, eller åtminstone sedan 1600-talet då konsoliderade sin makt någonting liknande en enhetsstat inom nuvarande gränser etablerades.

Den offentliga sektorns engagemang för att stödja befolkningen i gruvsamhällen med välfärdstjänster och andra kapacitetsbyggande insatser varierar från selektivt eller snävt till omfattande och även med universella ambitioner (samma för alla, allmän välfärd). Skillnader i den offentliga sektorns engagemang har betydelse för vilket utrymme som finns kvar för bolagsinitiativ. Litet eller selektivt engagemang innebär att privata projekt för att bekosta utbildning, sjukhus och vägar är välkomna, kanske det enda möjliga alternativet till buds. Omfattande engagemang och universella ambitioner innebär att privata initiativ behöver koordineras med offentliga på intrikata sätt, vilket kan vara mindre tilltalande för ett gruvbolag. Det blir mer arbete för mindre erkännande från det omgivande samhället.

Prospekteringsbolagens syn på minerallagen

För att kunna bedöma hur prospekteringsbolagen ser på Sverige som gruvnation och vilka utmaningarna som finns i prövningsprocessen har vi skickat ut två enkäter och genomfört flera intervjuer. Denna bilaga sammanfattar detta arbete.

Intervjuer med nio bolag inom prospektering

Vi har genomfört intervjuer med nio bolag varav åtta genomför prospektering och ett är ett konsultbolag. Intervjuerna har varit semi-strukturerade, det vill säga utgångspunkten har varit ett frågeformulär som bolagen fått i förväg men att intervjuerna sedan anpassats utifrån de områden där bolagen bedömt att de har haft mest att påtala eller vi har bedömt som särskilt viktiga utifrån bolagens verksamhet.

Frågorna var indelade i prövningsprocessens huvudsteg, det vill säga prövningen i samband med undersökningstillstånd, prövningen av bearbetningskoncession och miljöprövningen. Inom respektive steg ställde vi frågor om framgångsfaktorer och hinder samt hur bolagen i dag hanterar dessa hinder. Vi ställde också frågor om hur regelverket mer specifikt bör utvecklas samt hur de jobbar med att skapa en konstruktiv dialog med lokalsamhället.

Enkät 1 – prospekteringsbolagens syn på Sverige som gruvregion och några utmaningar

Under hösten 2021 skickade vi ut enkät till 34 bolag verksamma inom prospektering. Av dessa svarade 22 vilket innebär en svarsfrekvens på nästan 65 procent. Detta är en relativt hög svarsfrekvens för denna

typ av undersökningar men resultaten bör ändå användas med viss försiktighet.

Frågorna rörde dels den övergripande synen på Sverige som gruvnation och några utmaningar som redan hade identifierats. Frågorna och svaren sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1 Synen på Sverige som gruvnation

Tycker du att Sverige är ett land som vill ha gruvor?	Ja, utan tvekan 0 %	Ja, men lite tveksam 20 %	Inställningen är tvetydig 45 %	Sverige vill inte ha gruvor 35 %
Karakteriseras den svenska prövningsprocessen av transparens och tydlighet?	Ja, absolut 0 %	Ja, men det finns vissa svagheter 30 %	Nej, det är för många svagheter 45 %	Nej, processen är godtycklig 25 %
Vilket av följande tre alternativ beskriver de områden där ni genomför undersökningsarbete?	Alla områden med lovande fysisk potential 15 %	Vi undviker områden med betydande markkonflikter 55 %	Vi undviker områden med betydande markkonflikter eller svårigheter med miljö-kvalitetsnormer för vatten	30 %
Är det klart och tydligt vad som krävs för att få ett förlängt undersökningstillstånd?	Ja, men det finns svagheter 50 %	Nej, det finns för många svagheter 35 %	Nej, utfallet är godtyckligt 10 %	Vi har inte erfarenheten 5 %
Upplever du att deltagare i samråd och kommunikationsaktiviteter har tilltro till er information och dina svar på frågor?	Ja, alltid 0	Ja, oftast 60	Väldigt blandat 30	Vanligen inte 10

Källa: Från FIMM-utredningens enkät, september och oktober 2021.

Enkät 2 – prospekteringsbolagens syn på specifika utmaningar

Den andra enkäten skickades till samma 34 bolag varav 18 svarade. Svarefrekvensen var således knappt 53 procent. Enkäten skickades till juniora och seniora prospekteringsbolag separat.

Frågorna rörde specifika utmaningar och sammanfattas i tabell 2 och tabell 3. När det gäller första påståendet i tabell 2 var seniora prospekteringsbolag neutrala eller negativa.

Tabell 2 Prospekteringsbolags syn på specifika utmaningar

Håller du med om nedanstående påstående?

	Håller med mycket	Håller med	Neutral	Håller inte med	Håller inte alls med
1. Ett krav på ett tidigt informations- och dialogmöte anordnat av en myndighet) med dig och lokalbefolkningen skall vara positivt för attraktiviteten?	5	3	6	2	1
2. Införa krav på ekonomisk kompensation till markägare och innehavare av särskild rätt i lagstiftningen skulle vara positivt för attraktiviteten?	3	9	3	2	1
3. Att kunna inneha ett undersökningstillstånd 17 eller 18 år i stället för dagens 15 år skulle vara positivt för attraktiviteten?	6	8	3	1	0

Källa: FIMM-utredningens enkät till prospekteringsbolag, februari 2022. Ett svarsalternativ var också, vet inte.

Vi ställde också en fråga kring hur attraktiviteten skulle påverkas av olika innehåll i koncessionsbedömningen. Vi gav bolagen två alternativ där det första (Alternativ 1) motsvarar dagens prövning men att Natura 2 bedömningen flyttas till miljöprövningen. I alternativ 2 flyttar hela bedömningen av 3 och 4 kap. miljöbalken till miljöprövningen. Detta innebär att koncessionsprövningen rör malmbevisningen och exklusiviteten till fyndigheten.

Tabell 3 Innehållet i en attraktiv koncession

Bedömning av hur nära en ideal koncessionsprövning, antal företag

	0 %	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	Idealt
Alternativ 1	1	4	4	0	0	4	0	2	2	1	0
Alternativ 2	0	0	1	1	2	0	0	3	5	2	4

Källa: FIMM-utredningens enkät till prospekteringsbolag, februari 2022.

Fördelning av gruvpott – beräkningsmall

I bilagan beskrivs två alternativ för hur medel ur en gruvpott kan fördelas. Det ena utgår från skatteunderlag, så att ett lägre skatteunderlag per invånare ger högre tilldelning per invånare jämfört med övriga berörda kommuner i gruvans närområde. Det andra alternativet väger även in kostnadsläge, så att högre kostnadsläge ger högre tilldelning per invånare. För att tydliggöra presenteras siffersatta exempel för respektive alternativ.

Fördelning mellan gruvområden

Om m_g står för den uppfordrade malmens schablonvärde som Bergsstaten räknar fram för att bestämma mineralersättningen (se 14.3.6) för koncession (gruva) g , M är summan av alla koncessioners malmvärde ett givet år, och A står för årets summa av medel att dela ut från gruvpotten (anslag), så är den enskilda koncessionens eller gruvområdets tilldelning av medel

$$a_g = A \frac{m_g}{M}$$

Utredningen rekommenderar att regeringen ges möjlighet att sätta en övre gräns för en koncessions andel $\frac{m_g}{M}$ om det går att motivera utifrån att behoven i de omgivande kommunerna är begränsat i förhållande till övriga gruvnära kommuner i landet.

$$anslag_{gruvområde\ 1} = anslag_{totalt} \frac{malmvärde_{gruvområde\ 1}}{malmvärde_{totalt}}$$

Malmvärde enligt minerallagen

Tabell 1 visar hur stora andelar av det totala malmvärdet som hänförs till respektive bolag, koncession, plats och kommun, baserat på deras andelar av mineralerersättningen som Bergsstaten räknar ut utifrån minerallagen.

Tabell 1 Koncessioners och kommuners andel av malmvärde

Procent av alla koncessioners sammanlagda malmvärde 2021

Bolag	%	Plats (kommun)	%	Koncession	%
Boliden Mineral AB	19	Aitik (Gällivare)	8	Aitik K nr 4	7
				Aitik K nr 5	1
		Kristineberg (Lycksele)	11	Kristineberg K nr 5	11
				Kristineberg K nr 6	0
				Östra Åkulla Skellefteå	0
Renström (Skellefteå)	0	Renström K nr 2	0		
LKAB	45	Malmberget (Gällivare)	29	Malmberget K nr 4	21
				Malmberget K nr 5	6
				Malmberget K nr 6	1
				Malmberget K nr 7	0
		Kiirunavaara (Kiruna)	16	Kiirunavaara K nr 2	11
				Kiirunavaara K nr 3	5
				Kiirunavaara K nr 4	1
Kiirunavaara K nr 5	0				
Björkdalsgruvan AB	7	Häbbersfors (Skellefteå)	6	Häbbersfors K nr 1	0
				Häbbersfors K nr 5	1
				Häbbersfors K nr 6	1
				Häbbersfors K nr 7	4
		Nylund (Skellefteå)	0	Nylund K nr 1	0
Kvarnforsliden (Skellefteå)	1	Kvarnforsliden K nr 1	1		
Kaunis Iron AB	29	Tapuli (Pajala)	29	Tapuli K nr 1	29
Lovisagruvan AB	1	Lovisagruvan (Lindesberg)	1	Lovisagruvan K nr 2	1
Zinkgruvan Mining AB	0	Dalby (Askersund)	0	Dalby K nr 1	0

Kommun	%
Gällivare	37
Lycksele	11
Skellefteå	7
Kiruna	16
Pajala	29
Lindesberg	1
Askersund	0

Källa: Underlag från Bergsstaten.

I sju kommuner bedrevs aktiv gruvbrytning 2021. Det är väntat att det blir fler kommuner med aktiv gruvbrytning om en expansion av gruvnäringen sker, enligt resonemangen i utredningsbetänkandet. I så fall väntas också skatteintäkterna från gruvnäringen öka. För att upprätthålla syftet med förslaget bedömer utredningen att det är rimligt att regeringen löpande ser över storleken på gruvpotten så att den fortfarande får avsedd effekt och kan relateras till gruvnäringens långsiktiga utveckling.

Vikta hur påverkad kommunen är av gruvan

Eftersom samma gruva kan uppta mark i fler än en kommun och även påverka tillvaron för invånare i kommuner som angränsar till där gruvan är belägen finns det skäl att medel ur en gruvpott kan komma alla dessa till del och fördelas mellan dem på ett ändamålsenligt sätt. Det kan i en fördelningsmodell åstadkommas genom att alla berörda kommuner tillskrivs vikter som representerar hur stor andel av tilldelningen per invånare de ska få. Utgångsläget är att en kommun där gruvan är belägen har vikten 1 och att perifera kommuner har vikter lägre än 1. En kommun med vikten $v = 1$ får då sin fulla tilldelning per invånare med hänsyn tagen till övriga fördelningsgrunder i modellen, medan en kommun med vikten $v = 0,1$ får en tiondel av den tilldelning per invånare den maximalt kunde ha fått utifrån övriga fördelningsgrunder.

Det är ett ändamål i sig att värderingen görs på ett transparent och begripligt sätt. Ambitionen bör vara att medborgare i de berörda kommunerna utan specialkunskap ska kunna ha möjlighet att förstå. Det finns dessutom ett värde i att värddelning från gruvverksamhet

utformas i samverkan mellan gruvföretag, lokalsamhällen och högre nivåer inom offentlig sektor (se 14.1.2).

Med motiven begriplighet, transparens och samverkan i processen föreslår utredningen att vikterna sätts utifrån diskussion mellan de inblandade. I första hand beslutas vikterna i koncensus mellan regioner, kommuner och verksamhetsutövare. De perifera kommunerna får ge sin syn och verksamhetsutövaren sin på vilka som har behov och hur stort. Diskussionen ska utgå från behov för att stärka lokal samhällsutveckling. Om inte regioner, kommuner och verksamhetsutövare når koncensus sätter Tillväxtverket vikter utifrån sin särskilda kunskap på området kommuner och regional utveckling inklusive näringslivsutveckling.

Fördelning utifrån skatteunderlag

Ett första alternativ fördelar medel i omvänd proportion till kommunens skatteunderlag per invånare y_k , där k markerar vilken av kommunerna inom ett gruvområde som avses. De berörda kommunernas genomsnittliga skatteunderlag per invånare, viktat med respektive kommuns v , är \bar{y} . Antal invånare är n_k och den vikt som har satts för att representera hur berörd kommunen och dess invånare är av gruvan är v_k . Då blir tilldelningen av medel för kommunen k

$$a_k = a_g \frac{\frac{1/y_k}{1/\bar{y}} n_k v_k}{\sum_{k=1}^l \frac{1/y_k}{1/\bar{y}} n_k v_k}$$

Exempel, utifrån skatteunderlag:

$$anslag_{kommun\ 1} = 100 \frac{\frac{1/80}{1/86} 20 \times 1}{49} = 44 \text{ procent av anslaget}$$

Resultat av exempeluträkningar för jämförelse ges i tabell 2.

Fördelning utifrån schablonkostnad och skatteunderlag

Att fördela medel i omvänd proportion till skatteunderlag innebär att strukturella skillnader i kostnad per invånare inte vägs in. Ett alternativ för att väga in den aspekten presenteras här, där u_k är kommunens schablonkostnad per invånare och \bar{u} den genomsnittliga schablonkostnaden per invånare viktad med respektive kommuns v . Tre variabler som kan användas som schablonkostnad diskuteras längre fram.

$$a_k = a_g \frac{\frac{u_k/y_k}{\bar{u}/\bar{y}} n_k v_k}{\sum_{k=1}^l \frac{u_k/y_k}{\bar{u}/\bar{y}} n_k v_k}$$

Exempel, utifrån schablonkostnad och skatteunderlag:

$$\text{anslag}_{\text{kommun } 1} = 100 \frac{\frac{40/80}{35/86} 20 \times 1}{50} = 49 \text{ procent av anslaget}$$

I tabell 2 visas resultat av exempeluträkningarna. Kommuner som har både lägre skatteunderlag och högre kostnadsläge per invånare får större andel av medlen med den andra fördelningsmodellen som väger in både schablonkostnad och skatteunderlag.

De så kallade oviktade bidragen per invånare i tabellen är menade att illustrera förhållanden mellan kommunerna i modellernas utfall om kommunvikterna inte hade tagits hänsyn till. De oviktade bidragen summerar inte till den angivna sammanlagda anslagssumman till alla kommuner i gruvområdet.

Tabell 2 Exempel för jämförelse av fördelningsmodeller

Kommun	Folk- mängd	Skatte- underlag per invånare	Schablonkostnad per invånare	Bidrag per invånare utifrån skatteunderlag (oviktat)	Bidrag per invånare utifrån kostnad och skatteunderlag (oviktat)
1	20	80	40	2,2	2,4
2	10	70	40	2,5	2,8
3	200	110	25	1,6	1,1
4	50	90	30	2,0	1,6
Kommun	Vikt	Bidrag totalt utifrån skatte- underlag	Bidrag totalt utifrån kostnad och skatte- underlag	Bidrag per invånare utifrån skatteunderlag	Bidrag per invånare utifrån kostnad och skatteunderlag
1	1,00	44	49	2,2	2,4
2	1,00	25	28	2,5	2,8
3	0,05	16	11	0,1	0,1
4	0,15	15	12	0,3	0,2

Enheter är inte angivna eftersom exemplen endast ska illustrera skillnader i utfall. Totala bidragen (kolumn 3 och 4) motsvarar procent till respektive kommun av anslaget till det gruvprojekt de gemensamt berörs av.

De sista avsnitten presenterar tre variabler som skulle kunna användas för att representera kostnadsläge.

Kostnad utifrån ålderssammansättning

Det finns ett värde i att en variabel för schablonkostnad är enkel att förstå. Det går att utforma komplexa modeller för strukturellt betingade kostnader per invånare som väger in så många faktorer som möjligt. Men i takt med att komplexiteten ökar finns risken att begripligheten och transparensen minskar. Att enbart utgå från åldersstrukturen och bortse från skillnader mellan olika delar av landet rymmer väl med hög prioritering av begriplighet och transparens. Det är heller inte ett orimligt tillvägagångssätt med tanke på att kommuners kostnader till stor del påverkas av åldersstruktur. Ytterligare faktorer hade kunnat ge ännu bättre träffsäkerhet, men en i sammanhanget tillräckligt bra uppskattning kan ges utifrån åldersstruktur.

En sådan åldersbaserad kostnadsvariabel kan erhållas via Statistiska centralbyrån (SCB) och en annan via Sveriges kommuner och regio-

ner (SKR). SCB utgår från ”Offentliga förvaltningens individuella konsumtionsutgifter” i nationalräkenskaperna.¹ En internationell standard för indelning av offentlig konsumtion efter funktion (ändamål) är Classification of the Functions of Government (COFOG).² Individuella konsumtionsutgifter delas in i grupperna Hälso- och sjukvård, Fritidsverksamhet, kultur och religion, Utbildning och Socialt skydd enligt COFOG på högsta nivån (nivå 1, tvåsiffernivå) i SCB:s klassifikationsdatabas.

SKR tar för sina analysändamål fram så kallade ”prisappar” som visar vad en individ i en viss åldersgrupp kostar för en kommun respektive region i genomsnitt i landet per år.³ Tillsammans med SCB:s befolkningsstatistik över antal kommuninvånare per åldersgrupp kan SKR:s data användas för att ta fram en schablonkostnad utifrån åldersstruktur för varje kommun.

Standardkostnader från kostnadsutjämnningen

Det sista alternativet är att utgå från den strukturkostnad som räknas fram inom systemet för kommunalekonomisk utjämning för varje kommun.⁴ Kostnadsutjämnningen består av flera delmodeller. För varje delmodell beräknas en standardkostnad. Standardkostnaderna summeras till en strukturkostnad för varje kommun respektive region. Kommuner som har en lägre strukturkostnad än genomsnittet får betala en kostnadsutjämningsavgift och de som har en högre strukturkostnad än genomsnittet får ett kostnadsutjämningsbidrag.

Strukturkostnaden är en alternativ variabel som kan representera kostnadsläge. Fördelarna är att strukturkostnaden räknas fram redan i dag och att de bakomliggande modellerna tar hänsyn till ett stort antal strukturella faktorer. Nackdelen är att det är mer komplicerat att sätta sig in i vad modellerna visar och om de fångar upp strukturella skillnader på ett för det här sammanhanget relevant sätt.

¹ Enligt uppgift från SCB den 5 april 2022 har SCB tidigare tagit fram dessa uppgifter som ett uppdrag åt Konjunkturinstitutet. Alla som använder SCB:s verktyg FASIT kan i dag att ta fram uppgifterna själv. De kostnader som används hämtas från ”Offentliga förvaltningens individuella konsumtionsutgifter” i nationalräkenskaperna exklusive moms tillsammans med bidrag till ”Hushållens icke-vinstdrivande organisationer” från ”Offentliga förvaltningen” (stat, kommun och regioner).

² OECD (2009).

³ Se SKR (2021), s. 16.

⁴ Lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Sammantaget anser utredningen att fördelarna överväger med det första alternativet SCB:s kostnadsvariabel utifrån åldersstruktur och nationalräkenskapernas offentliga kostnader efter ändamål. Den går att få tillgång till i dag.

Bygdemedel – vattenkraftens värdedelning sedan start

Vattenkraftens bygdemedel – historik och översikt

Det har funnits system för att brett kompensera bygderna där vattenkraft produceras sedan vattenkraftens barndom.¹ I 1918 års vattenlag beskrivs hur de så kallade regleringsavgifterna får användas till lokala ändamål på följande sätt:

[...] må de ock användas för *tillgodoseende av annat ändamål beträffande den bygd, som beröres* av företaget, såsom jordbrukets främjande, [...] eller beredande av tillgång till elektrisk kraft för samfärdsel, jordbruk, hantverk eller småindustri *eller eljest för befolkningens behov*.²

Namnet regleringsavgift har sedan dess bytts ut mot bygdeavgift, men principen är densamma. För en vattenreglering eller ett vattenkraftverk fattas ett domstolsbeslut om bygdeavgift och hur den ska fördelas på de geografiska områden som berörs.³ Avgiften betalas in av verksamhetsutövaren årligen. Organisationer i berörda kommuner kan till länsstyrelsen ansöka om så kallade bygdemedel ur de ansamlade inbetalda bygdeavgifterna.

Bygdeavgift skall enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen användas dels för att förebygga eller minska sådana skador av vattenverksamheten eller anläggningar för denna som inte har ersatts enligt 31 kap. miljöbalken och för att gottgöra sådana skador, dels för att *tillgodose allmänna ändamål för den bygd som berörs* av vattenverksamheten eller anläggningar för denna.⁴

¹ Se en utförlig genomgång av regleringsavgifternas utveckling i Össbo (2014). Om den övergripande utvecklingen av politik relaterad till vattenkraftens utbyggnad, se Vedung och Brandel (2001) Jakobsson (1996) och Rolén och Bodén, red. (2000).

² Vattenlag (1918:523) 4 kap. 15 §, egen kursivering.

³ Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 6 kap.

⁴ Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 6 kap. 1 §, egen kursivering.

Formuleringen om att tillgodose allmänna ändamål för bygd som berörs bär uppenbara likheter med 1918 års formuleringar. Det finns alltså en tydlig kontinuitet. Bygdemedelssystemet för vattenkraft kan ge en antydning om vad ett eventuellt införande av motsvarande bygdemedel för gruvor skulle ha för effekter på längre sikt.

Något som har förändrats under de hundra åren är att betoningen har förskjutits från att ersätta för direkta skador orsakade av vattenverksamheten till att verka för ändamål av allmän karaktär för bygdens främjande. Enligt Vattenverksamhetsutredningen används bygdeavgifterna ”nästan helt till ändamål som inte har någon koppling till skadan i vattenmiljön som vattenverksamheten orsakar”.⁵ Storleken på inbetalda bygdeavgifter var 2014 cirka 130 miljoner kronor per år.⁶ De sökande kan vara föreningar, näringsidkare, kommuner eller samebyar.

Länsstyrelserna beslutar om ansökningar utifrån underlag från kommunerna. När det gäller främjande av rennärningen beslutar Sametinget i stället. Länsstyrelserna hanterar utbetalningar av bygdemedel.⁷

Utredningens enkätundersökning

För att få en bättre bild av bygdemedlens potential för gruvverksamhet har vi genomfört en enkätundersökning. Vi valde som avgränsning att fokusera på tre olikartade län: Norrbottens, Västernorrlands och Hallands län. Motiveringen var att de valda länen har olika karaktär, innefattar olika delar av landet och att det i ett av länen (Norrbotten) finns möjlighet för samebyar att söka bygdemedel – en dimension som är relevant att fånga in. Norrbottens län har även den största summan bygdeavgifter att fördela, cirka 50 miljoner kronor per år, vilket ytterligare motiverar det valet.

Enkäter skickades till de myndigheter som deltar i handläggning av ansökningar om bygdemedel: länsstyrelser, kommuner och Sametinget. Enkäter skickades också till sökande som beviljats bygdemedel 2019–2021 i de tre länen samt till motsvarande företag som betalat bygdeavgifter.

⁵ SOU 2014:35, s. 516.

⁶ SOU 2014:35, s. 515.

⁷ Se Länsstyrelsen – Utveckling med bygdemedel och Sametinget – Bygdemedel.

Deltagande

Utredningen fick svar från alla 12 länsstyrelser som tillfrågades. Länsstyrelseenkäten begränsades inte geografiskt utan skickades till de länsstyrelser som hanterar ansökningar om bygdemedel.⁸ Övriga enkäter begränsades till mottagare verksamma inom de tre utvalda länen. Av 18 tillfrågade kommuner svarade 14. Sametinget gav också svar.

Från stödmottagare fick utredningen 122 svar baserat på 223 e-postutskick.⁹ Av de vattenkraftsföretag som tillfrågades svarade endast ett och utan att ge svar på den fritextfråga som ingick i enkäten. Vi fick därför vända oss till andra källor för att söka information om företagens syn på bygdemedel.

Upplägg

Upplägget för enkäterna var att ställa maximalt två fritextfrågor där den svarande kunde utveckla sina resonemang fritt samt ett antal frågor med färdiga svarsalternativ som komplement. Ambitionen var att enkäterna skulle vara enkla att förstå och gå snabbt och enkelt att svara på. Ur vårt perspektiv är de självständiga resonemangen i fritextsvaren värdefulla. Se enkätfrågorna i sin helhet sist i bilagan.

Resultat

En central fråga ur utredningens perspektiv rör hur stark koppling de stödsökande ser mellan avgiftsbetalande kraftföretag och bygdemedlen som de önskar ta del av. Det är självklart att bygdemedel är en välkommen finansieringsmöjlighet för den som söker, men påverkar bygdemedlen relationen mellan verksamhetsutövaren och näringslivet? Enkätsvaren visar att myndigheterna inte ser någon stark koppling mellan förekomsten av bygdemedel och kvaliteten på rela-

⁸ Utgår från uppgift från en av länsstyrelserna om i vilka län ansökningar om bygdemedel förekommer.

⁹ Tillvägagångssättet var att utgå från att i första hand skicka till de sökande som själva uppgett e-postadress i sin ansökan till länsstyrelsen. För att fånga in ytterligare sökande gjordes en webbsökning på de som inte angett en e-postadress. Om en adress kunde hittades inkluderades den sökande i sändlistan för enkäten. Bland de 223 utskicken var vissa e-postadresser sannolikt inaktuella. Vissa mottagare var kontaktperson för flera sökande organisationer och kan då ha valt att endast svara för en av dessa.

tionen mellan kraftföretag och personer i berörda samhällen och verksamheter.

En problematik som tas upp är att det finns skevheter eller obalanser i hur bygdemedel fördelas. Mellan kommuner skiljer det hur stor pott som finns att fördela. Ibland framstår skillnaden som oproportionerlig. Det är också betydande olikheter i vilka ändamål och vilka sökande som premieras.

Kraftföretagens svala intresse för att svara på enkäten skulle också kunna vara ett resultat. Det antyder att det kan vara så att kraftföretagen inte ser bygdemedel som viktigt för deras verksamhet, men detta behöver bekräftas från andra källor.

Utifrån enkätresultaten skulle kommunernas roll i hanteringen av stöd sannolikt behöva ses över och förtydligas vid ett eventuellt införande av bygdemedel för gruvverksamhet. Av allt att döma krävs mer likformighet i vilka ändamål som går att söka för. Det är tveksamt om det bör som i dag kunna vara möjligt i praktiken att söka för näringslivsfrämjande satsningar i vissa områden men inte i andra. Likvärdiga förutsättningar för sökande i alla områden vore eftersträvansvärt.

Enkätsvaren talar även för att det vore motiverat med ett helhetsgrepp som innebär att parallellt överväga och bedöma utformning av ersättningssystem för vattenkraft, vindkraft, gruvverksamhet och eventuell annan verksamhet med liknande konsekvenser för närliggande samhällen.

Myndigheter som handlägger bygdemedel

Svar från de myndigheter som deltar i handläggningsprocessen redovisas här tillsammans. Länsstyrelser, kommuner och Sametinget har olika roller i processen men kan bidra med kompletterande perspektiv på samma frågor¹⁰ i vissa fall. Efter myndighetssvaren redovisas svar från stödmottagare för ett urval av frågor.

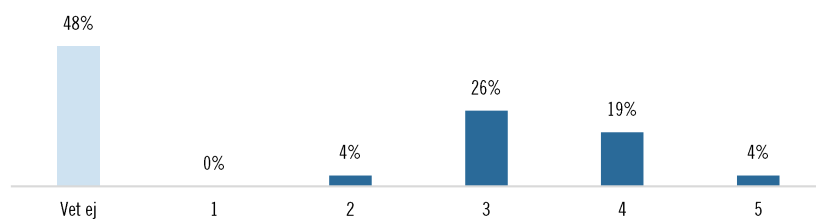
En central fråga ur utredningens perspektiv rör hur stark koppling de stödsökande ser mellan avgiftsbetalande kraftföretag och bygdemedlen som de önskar ta del av. Bygdemedel kan självklart vara en välkommen finansieringsmöjlighet för den som söker, men påverkar

¹⁰ I de enkäter som skickats ut har formuleringarna om ”kommuner” respektive ”samebyar” anpassats till om mottagaren är länsstyrelse, kommun eller Sametinget.

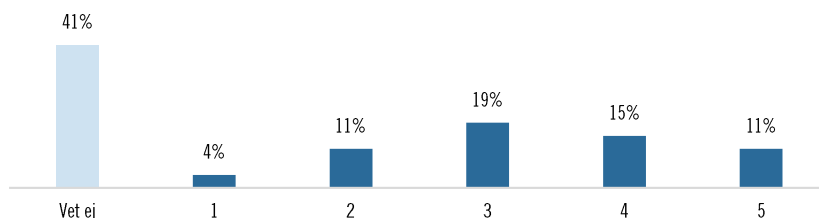
bygdemedlen relationen mellan verksamhetsutövaren och närsamhället? Figur 1 visar att myndigheterna inte ser någon stark koppling mellan förekomsten av bygdemedel och kvaliteten på relationen mellan kraftföretag och personer i berörda samhällen och verksamheter.

Figur 1 Myndigheter om bygdemedels betydelse för relationen kraftföretag–lokala intressenter

Hur uppfattar ni att bygdemedel påverkar relationen mellan vattenkraftsföretag och lokalbefolkning/samebyar i berörda områden? Från mycket negativt (1) till mycket positivt (5)



Hur uppfattar ni att bygdemedel påverkar relationen mellan vattenkraftsföretag och lokalbefolkning/samebyar i berörda områden? Från i stort sett ingen betydelse för relationen (1) till mycket stor betydelse för relationen (5)

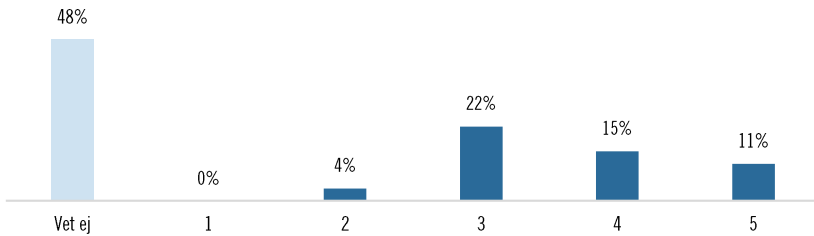


Källa: Utredningens enkät.

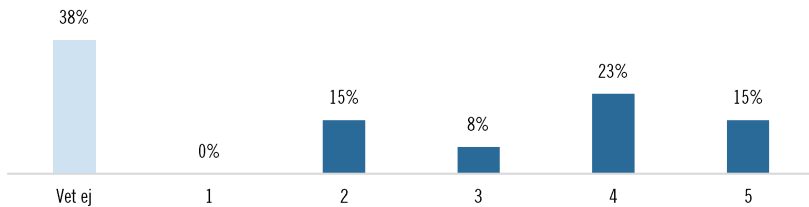
Figur 2 kompletterar med att visa att de som bor och verkar nära vattenkraftsproduktion inte har en tydligt negativ eller positiv attityd enligt myndigheternas svar. Deras uppfattning är inte entydigt att systemet fyller en viktig funktion för att skapa acceptans lokalt för vattenkraftsföretagens verksamhet.

Figur 2 Myndigheter om lokala intressenters syn på vattenkraftsverksamhet

Hur är lokalbefolkningens/samebymedlemmarnas syn på vattenkraftsproduktion i det egna närområdet enligt er uppfattning? Från mycket negativ (1) till mycket positiv (5)



Uppfattar ni att bygdemedelssystemet fyller en viktig funktion för att skapa acceptans lokalt för vattenkraftsföretagens verksamhet? Från nej, inte alls (1) till ja, i mycket hög grad (5)



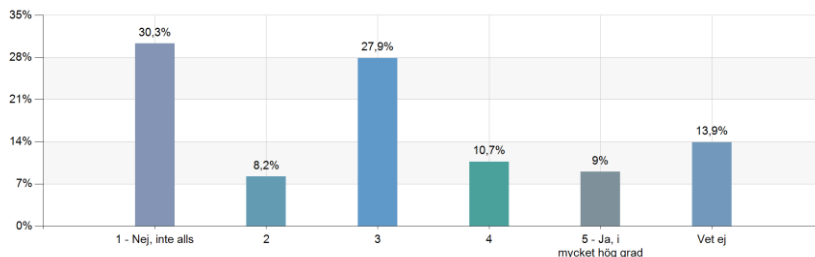
Källa: Utredningens enkät.

Mottagare av bygdemedel

Stödmottagarnas svar bekräftar bilden, visar figur 3. Tre av tio svarar att bygdemedel inte alls har påverkat inställningen till vattenkraft i området. Nästan lika många är neutrala och ytterligare en dryg tiondel svarar vet ej.

Figur 3 Stödmottagares inställning – bygdemedels påverkan

Har bygdemedel påverkat er inställning till vattenkraft i området?

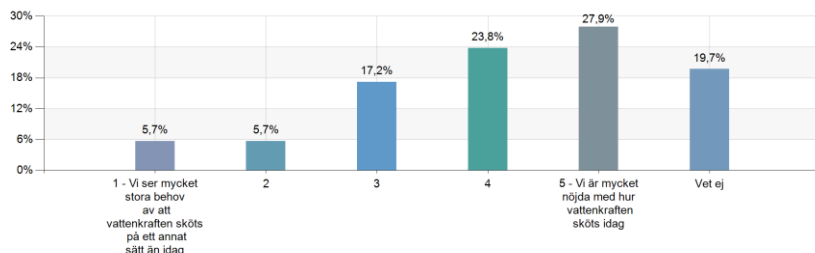
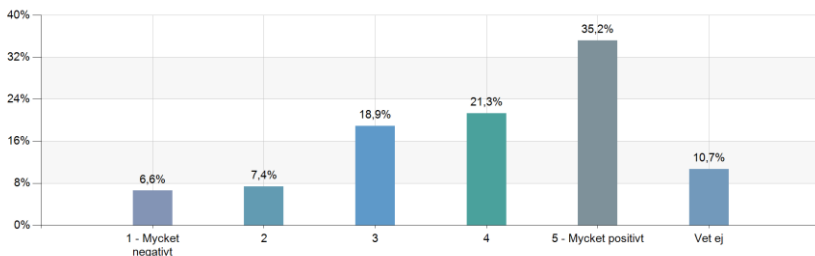


Källa: Utredningens enkät.

Stödmottagarna uppger en övervägande positiv inställning till vattenkraft (figur 4), vilket skiljer sig från myndigheternas bedömning av lokala intressenters inställning.

Figur 4 Stödmottagares inställning till vattenkraft i närområdet

Hur ser ni på vattenkraftsverksamheten i ert område?

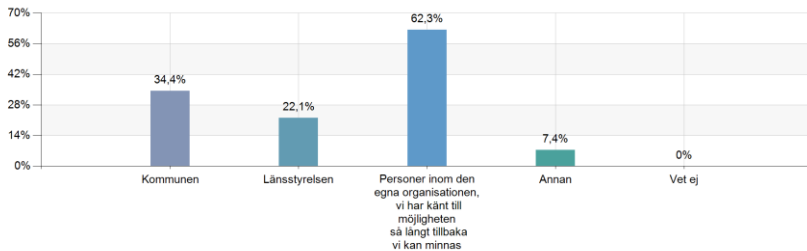


Källa: Utredningens enkät.

Svaren från stödmottagare visar att både kommunen och länsstyrelsen har betydelse för att ge information om ansökningsmöjligheten och stöd i ansökningsprocessen. Vetskap om möjligheten att söka bygdemedel uppger en större andel däremot att de fick från kommunen än länsstyrelsen (figur 5). Praktisk hjälp och information kring att hantera ansökan uppger en större andel däremot att de fick från länsstyrelsen än kommunen (figur 6).

Figur 5 Stödmottagare – information om möjlighet att söka

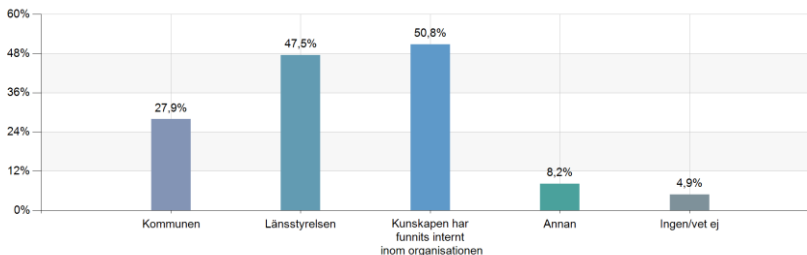
Hur fick ni vetskap om möjligheten att söka bygdemedel?



Källa: Utredningens enkät.

Figur 6 Stödmottagare – hjälp och information kring ansökan

Varifrån fick ni praktisk hjälp och information kring att hantera ansökan om bygdemedel?



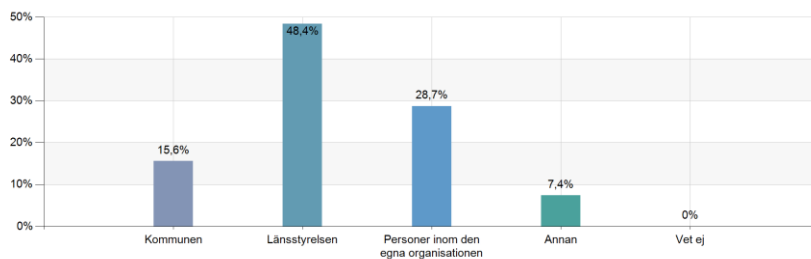
Källa: Utredningens enkät.

Länsstyrelsen uppges sammantaget vara den viktigaste källan till information (figur 7). De som uppgett annan som viktigaste källa skriver i fritextsvar bland annat Sametinget respektive person från en annan sameby. För samebyar beslutar Sametinget, vilket gör att det är förväntat att den gruppen sökande informerar sig på andra sätt än övriga. Andra fritextsvar lyfter fram betydelsen av information från andra

föreningar, tidigare politiker, tidigare anställd inom kommunen samt Sveriges hembygdsförbund.

Figur 7 Stödmottagare – informationskällor om bygdemedel

Vilken har varit er viktigaste källa till information om bygdemedel?



Källa: Utredningens enkät.

Stor nytta per krona avgift – men obalans i vem som får medel

En återkommande synpunkt i fritextsvaren från myndigheter är att bygdemedelsystemet ger stor nytta för relativt lite pengar. Bilden är att stödpengar framför allt går till satsningar inom landsbygd (mindre orter, glesbygd, byar), ofta där det finns ekonomiska och andra svårigheter, och att satsningarna inte skulle blivit av alls utan möjligheten till finansiering via bygdemedel. Den andra sidan av att bygdemedlen ger stor nytta per utbetalad krona är att det upplevs som att summorna att fördela är långt ifrån tillräckliga för att täcka behoven. Så här uttrycks den saken i två länsstyrelserns svar:

Pengarna gör [...] stor nytta i bygden. Det beror på att landsbygden är finansiellt utarmad [...] En droppe vatten gör stor nytta för den som håller på att törsta ihjäl.

Idén att kompensera bygden för ingrepp som görs i form av vattenkraft, vindkraft, gruvdrift och liknande är god. Beloppen i dag är dock försvinnande små i förhållande till ingreppens storlek och de vinster exploateringarna ger. Om bygdemedlen ska upplevas som en verklig kompensation för nya ingrepp måste sannolikt nivåerna vara betydligt högre och proportionerliga i relation till upplevd skada.

En problematik som tas upp är att det finns obalanser i hur bygdemedel fördelas. Mellan kommuner skiljer det hur stor pott som finns att fördela. Ibland framstår skillnaden som oproportionerlig. Det är

också betydande olikheter i vilka ändamål och vilka sökande som premieras. Ytterligare citat från länsstyrelser tydliggör problematiken:

Bygdemedlens betydelse varierar stort mellan kommuner på grund av att beloppen skiljer sig så mycket mellan kommunerna. 150 000 kronor (Bjurholms kommun) och cirka 12 000 000 kronor (Storumans kommun). Kommunerna gör olika prioriteringar om hur bygdemedlen fördelas mellan olika ändamål. Vissa kommuner lägger en stor del av pengarna till näringslivsfrämjande åtgärder medan andra kommuner uteslutande låter bygdemedlen gå till föreningslivet. Sammanfattningsvis: Bygdemedlen har stor betydelse för länets landsbygd, inte minst för de små lokalsamhällena. Medlen bidrar till förbättrade livsmiljöer och ett levande föreningsliv som i sin tur ger en bättre sammanhållning i bygden och en stimulerande fritid för alla åldersgrupper. Bygdemedlen har även en stor betydelse för lokal näringslivsutveckling i kommunerna.

Bygdemedel innebär att vissa i kommunen får tillgång till pengar medan andra inte får tillgång till pengarna. Skillnaden mellan vem som får och inte får pengar beror på 1) vem som känner till finansieringsmöjligheten, 2) vem som har de politiska försäkningarna som krävs för att bli prioriterad. Pengarna gör trots denna orättvisa stor nytta i bygden.

Handläggningskostnader täcks inte av bygdeavgifter

För att underlätta tolkningen av svaren förtydligar vi att de inbetalade avgiftsmedel som går till allmänna ändamål inte täcker länsstyrelsernas, kommunernas och Sametingets handläggning av ansökningar. Genom att utföra denna tjänst bidrar den offentliga sektorn till bygdemedelssystemet. Den offentliga sektorns kostnader skulle behöva räknas med för att ge en rättvisande bild av systemets nettoutfall ur samhällsekonomiskt och offentligeekonomiskt perspektiv.

Bygdegårdar och idrott vanligaste användningsområdena

Obalansen i vilka ändamål och mottagare som premieras i bygdemedelssystemet bekräftas av stödmottagarnas enkätsvar. Nästan alla av de stödmottagare som svarade på enkäten valde att lämna frivilliga kompletterande fritextsvar.¹¹

Bygdegårdar och idrott tillsammans med föreningsliv och fritidsaktiviteter i övrigt är de vanligaste användningsområdena enligt fritextsvaren som tabell 1 visar. Mer än två tredjedelar av de som gav

¹¹ 113 av 122 svarande stödmottagare lämnade fritextsvar.

fritextsvar beskriver att medlen användes inom det området. Ofta rör det sig om investeringar för att renovera äldre byggnader eller att installera belysning till elljusspår.

Tabell 1 Användningsområde för bygdemedel

Antal och procent av lämnade fritextsvar

Användningsområde för medel enligt fritextsvar	Antal svarande	Andel svarande
Fritid, bygdegård, idrott, föreningsliv	78	69
Näringsliv inklusive rennärning	6	5
Övrigt	4	4
Oklart användningsområde	25	22
Alla	113	100

Källa: Utredningens enkät.

Användningsområdet näringsliv uttrycktes tydligt i endast en handfull svar. Svaren rör finansiering av FoU (forskning och utveckling) för lokal näringslivsutveckling, investeringar för att rationalisera och modernisera renskötseln, nyinvesteringar för småföretagare i väglöst land där frakt är extra dyrt, samt att förbättra miljön för hästar och personal som sköter dessa. Ett citat belyser bygdemedels bredare roll för rennärningen:

Rennärningens vara eller inte vara handlar inte bara om samebymedlemarnas försörjning. Fler näringar påverkas, allt från turistverksamhet, slakterier m.m.

Användningsområdet övrigt motsvarar enstaka svar kopplade till vattenförening, vägförening, utbildningsverksamhet respektive friskola. Vägföreningen uttrycker att bygdemedel i deras fall kompletterar skattefinansierade insatser, eller avsaknad av sådana:

Bygdemedel bidrar till målet ”en levande landsbygd”. Landsbygdsbefolkningen bidrar med skattemedel i stor utsträckning till service i kommunernas tätorter (vägar, belysning, snöröjning m.m.) Med stöd av bygdemedel kan i viss mån landsbygden kompenseras för denna obalans av kommunal service.

Oklart användningsområde innebär att fritextsvaren är allmänt hållna och inte ger någon tydlig bild av verksamheten. Svaren är vanligtvis av typen att bygdemedel har stor betydelse eller att bygdemedel gjort

investeringar möjliga. Sannolikt har en stor del av dessa sin verksamhet inom den första kategorin som gäller bygdegårdar, fritid med mera.

Det är tydligt att det i särklass vanligaste användningsområdet rör fritid och bygdegårdar som sociala mötesplatser och som kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Även idrottsföreningar tilldelas ofta medel till att bygga till eller bygga om sina anläggningar.

Kommunens potentiellt dubbla roll värd att beakta

En återkommande synpunkt är att kommunens tillvägagångssätt för att prioritera ansökningar och kommunens möjlighet att använda bygdemedel till sin egen verksamhet ifrågasätts eller kritiseras, alternativt att kommunen tillmäts stor betydelse för hur medlen fördelas utan värdering av det förhållandet. De exempel som förekommer citeras här:

Det verkar som om bygdemedel i största grad går till kommunens egna verksamhet.

Det har en stor betydelse i föreningslivet i [bygden]. Det är många som kan förverkliga saker som annars vore en omöjlighet. Sedan kan jag tycka att det är för små summor i bygdemedlen och att det som vattnet förstör inte skall kunna tas från [bygde]medlen det har kraftbolagen råd att laga [ä]ndå. Som kommuner inte heller ska kunna söka bygdemedel. Det ska oavkortat gå till föreningar. [...] Sedan kan jag tycka att kommunen inte skall få ta del av bygdemedel. För det behövs för dom föreningar som finns i bygden.

Med en åldrande befolkning är bygdemedel en förutsättning för att kunna investera och utveckla. Ett viktigt stöd för att bygden ska klara framtida utmaningar i arbetet att bevara och utveckla service och näring i bygden och därmed möjliggöra för den yngre generationen att stanna kvar. Stark framtidstro, trygghet och möjlighet till egen försörjning är nyckeln till att hela landet skall kunna leva. Bygdemedlen har ett symboliskt värde för de som kämpar för vår likvärdighet, där vi bygger samman stad och landsbygd med ett gemensamt ansvar och gemensamma utmaningar. Ett givande och tagande. Vi behöver komma ihåg att bygdemedlen kom till stånd som en slags kompensation för det intrång och skada som vattenkraftutbyggnaden åstadkom och fortfarande utgör. Länsstyrelsen[s] [...] vida tolkning av "bygden" upplevs negativt i dag. Bygden tolkas som hela länet med kommunen som största mottagare av bygdemedel, tillika enda remissinstans.

Bygdemedlens betydelse är stor i kommuner där vattenkraftsutbyggnaden har inneburit stora ingrepp i den ursprungliga miljön. (Dvs. i kommuner med endast en liten påverkan av vattenkraftsutbyggnaden är medlens betydelse liten.) Sedan beror det på vad kommunernas priori-

tering av ändamål med medlen är. Om ändamålen med medlen är näringslivsutveckling ”för bygdens näringsliv”, stärka ”en levande landsbygd” samt motverka utflyttning, kan bygdemedel kompensera för verksamhet som påverkar vatten eller vattenmiljöer.

Av enkätundersökningen går det inte att utläsa hur vanligt det är med situationen att en kommun använder bygdemedel till sin egen verksamhet samtidigt som kommunen har rollen att ge den beslutande myndigheten underlag om hur den ska prioritera bland ansökningar och fördela medlen. Vi noterar bara att det fenomenet förekommer. Ett fritextsvar visar hur länsstyrelsen valde att bevilja en ansökan om bygdemedel till en förening som kommunen hade rekommenderat skulle avslås.

Vattenverksamhetsutredningens remissvar

Vattenverksamhetsutredningen behandlade frågan om bygdemedel och föreslog 2014 ett borttagande av bygdemedelssystemet.¹² Remissvaren över slutbetänkandet ger information som kompletterar vår enkätundersökning, bland annat svar från kraftföretag. Sammanfattningsvis kom det starka protester mot ett borttagande från bland annat länsstyrelser och kommuner. Havs- och vattenmyndigheten (HaV) med flera ville i stället ändra användningen av bygdemedel till generellt naturvårdande. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) är för borttagande med motiveringen att bygdemedlen ”torde ha spelat ut sin roll”.

Vattenfall försvarar bygdemedel och uttrycker att de fyller en viktig funktion. Andra kraftföretag uttrycker ingen tydlig ståndpunkt om den frågan i remissvaren. Sweco är i stället för borttagande av bygdemedel. Svensk energi och många andra svarande pekar på att bygdemedel är en del av Sveriges prispolitik för vatten. Många instanser efterfrågar konsekvensutredning av att ta bort bygdemedelssystemet.

¹² SOU 2014:35.

Slutsatser om bygdemedel

Utifrån vår enkätundersökning och remissvaren om Vattenverksamhetsutredningen drar vi slutsatsen att bygdemedel i dess nuvarande form inte är fördelaktigt som mall för ett nytt system för värde delning med gruvnära samhällen.¹³ En huvudmotivering till insatser för värde delning med gruvsamhällen är att de ska bidra till ömsesidigt gynnsamt relationsbyggande mellan gruvföretag och lokalsamhälle. Mottagarna av bygdemedel uppfattar inte en tydlig koppling till vilka som finansierar insatsen, enligt enkäten.

Vid ett eventuellt införande av bygdemedel för gruvverksamhet skulle kommunernas roll i hanteringen av stöd sannolikt behöva ses över och förtydligas. Av allt att döma krävs mer likformighet i vilka ändamål som går att söka för. Det är tveksamt om det bör som i dag kunna vara möjligt i praktiken att söka för näringslivsfrämjande satsningar i vissa geografiska områden men inte i andra.

Enkätsvaren talar även för att det vore motiverat med ett helhetsgrepp som innebär att parallellt överväga och bedöma utformning av ersättningssystem för vattenkraft, vindkraft, gruvverksamhet och eventuell annan verksamhet med liknande konsekvenser för närliggande samhällen.

¹³ Vi tar inte ställning till det nuvarande bygdemedelssystemets lämplighet inom vattenkraftens område som bygger på en hundraårig tradition i parallell utveckling med vattenkraftstekniken och där det i övrigt råder andra förutsättningar.

Beskriv kortfattat vad bygdemedel har för betydelse för er verksamhet.

Vilken betydelse tror ni att bygdemedlen har för bygden i stort?

1	2	3	4	5
Mycket liten betydelse			Mycket stor betydelse	

Vet ej

Beskriv kortfattat hur ni ser på bygdemedlens betydelse för bygden i stort.

Vad är er uppfattning om var bygdemedel kommer ifrån?

Bygdemedel finansieras av:

- Staten
- Vattenkraftsföretag
- Kommunen
- Annan (skriv i rutan)
- Ingen uppfattning

Hur ser ni på vattenkraftsverksamheten i ert område?

1	2	3	4	5
Mycket negativt			Mycket positivt	

Vet ej

(fortsättning)

1	2	3	4	5
Vi ser mycket stora behov av att vattenkraften sköts på ett annat sätt än i dag			Vi är mycket nöjda med hur vattenkraften sköts i dag	

Vet ej

Har bygdemedel påverkat er inställning till vattenkraft i området?

	1	2	3	4	5
Nej, inte alls					Ja, i mycket hög grad

Vet ej

Enkätfrågor till myndigheter¹

Frågorna syftar på de bygdemedel som går till att främja bygden i allmänhet, inte till att täcka kostnader för direkta skador från vattenkraft.

Vilken betydelse tror ni att bygdemedlen har för vattenkraftskommunernas invånare i stort?

1	2	3	4	5
Mycket liten betydelse			Mycket stor betydelse	

Vet ej

Vilken nytta tror ni att kommunerna själva har ekonomiskt av bygdemedel?

1	2	3	4	5
Mycket liten nytta			Mycket stor nytta	

Vet ej

Beskriv kortfattat den betydelse och nytta som bygdemedel innebär för vattenkraftskommuner och deras invånare.

Hur fungerar ansökningsförfarandet rent praktiskt?

1	2	3	4	5
Mycket dåligt			Mycket bra	

Vet ej

Hur fungerar prioriteringen mellan sökande?

1	2	3	4	5
Det finns mycket stora problem med att prioritera mellan ansökningar			Det går mycket bra att prioritera mellan ansökningar	

Vet ej

¹ Nedanstående frågor är från enkäten till länsstyrelser. I de enkäter som skickats ut till kommuner och Sametinget har formuleringarna anpassats till mottagaren, men det huvudsakliga innehållet är detsamma som i nedanstående enkät till länsstyrelser.

I vilken mån går bygdemedel till kommuner jämfört med till övriga mottagare?

1	2	3	4	5
Hela summan till övriga mottagare			Hela summan till kommunen	

Vet ej

Hur uppfattar ni att bygdemedel påverkar relationen mellan vattenkraftsföretag och lokalbefolkning i berörda områden?

1	2	3	4	5
Mycket negativt			Mycket positivt	

Vet ej

(fortsättning)

1	2	3	4	5
Bygdemedel har i stort sett ingen betydelse för relationen			Bygdemedel har mycket stor betydelse för relationen	

Vet ej



RÄTTSUTREDNING

på uppdrag av

Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral

(FIMM-utredningen)

N 2021:01



Innehåll

A.	Bakgrund och uppdrag	3
B.	Vattendirektivet och dess implementering i svensk rätt	4
C.	Försämringsförbudet och förbättringsskyldigheten	5
D.	Dom i Mark- och miljödomstolen i mål nr M 3275-20	8
D.1	Varför är det viktigt om måttlig status är den lägsta statusklassen eller inte?	10
D.2	Vad innebär begreppet "varje försämring" av en kvalitetsfaktor?	11
D.3	Är det endast nollutsläpp som kan tillåtas när en kvalitetsfaktor är i den lägsta statusklassen?	11
D.4	Finns det möjlighet att införa fem statusklasser för särskilt förorenande ämnen?	12
E.	Förslag på justeringar	15
E.1	Behov av förändring	15
E.2	5 kap. 4 § miljöbalken	15
E.3	2 kap. 4 § HVMFS 2019:25	15
F.	Något om vattenförekomstens storlek	18
G.	Slutsats	18



A. Bakgrund och uppdrag

1. Gruvverksamhet regleras i första hand genom Minerallagen (1991:45) och genom hänvisning i 1 kap. 7 § samma lag informeras om att även miljöbalken är tillämplig på sådan verksamhet. Enligt miljöbalken är gruvverksamhet klassad som miljöfarlig verksamhet och som sådan kräver den tillstånd.¹ Tillstånd söks hos mark- och miljödomstolen och om tillstånd meddelas förenas det med särskilda villkor som gruvverksamheten måste följa.
2. Regeringen beslutade den 11 mars 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral. Denna utredning kallas FIMM-utredningen (N 2021:01) och har till syfte att senast den 31 oktober 2022 föreslå förändringar i prövningsprocesser och regelverk i syfte att säkerställa en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral.
3. Setterwalls Advokatbyrå AB ("Setterwalls") har fått i uppdrag av FIMM-utredningen att utreda följande frågor:
 - Finns det regulatoriska utmaningar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG ("Vattendirektivet") och den svenska implementeringen därav som hindrar/försvårar för gruvetablering? Om ja, vilka?
 - Baserat på ovan svar, vilka regulatoriska möjligheter ser ni, inom ramen för befintligt EU-rättsligt regelverk, att underlätta prövningarna för gruvetablering för ovan fråga?
4. För att utreda ovan frågor har Setterwalls haft 100 timmar till sitt föfogande. Utredningen gör därför anspråk på att vara heltäckande utan har snarare till syfte att, utifrån hur uppdraget formulerats, identifiera möjliga lösningar vars genomförbarhet och praktiska betydelse i sin tur bör utredas vidare.
5. Denna utredning kommer till del att ta avstamp i hur rätten har resonerat i en dom från Mark- och miljödomstolen i Växjö av den 14 december 2021. Domen, som förvisso är en underrättsdom och därtill har överklagats, illustrerar de utmaningar som även gruvbranschen står inför vad gäller tillståndsprövningar och miljökvalitetsnormer för ytvatten. Exempelvis har branschorganisationen SveMin uppmärksammat och lyft domens betydelse ur ett gruvperspektiv.²
6. Det är således av flera skäl tydligt att de frågor som behandlas i domen är av stor relevans för inte minst gruvbranschen och att dessa kan förutsättas kunna hanteras inom ramen för befintligt EU-rättsligt regelverk. Det kan här anmärkas att beträffande de problem som denna utredning avhandlar är det kanske inte det EU-rättsliga regelverket som är huvudproblemet utan dess implementering och

¹ I miljöprövningsförfordningen (2013:251) anges vilka verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken.

² SveMin har i debattartikel publicerad 17 december 2021 uttryckt att om den rättstillämpning som framgår av domen blir gällande betyder det tvärstopp för många investeringar i hela Sverige, inte minst i gruvbranschen. [Så har det slutligen hänt. Vi har lagstiftat bort mänsklig verksamhet från Sveriges yta. - SveMin.](#)



tillämpning. Utöver att nyanserna beträffande när ett förbud faktiskt inträffar får anses vara mer centralt än möjligheterna till undantag, förtjänar i sammanhanget att nämnas att just undantagsmöjligheterna *på EU-rättslig nivå* (och därmed utanför avgränsningen av denna utredning), innehåller stora utmaningar för inte minst här aktuell form av verksamhet.

7. I artikel 4.7 i Vattendirektivet anges under vilka förutsättningar det kan göras undantag från skyldigheten att förebygga försämringar av statusen på en ytvattenförekomst. Som Swedish Water Alliance konstaterat, i ett arbete samordnat av Jernkontoret, tillåter denna ventil i Vattendirektivet idag enbart undantag för försämringar från hög till god status och ett stort antal utsläppande verksamheter är inte lokaliserade till sådana vattenförekomster. En annan aspekt är att undantaget från hög till god status dessutom bara är tillämpligt på verksamheter som utgör "hållbara mänskliga utvecklingsverksamheter". Vad som innefattas i detta definieras inte i Vattendirektivet, men det kan antas att många gruvverksamheter skulle falla utanför definitionen.
8. Det noteras att Vattendirektivet gör skillnad på ytvatten³ och grundvatten⁴ varav denna utredning endast kommer att beröra ytvatten.

B. Vattendirektivet och dess implementering i svensk rätt

9. Vattendirektivet utgör en ram för det vattenpolitiska samarbetet inom EU. Direktivet trädde i kraft den 22 december 2000 och har till syfte att etablera en ram för enhetliga regler på EU-nivå för skydd av så kallade vattenförekomster. Målsättningen med direktivet är bland annat att minska föroreningar, främja hållbar vattenanvändning, förbättra tillståndet för existerande akvatiska ekosystem samt reducera effekterna av översvämningar och torka.⁵
10. Vattendirektivet är upprättat utifrån förvaltningscykler om sex år och omfattar kartläggning, klassificering, fastställande av miljö kvalitetsnormer och åtgärder, upprättande av förvaltningsplaner och rapportering till EU.
11. För att identifiera och följa upp tillståndet i vattenförekomsterna finns ett särskilt system för statusklassificering. Klassificeringen görs utifrån två kategorier, ekologisk status och kemisk status. Fokus för denna utredning kommer framför allt att vara ekologisk status. I Vattendirektivet definieras ekologisk status i artikel 2 punkt 21 enligt följande.

"Ekologisk status: ett uttryck för kvaliteten på strukturen och funktionen hos akvatiska ekosystem som är förbundna med ytvatten, klassificerad i enlighet med bilaga V.⁶

12. Av bilaga V framgår att ekologisk status för en ytvattenförekomst bestäms utifrån tre typer av kvalitetsfaktorer - biologiska, hydromorfologiska och fysikalisk-

³ Artikel 2 p. 1 i Vattendirektivet. Ytvatten är inlandsvatten utom grundvatten, vatten i övergångszon och kustvatten. Notera att för kemisk status inbegrips även territorialvatten.

⁴ Artikel 2 p. 12 förtydligar att en grundvattenförekomst är en avgränsad volym grundvatten i en eller flera akviferer.

⁵ Artikel 1 i Vattendirektivet.

⁶ Motsvarande definition finns i 1 kap. 3 § vattenförvaltningsförordningen.



kemiska kvalitetsfaktorer.⁷ Varje typ av kvalitetsfaktor innehåller i sig ett antal olika faktorer, som kan skilja sig åt beroende på om vattenförekomsten är en flod, sjö, vatten i övergångszon eller kustvatten. Vilka kvalitetsfaktorer som ska bedömas för respektive typ av ytvattenförekomst framgår av avsnitt 1.1.1–1.1.5 i bilaga V.

13. *Biologiska kvalitetsfaktorer* är exempelvis bottenfauna, makroalger, makrofytter, kiselalger, växtplankton och fisk. *Hydromorfologiska kvalitetsfaktorer* omfattar mer fysiska parametrar, t.ex. vattenflöde, vattendragens djup och bredd. *Fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer* delas upp under allmänt och särskilda förorenande ämnen.
14. Ekologisk status anges som det lägsta av värdena för resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen av de relevanta kvalitetsfaktorerna.⁸ Det innebär att den sämsta kvalitetsfaktorn av de biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna styr den ekologiska statusklassificeringen. Principen kallas för "One out – all out" eller på svenska "sämst styr".
15. I Sverige är Vattendirektivet implementerat i bland annat 2 och 5 kap. miljöbalken (1998:808), vattenförvaltningsförordningen (2004:660) ("VVF"), och Havs- och vattenmyndighetens ("HaV") föreskrifter HVMFS 2019:25 om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.⁹

C. Försämringsförbudet och förbättringsskyldigheten

16. De rubricerade begreppen framgår av artikel 4 i Vattendirektivet. Innebörden av dessa begrepp har uttolkats i förhandsavgörandet C-461/13 ("Weserdomen"). I domen som avsåg tre muddringsprojekt i den nord-tyska floden Weser uppkom fråga om projekten var förenliga med skyldigheterna i artikel 4.1 i Vattendirektivet. Domstolen konstaterar i målet att artikel 4.1 föreskriver två olika mål, vilka har ett nära samband.

*"Enligt artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60 ska medlemsstaterna genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att förebygga en försämring av statusen i alla ytvattenförekomster (skyldighet att förebygga en försämring). Enligt artikel 4.1 a ii och iii ska medlemsstaterna skydda, förbättra och återställa alla ytvattenförekomster i syfte att uppnå en god ytvattenstatus senast år 2015 (skyldighet att förbättra)."*¹⁰

17. Både skyldigheten att förbättra och skyldigheten att förebygga en försämring av vattenförekomsterna har till syfte att uppnå de kvalitetsmål som eftersträvas av unionslagstiftaren, det vill säga att bevara eller återställa en god status, en god ekologisk potential och en god kemisk status avseende ytvattenförekomster.¹¹

⁷ Bilaga V till Vattendirektivet, avsnitt 1.1.

⁸ Vattendirektivet, avsnitt 1.4.2.

⁹ Prop. 2017/18:243 s. 192 f.

¹⁰ Dom den 1.7.2015 – Mål C-461/13, p. 38–39.

¹¹ Dom den 1.7.2015 – Mål C-461/13, p. 41.



18. Av Weserdomen framgår att begreppet "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst inte är definierat i Vattendirektivet, och före dom meddelades i målet var det inte heller klarlagt när en sådan otillåten försämring skulle anses föreligga.¹² Det klargörs emellertid i punkt 69 i domen:

"Såsom kommissionen har gjort gällande ska det anses föreligga en "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i direktiv 2000/60, så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet försämras med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet."¹³

19. Weserdomen slår därmed fast att en otillåten försämring inträffar redan när en försämring av statusen med *en klass hos en enskild kvalitetsfaktor* sker. Detta även om en sådan försämring inte leder till en försämring med en statusklass för ytvattenförekomsten som helhet. Om den aktuella kvalitetsfaktorn redan befinner sig i den lägsta klassen gäller enligt punkt 69 i domen följande.

"Om den aktuella kvalitetsfaktorn redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i direktiv 2000/60."¹⁴ (vår understrykning)

20. Av Weserdomen följer således att varje försämring av statusen hos en vattenförekomst, för det fall ett undantag inte har beviljats, måste förhindras, oberoende av den långsiktiga planeringen i förvaltningsplaner och åtgärdsprogram.
21. Skyldigheten att förebygga försämring av statusen hos ytvattenförekomster är bindande i varje skede av genomförandet av Vattendirektivet och är tillämplig på varje typ av och varje status hos en ytvattenförekomst för vilken en förvaltningsplan har eller borde ha antagits. Det innebär att medlemsstaterna är skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt när detta är ägnat att försämra den aktuella vattenförekomstens status eller när projektet äventyrar uppnåendet av en god status för ytvattenförekomster, såvida projektet inte omfattas av ett undantag enligt artikel 4.7 i Vattendirektivet.¹⁵
22. I svensk lag har de förtydliganden som gjorts i Weserdomen implementerats genom en ny bestämmelse i 5 kap. 4 § miljöbalken som infördes 2019. Bestämmelsen lyder enligt följande.

"En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm.

¹² Mål C-461/13 punkt 53.

¹³ Dom den 1.7.2015 – Mål C-461/13, p. 69.

¹⁴ Dom den 1.7.2015 – Mål C-461/13, p. 69.

¹⁵ Dom den 1.7.2015 – Mål C-461/13, p. 50–51.



Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.”

23. I förarbetena anges att till skillnad från försämringsförbudet som ju utgår ifrån den status som vattenförekomsten redan *har*, så ska bedömningen av begreppet äventyr göras utifrån den kvalitet eller status som den aktuella vattenförekomsten *ska ha* vid en viss tidpunkt. Till skillnad från försämringsförbudet, som bedöms på kvalitetsfaktornivå, görs äventyrandebedömningen i förhållande till den status eller potential som ska uppnås.¹⁶ Om det kan konstateras att ett tillåtande strider mot försämringsförbudet, ska verksamheten eller åtgärden inte tillåtas och det blir då överflödigt att göra någon bedömning i frågan om huruvida tillåtandet äventyrar att rätt kvalitet på vattenmiljön uppnås.¹⁷
24. Innebörden av begreppet ”äventyra” utvecklas i förarbetena.
- ”Uttrycket ”äventyra” markerar att det handlar om att se till att verksamheten eller åtgärden inte innebär ett allvarligt hot mot möjligheterna att uppnå rätt kvalitet på vattenmiljön. Med ”äventyra” avses att det ska vara fråga om ett risktagande av en sådan dignitet att Sveriges möjlighet att uppfylla ramvattendirektivets krav hotas så allvarligt att risken måste betraktas som oacceptabel.*
- Med ”äventyra” avses inte vilket försvårande som helst. Hanterliga risker – dvs. risker som bedöms kunna hanteras på ett sätt som gör att det inom ramen för vattenförvaltningen eller genom andra åtgärder fortfarande är möjligt och sannolikt att rätt kvalitet på vattenmiljön kan uppnås – bör alltså kunna accepteras och inte betraktas som ett äventyrande. I äventyra ligger ett moment av hasard, högt spel, vågspel eller chanstagande, dvs. att man medvetet tar en så stor risk att den inte kan betraktas som acceptabel när det gäller möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet eller tillåter att möjligheten att uppnå rätt vattenkvalitet lämnas åt slumpen. Här finns således ett ganska stort utrymme för att tillåta verksamheter eller åtgärder som i och för sig innebär påfrestningar för arbetet att förbättra vattenmiljön eller gör det svårare att uppnå rätt kvalitet.”¹⁸*
25. Redan i samband med prop. 2017/18:243 kritiserades emellertid införandet av den nya 5 kap. 4 § av ett antal remissinstanser och företrädare av olika delar av svensk industri.¹⁹ Dessa remissinstanser menade att förslaget gick längre än vad EU-rätten kräver och att ändringarna borde begränsas till vad som kan utläsas av Weserdomen. SveMin menade exempelvis att begreppet ”äventyra” inte borde användas överhuvudtaget eftersom det är mycket oklart var gränsen för att ”äventyra” möjligheten att följa en miljökvalitetsnorm går, att rättsosäkerheten för utövare av befintliga verksamheter kommer vara större än vad som rimligen

¹⁶ Prop. 2017/18:243 s. 193.

¹⁷ Prop. 2017/18:243 s. 194.

¹⁸ Prop. 2017/18:243 s. 193.

¹⁹ Prop. 2017/18:243 s. 141.



är försvarbart samt att förslaget i den delen går längre än vad som följer av Wes-
erdomen.²⁰

26. Det är i HaVs föreskrifter, HVMFS 2019:25, som den rent konkreta innebörden av dessa förbud och skyldigheter framgår. Där finns regler om klassificering av ekologisk status och kemisk status samt om hur miljö kvalitetsnormer för ytvattenstatus fastställs.²¹ Det är utifrån dessa föreskrifter som Vattenmyndigheterna ska tillse att en korrekt klassning av vattenförekomsterna görs och besluta om vilka miljö kvalitetsnormer som ska gälla för de olika vattenförekomsterna, vilket i sin tur lägger grunden för när en verksamhet kan tillåtas eller inte.

D. Dom i Mark- och miljödomstolen i mål nr M 3275-20

27. Den 14 december 2021 meddelade mark- och miljödomstolen i Växjö dom i mål nr M 3275-20 där frågan om tillämpningen av försämringsförbudet och förbättringsskyldigheten ställdes på sin spets. Målet rörde tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för behandling av askor och restsyror i Helsingborgs kommun. Verksamheten hade erhållit bidrag från det statliga initiativet ”Klimatklivet”, som är ett investeringsstöd till lokala och regionala åtgärder som minskar klimatpåverkande utsläpp. Skälet för bidraget var just att kunna utveckla denna teknik som kallas ”Ash2Phos”. För den aktuella recipienten förelåg miljö kvalitetsnormer, där ekologisk status klassats som måttlig och kemisk status klassats som god. Sökanden skulle inom ramen för ansökt verksamhet komma att släppa ut vissa begränsade mängder metaller²² till recipienten. Det framgår tidigt i domskälen att domstolen bedömer att den aktuella verksamheten har betydande fördelar för hushållningen av ändliga resurser och för samhällets klimatomställning i stort.²³
28. Trots detta var den stora frågan i målet om den för klimatomställningen viktiga verksamheten kunde meddelas tillstånd eller om det skulle stå i strid med grundläggande principer i Vattendirektivet. Mer precist var frågan om den aktuella verksamheten kunde anses uppfylla kraven i 5 kap. 4 § miljöbalken, som härstammar från artikel 4.1 i–iii i Vattendirektivet, eller om bestämmelsen skulle anses innebära att verksamheten inte var tillåtlig. En knäckfråga i denna del var om statusklassificeringen ”måttlig status” för kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen skulle anses vara den lägsta statusklassen eller inte, samt om för det fall måttlig status var den lägsta klassen, endast nollutsläpp då kunde tillåtas.
29. Sökanden menade att verksamheten var tillåtlig, medan flera remissinstanser ansåg att verksamheten inte kunde tillåtas på grund av det angivna utsläppet av metaller (och även kvicksilver, ska tilläggas). Anledningen till att så olika bedömningar gjordes är hänförlig till parternas syn på att den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilt förorenade ämnen hade klassats till ”måttlig status” och hur

²⁰ SveMin, Remiss av promemoria Vattenmiljö och Vattenkraft, dnr M2017/01639/R, daterad 9 oktober 2017.

²¹ Enligt 4 kap. 1–2 § VFF ska varje vattenmyndighet ska fastställa kvalitetskrav för bland annat ytvatten- och grundvattenförekomster och att kvalitetskraven för ytvatten och grundvatten ska fastställas så att tillståndet i vattenförekomsterna inte försämras.

²² MMD:s dom i mål nr M 3275-20, s. 125.

²³ MMD:s dom i mål nr M 3275-20, s. 109.



försämringsförbudet respektive förbättringsskyldigheten enligt Weserdomen skulle tolkas.²⁴

30. Mark- och miljödomstolen ansåg att en klassificering enligt 2 kap. 4 § HVMFS 2019:25 till ”måttlig status” för den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen ska anses utgöra den lägsta statusklassen.²⁵ Domskälen anger följande.

”Särskilda förorenande ämnen klassificeras enligt föreskrifterna HVMFS 2019:25 till god respektive måttlig status. Domstolen konstaterar att för särskilda förorenande ämnen föreskrivs inte någon halt där måttlig status övergår till otillfredsställande status. Det har inte framkommit att detta skulle strida mot Vattendirektivet. Domstolen vill även påtala det som Vattenmyndigheten uppmärksammat att det för särskilda förorenande ämnen har föreskrivits bedömningsgrunder vilka definierar den övre gränsen för god status på ett sådant sätt att ett överskridande utgör en oacceptabel risk. Sammantaget innebär det enligt domstolen att varje försämring av en måttlig status för kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen eller ett äventyrande av möjligheten att uppnå god status är otillåten. Det är enligt domstolen i överensstämmelse med den s.k. Weserdomen och den tolkning som såväl länsstyrelsen som Vattenmyndigheten har gjort.”²⁶

31. Domskälen är i den delen kortfattade och motiveras inte utöver citatet ovan. Domstolen hänvisar dock vid flera tillfällen till Vattenmyndigheten Södra Östersjöns (”Vattenmyndigheten”) uppfattning, varför det finns anledning att granska vad som framförs där.²⁷ Vattenmyndigheten har angett följande i sitt yttrande den 16 september 2021.

”Särskilda förorenande ämnen klassificeras alltså till god, respektive måttlig status i enlighet med HVMFS 2019:25. För särskilda förorenande ämnen föreskrivs inte någon halt där måttlig status övergår till otillfredsställande status, dvs. ingen lägre status än måttlig föreskrivs i HVMFS 2019:25. Ytterligare vill Vattenmyndigheten uppmärksamma att det för Särskilda förorenande ämnen har föreskrivits bedömningsgrunder vilka definierar den övre gränsen för god status på ett sådant sätt att ett överskridande utgör en oacceptabel risk.”²⁸

32. Till meningen finns en fotnot med en källhänvisning till skriften ”Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus Vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19”, rapport 2016:26. Det finns dock ingen mer specifik hänvisning till vilken del av rapporten som avses. Vattenmyndigheten fortsätter därefter enligt följande.

²⁴ MMD:s dom i mål nr M 3275-20 s. 124 f.

²⁵ MMD:s dom i mål nr M 3275-20, s. 127. Vattenmyndigheten Södra Östersjön och Länsstyrelsen i Skåne delar den uppfattningen.

²⁶ MMD:s dom i mål nr M 3275-20, s. 127-128.

²⁷ Det noteras att Vattenmyndigheten Södra Östersjön förelagts av domstolen att yttra sig. Det är oklart, vilket påtalar av sökanden, om det ska anses ingå i Vattenmyndigheten Södra Östersjön uppdrag att yttra sig rent juridisk på sätt som skett, eller om ett sådant föreläggande egentligen borde riktats mot HaV.

²⁸ Vattenmyndigheten Södra Östersjön, yttrande 16 september 2021 i mål nr M 3275-20. Notera att de stycken som här är understruken i originaltexten är kursiverade. Den kursiverade texten har bytts ut mot understrykning för att den särskilda markeringen gällande dessa ord ska framgå i den kursiverade citerade texten.



"Detta leder Vattenmyndigheten till slutsatsen att måttlig status för Särskilda förorenande ämnen är den lägsta klassen och att förbudet mot ytterligare försämring i en vattenförekomst som redan befinner sig i lägsta klassen därför bör inträda när gränsen mellan god och måttlig status överskrids enligt bedömningsgrunder i HVMFS 2019:25."²⁹

33. Såsom det får förstås menar Vattenmyndigheten att måttlig status utgör lägsta status och att det för övrigt är av mindre betydelse om måttlig status är den lägsta klassen eller inte eftersom ett överträdande av den halt som anges för god status ändå skulle utgöra en oacceptabel risk. Det är inte helt klart om Vattenmyndigheten anser att detta utgör en oacceptabel risk eftersom det utgör ett äventyrande av uppnåendet av miljökvalitetsnormen – terminologin är densamma som används i förarbetena vid begreppet äventyrande – vilket i sig innebär att verksamheten inte kan tillåtas.³⁰ Begreppet nämns också i Vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19³¹, rapport 2016:26, där det framgår att bedömningsgrunderna i det sammanhanget bygger på en uppskattning av vilka koncentrationer som troligen inte innebär någon oacceptabel risk för effekter i eller via den akvatiska miljön.³¹
34. Vattenmyndigheten menar att om tillämpningen av särskilt förorenande ämnen inte tolkas på det sätt som myndigheten gör så skulle det riskera det svenska genomförandet av Vattendirektivet och uppfyllandet av försämringsförbudet (och eventuellt även förbättringsskyldigheten, det är inte helt tydligt).
35. Utifrån hur domskälen är konstruerade får det antas att domstolen i stort instämmer i det som framförs av Vattenmyndigheten.

D.1 Varför är det viktigt om måttlig status är den lägsta statusklassen eller inte?

36. Om bedömningen görs att "måttlig status" ska anses utgöra den lägsta klassen för kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen blir konsekvensen, i och med försämringsförbudet i dess uttolkning enligt Weserdomen, att *varje försämring av den kvalitetsfaktorn* är otillåten. I svensk rätt regleras motsvarande försämringsförbud i "stoppregeln" i 5 kap. 4 § miljöbalken. Om måttlig status är lika med dålig status för särskilt förorenande ämnen, kommer det att ha stor inverkan på framtida tillståndsprövningar såväl inom gruvindustrin som för andra verksamheter.
37. Om måttlig status inte anses vara den lägsta statusklassen appliceras inte försämringsförbudet på samma sätt. Om statusklassen inte är den lägsta klassen innebär det som utgångspunkt att en försämring, som inte innebär en försämring av en kvalitetsfaktor med en klass, bör vara fullt tillåten (givet att den inte heller innebär ett äventyrande att uppnå den status som ska uppnås enligt gällande miljökvalitetsnormer). Med hänsyn till att Weserdomen är vad vi har att förhålla oss till i

²⁹ Vattenmyndigheten Södra Östersjön, yttrande 16 september 2021 i mål nr M 3275-20. Notera att de stycken som här är understruken i originaltexten är kursiverade. Den kursiverade texten har bytts ut mot understrykning för att den särskilda markeringen gällande dessa ord ska framgå i den kursiverade citerade texten.

³⁰ Se punkt 24.

³¹ Vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19³¹, rapport 2016:26, Bilaga 2. Bedömningsgrunder för miljögifter, s. 94.



frågan är det givetvis viktigt att veta om själva klassningen gör att det är fråga om ett stopp eller inte.

D.2 Vad innebär begreppet "varje försämring" av en kvalitetsfaktor?

38. Såsom framgår av Weserdomen ska en försämring anses inträffa så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna i enlighet med bilaga V i Vattendirektivet försämrats med en klass, även om denna försämring av klassificeringen inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Vidare framgår följande.

"Om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga däremot redan befinner sig i den lägsta klassen ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en "försämring av statusen" hos en ytvattenförekomst, i den mening som avses i artikel 4.1 a i i direktiv 2000/60."

39. För att ytterligare förstå hur 5 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas och om den överensstämmer med reglerna i Vattendirektivet, är det viktigt att veta vad som avses med uttrycket "varje försämring av denna kvalitetsfaktor". I punkt 67 i Weserdomen framgår exempelvis att när det gäller de kriterier utifrån vilka det kan fastställas att det föreligger en försämring av en ytvattenförekomst så erinrar domstolen om att det framgår av systematiken i artikel 4 i Vattendirektivet att försämrings av en vattenförekomst, även om de är övergående, endast är tillåtna på stränga villkor. Av detta följer att den tröskel, ovanför vilken det ska konstateras föreligga ett åsidosättande av skyldigheten att förebygga en försämring av statusen, måste vara låg.
40. Sökanden i ovan nämnda M 3275-20 har bl.a. argumenterat för att Weserdomen förvisso innebär att rättsverkan av kvalitetsfaktorerna för att bestämma ekologisk status har skärpts, men att det inte innebär att dessa bedömningsgrunder har blivit gränsvärdesnormer, dvs. att varje överträdande är otillåtet.³² Det noteras att gränsvärdesnormer baseras på 5 kap. 2 § p 1 miljöbalken och att argumentet som framförs i den angivna domen är att de miljö kvalitetsnormer som där är för handen istället utgör övriga normer enligt 5 kap. 2 § p 4 miljöbalken.
41. Det enda som faktiskt kan konstateras är att själva försämringen är det som är otillåtet, men exakt när en försämring ska anses inträffa för den lägsta statusklassen framgår inte av vare sig det svenska eller det EU-rättsliga ramverket.

D.3 Är det endast nollutsläpp som kan tillåtas när en kvalitetsfaktor är i den lägsta statusklassen?

42. Mark- och miljödomstolens bedömning i mål nr M 3275-20 är att utsläpp av de i målet aktuella särskilda förorenande ämnena skulle innebära både en otillåten försämring av en kvalitetsfaktor och ett äventyrande av att uppnå god status till 2027 för kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen. Resonemanget bygger på att risken får ses som alltför stor med tanke på den kraftiga belastning som

³² Sökandens överklagande av den 28 januari 2022, s. 13 samt prop. 2009/10:184 s. 39 ff.



vattenförekomsten utsätts för och att ett tillåtande av verksamheten därmed skulle utgöra ett oacceptabelt risktagande.

43. Domstolens tillämpning av stoppregeln i 5 kap. 4 § miljöbalken resulterar i att den ansökta verksamheten inte kan tillåtas, vilket även framgår av den sammanfattande bedömningen nedan.

"Eftersom bolagets förslag till rening och villkor inte innebär nollutsläpp är det till följd av gällande MKN inte möjligt att tillåta verksamheten. Anledningen är att utsläppen skulle innebära en otillåten försämring av vattenmiljön och vara ett oacceptabelt risktagande som skulle äventyra uppnåendet av MKN. Mark- och miljödomstolen bedömer att det inte är möjligt att förse ett eventuellt tillstånd med tillräckligt långtgående och ekonomiskt godtagbara villkor som skulle innebära nollutsläpp. Med hänsyn till detta konstaterar mark- och miljödomstolen att sökt verksamhet strider mot stoppregeln i 5 kap. 4 § miljöbalken."³³

44. Innebörden av domstolens slutsats är således att om klassningen är måttlig gällande särskilt förorenade ämnen så är kvalitetsfaktorn, enligt domstolen, redan i lägsta klassen. Vidare får ingen försämring ske eftersom det skulle utgöra ett, såsom det får förstås, äventyrande av möjligheterna att uppnå målet om god status till 2027. Domstolen landar därför i att enbart ett nollutsläpp är tillåtet.

D.4 Finns det möjlighet att införa fem statusklasser för särskilt förorenande ämnen?

45. Av domen från Mark- och miljödomstolen framgår att sökanden såväl i skrift som vid huvudförhandlingen har framfört att det är en feltolkning av Vattendirektivet att det svenska genomförandet inte anger *fem statusklasser* för kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen. Att HaVs föreskrifter i HVMFS 2019:25 enbart innehåller två statusklasser, god och måttlig, innebär enligt den framförda argumentationen inte att den lägsta klassen som anges utgör dålig status.³⁴ Resonemanget har endast återgetts i begränsade delar i domskälen. Av det ingivna överklagandet i målet framgår dock argumentationslinjen tydligare, om än inte helt tydligt.³⁵ Klart är dock att sökanden menar att reglerna i Vattendirektivet måste granskas för att se vilka regleringar som statusklasserna för ekologisk status i 2 kap. 4 § HVMFS 2019:25 är sprungna ur. Argumentationen, såsom den får förstås, bygger i huvuddrag på följande.

46. Av avsnitt 1.4.2 i) i bilaga V till Vattendirektivet framgår det att klassificering av ekologisk status ska göras i fem klasser.

"när det gäller ytvattenkategorier så ska klassificeringen av ekologisk status för vattenförekomsten avgas som de lägsta värdena av resultaten av den biologiska och fysikalisk-kemiska övervakningen avseende de relevanta kvalitetsfaktorerna vilka har klassificerats enligt första kolumnen i nedanstående tabell. ..."³⁶

³³ Dom i mål nr M 3275-20 s. 132.

³⁴ MMD:s dom i mål nr M 3275-20 s. 125.

³⁵ Utvecklat överklagande daterat 28 januari 2022 i MÖD mål nr M 692-22.

³⁶ Avsnitt 1.4.2 i) i bilaga V till Vattendirektivet



Tabell Klassificering av ekologisk status

Klassificering av ekologisk status	Färgkod
Hög	Blå
God	Grön
Måttlig	Gul
Otillfredsställande	Oranage
Dålig	Röd

47. Först ska därmed relevanta kvalitetsfaktorer väljas ut och därefter ska de utvalda faktorerna klassificeras i fem klasser, hög, god, måttlig, otillfredsställande och dålig. När det har skett ska en sammanvägning av biologiska och fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer göras, där den sämsta kvalitetsfaktorn styr vattenförekomstens status.
48. I avsnitt 1.2 i bilaga V till Vattendirektivet framgår sedan de normativa definitionerna för statusklasserna hög, god och måttlig status i en tabell. För statusklasserna otillfredsställande och dålig status framgår i raderna under tabellen hur dessa ska bedömas. För otillfredsställande status sägs följande.
- ”Vatten som uppvisar tecken på större förändringar av värdena för de biologiska kvalitetsfaktorerna för typen av vattenförekomst i fråga, och i vilka de relevanta biologiska samhällena avviker väsentligt från dem som normalt är förknippade med denna typ av ytvattenförekomst vid opåverkade förhållanden, skall klassificeras som otillfredsställande.”* (vår understrykning)
49. Motsvarande beskrivning finns för dålig status, där följande anges.
- ”Vatten som uppvisar tecken på allvarliga förändringar av värdena för de biologiska kvalitetsfaktorerna för typen av ytvattenförekomst ifråga, och i vilka de relevanta biologiska samhällena som normalt är förknippade med denna typ av ytvattenförekomst vid opåverkade förhållanden saknas, ska klassificeras som dåliga.”* (vår understrykning)
50. Definitionerna för vad som ska anses som otillfredsställande och dålig status är således endast är kopplade till de biologiska faktorerna.³⁷
51. I bilaga V avsnitt 1.2.4 framgår vidare hur hög, god och måttlig ekologisk status ska definieras för kustvatten³⁸. För förorenande ämnen, som ingår i de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna, ska måttlig status klassificeras enligt följande.

³⁷ Det kan här noteras att frågan om varför biologin inte beaktas vid klassificering med avseende på miljögifter t.ex. berörs i Miljögifter i vatten – klassificering av ytvattenstatus Vägledning för tillämpning av HVMFS 2013:19”, rapport 2016:26 s. 21–22.

³⁸ Den aktuella ytvattenförekomsten i målet utgör kustvatten, motsvarande uppställning finns för floder, sjöar och vatten i övergångszon.



"Förhållanden som gör att de värden för biologiska kvalitetsfaktorer som har angivits ovan kan uppnås."

52. Argumentet är att om biologisk status är måttlig kan fysikalisk-kemisk status inte vara sämre än måttlig. Det är först när den biologiska statusen är otillfredsställande eller dålig som det finns skäl att överväga om det kan bero på de fysikalisk-kemiska faktorerna, exempelvis förorenande ämnen.³⁹ Det innebär enligt sökanden att det finns åtminstone en nivå under måttlig för fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer som gör att måttlig biologisk status inte kan uppnås, dvs. där de förorenande ämnena föranleder att måttlig biologisk status inte kan uppnås. Målet med ovan resonemang är att visa att det finns en sämre nivå än måttlig status för fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer.
53. Det framgår enligt sökanden inte av Vattendirektivet om de fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorerna ska fastställas i fem nivåer *på förhand* av medlemsstaterna, eller om denna bedömning kan ske vid det tillfälle när de biologiska kvalitetsfaktorerna är på en nivå som är otillfredsställande eller dålig.⁴⁰
54. HaV har fastställt fem statusklasser för vissa fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer, samt en nivå (dvs. endast "god status") för andra fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer.⁴¹ För förorenande ämnen anges en nivå.⁴² Sökanden argumenterar för att det inte betyder att nivån under god, dvs. måttlig, ska betraktas som dålig status. Det innebär bara att gränsen mellan måttlig och tillfredsställande, eller otillfredsställande och dålig, inte är angiven i föreskriften. Statusen måttlig ska anses vara just måttlig även om det är den lägst angivna statusen.
55. Den slutsats som dras i sökandens argumentation är att den nivå som HaV fastställt för förorenande ämnen i 2 kap. 4 § och bilaga 5 tabell 1 i HVMFS 2019:25 och som bara refererar till "god status", antagligen har upprättats i enlighet med avsnitt 1.2.6 i Bilaga V i Vattendirektivet som beskriver förfarandet för fastställande av *kemisk status* för miljökvalitetsnormer. Det är enligt sökanden tydligt att förorenande ämnen (dvs. del av bedömningen av ekologisk status) inte är samma typ av miljökvalitetsnorm som anges för prioriterade ämnen (dvs. kemisk status). Den slutsats som dras är därför att för kvalitetsfaktorerna för särskilt förorenande ämnen – som är en bedömningsgrund för ekologisk status – ska fler nivåer fastställas i enlighet med bilaga V till direktivet.
56. Utifrån ovan argumentation framstår det som möjligt att införa fler statusklasser för kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen, det har åtminstone inte framkommit något som visar att det skulle vara uppenbart i strid med Vattendirektivet.

³⁹ Utvecklat överklagande daterat 28 januari 2022 i MÖD mål nr M 692–22 s. 14.

⁴⁰ Utvecklat överklagande daterat 28 januari 2022 i MÖD mål nr M 692–22 s. 14.

⁴¹ Exempelvis har enligt sökanden fosfor, kväve, siktdjup och syrebilans fastställts i fem nivåer.

⁴² Det framgår exempelvis av HVMFS 2019:25 avsnitt 1.3, 2.3, och 3.3.



E. Förslag på justeringar

E.1 Behov av förändring

57. Problematiken i mål nr M 3275-20 illustrerar den problematik som kan uppstå när två önskvärda tillstånd, dvs. klimatförbättrande åtgärder och förbättrad status i vattenförekomster, åtminstone teoretiskt, ställs emot varandra. Om behov av förändring föreligger i denna del - framförallt hur eller om en värdering mellan dessa åtgärder ska ske - är såväl en politisk som en biologisk och teknisk fråga och ligger utanför ramen för detta uppdrag. Nedan förslag tar därmed inte hänsyn till om något av ovan mål ska prioriteras framför det andra eller hur en sådan avvägning ska ske inom ramen för det befintliga EU-rättsliga ramverket. Utifrån vårt uppdrag att underlätta prövningsprocessen för gruvverksamhet har vi beskrivit två möjliga förhållningssätt till att åstadkomma en sådan förändring.

E.2 5 kap. 4 § miljöbalken

58. Vi föreslår ett tillägg i form av ett tredje stycke i 5 kap. 4 § miljöbalken. Syftet med detta tredje stycke skulle vara att tydliggöra att det kan finnas fall då en ökning av förorening faktiskt inte leder till vare sig otillåten försämring eller ett otillåtet eller oacceptabelt äventyrande av uppnåendet av den status som vattnet ska ha enligt gällande miljö kvalitetsnormer.

Förslag till lydelse

”En myndighet eller en kommun får inte tillåta att en verksamhet eller åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter, ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm.

Vid prövning för ett nytt tillstånd och vid omprövning av tillstånd ska de bestämmelser och villkor beslutas som behövs för att verksamheten inte ska medföra en sådan försämring eller ett sådant äventyr.

Sådan ökning av förorening som kan anses enbart teoretisk och saknar praktisk betydelse för en otillåten försämring av vattenmiljön eller för möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljö kvalitetsnorm, ska inte anses ge upphov till försämring eller äventyrande som är otillåten.”

E.3 2 kap. 4 § HVMFS 2019:25

59. Beroende av utfallet i mål nr M 3275-20 kan nedan förslag på ändringar komma att inte behövas. Skulle detta dock inte bli fallet så krävs en ändring i föreskrifterna för att, i enlighet med det scope vi har för vår utredning, i större utsträckning möjliggöra tillstånd till gruvverksamhet inom ramen för befintligt regelverk. Utifrån den dom som nu föreligger framgår det emellertid att när särskilt förorenade ämnen klassificerats som måttlig status, anses detta utgöra lägsta status och att försämring av kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen därmed i enlighet med Weserdomen är otillåten. För att förenkla tillämpningen av när en försämring ska



anses ske, kan det därför vara av värde att se över terminologi och klassificering i 2 kap. 4 § HVMFS 2019:25. Det ska noteras att vi inte analyserat vilka följdändringar som skulle aktualiseras av nedan förslag till lydelse.

Förslag till lydelse

”Vattenmyndigheten ska först bedöma de enskilda parametrarna för de biologiska, allmänna fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorerna och därefter väga samman resultatet och klassificera status för respektive biologiska, fysikalisk-kemiska och hydromorfologiska kvalitetsfaktorer enligt bilaga 1–5.

Vattenmyndigheten ska klassificera den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilda förorenande ämnen, om något eller några av de ämnen som finns angivna i tabell 1 bilaga 2 och tabell 1 bilaga 5 släpps ut eller tillförs ytvattenförekomsten i betydande mängd till,

- god status eller god potential om övervakningsresultat visar att värde i tabell 1 i bilaga 2 och tabell 1 i bilaga 5 för något av de aktuella ämnena inte överskrids vid någon för ytvattenförekomsten representativ övervakningsstation, och
- måttlig status eller måttlig potential om värdet i tabell 1 bilaga 2 och tabell 1 bilaga 5 för något ämne överskrids vid någon för ytvattenförekomsten representativ övervakningsstation.

Om värdet i tabell 1 bilaga 2 eller tabell 1 bilaga 5 för något ämne överskrids för en vattenförekomst ska en bedömning av rådande status genomföras utifrån fem statusklasser i enlighet med avsnitt 1.2 i Bilaga V till direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.”

60. Förslaget på tillägg i 2 kap. 4 § HVMFS har för avsikt att möjliggöra att en ändamålsenlig klassning görs av den fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorn särskilt förorenande ämnen. Genom hänvisningen till metodiken i avsnitt 1.2 i Vattendirektivet ges också förutsättningar för att bestämmelsen ska vara i överensstämmelse med Vattendirektivet.
61. I den nu gällande lydelsen till i HVMFS 2019:25 framgår bedömningsgrunder för fysikalisk-kemiska kvalitetsfaktorer i Tabell 1 i bilaga 2 (sjöar och andra vattendrag) respektive bilaga 5 (kustvatten), se nedan för ett utdrag ur sådan tabell.⁴³

⁴³ Notera att alla ämnen inte finns med i illustrationen.



Tabell 1. Bedömningsgrunder för särskilda förorenade ämnen i kustvatten och vatten i övergångszon

För vatten (årsmedelvärden och maximal tillåten koncentration) avses enheten µg/l, för sediment enheten µg/kg torrsvikt och för biota enheten µg/kg våtvikt. Värderna för biota avser fisk om inget annat anges

Ämne	CAS	God Status			
		Årsmedel-värde	Maximal tillåten koncentration	Sediment	Biota
Ammoniak (NH ₃ -N)	7664-41-7	0,66		5,7	
Arsenik och arsenikföreningar	7440-38-2	0,55		1,1	

62. Som framgår av ovan utdrag anges god status som årsmedelvärde och som maximal tillåten koncentration.⁴⁴ Denna uppställning ter sig lik det förfarande som enligt 1.2.6 i bilaga V till Vattendirektivet ska gälla för fastställande av *ke-misk status* och även det mer binära förhållningssätt som framgår av 2 kap. 9 § HVMFS 2019:25. Vattenmyndigheten har i sammanhanget uttryckt att denna gräns (dvs. i tabell 1) skulle utgöra en övre gräns för vad som kan accepteras, vilket får förstås som att ett överträdande av den angivna årsmedelkoncentrationen eller årsmedelvärdet skulle utgöra ett otillåtet äventyrande av uppnåendet av miljökvalitetsnormen god status. I förarbetena sägs uttryckligen att exempelvis en tillkommande förorening i ett vatten som redan har god ekologisk status och, om verksamheten tillåts, kommer att fortsätta ha god ekologisk status inte innebär ett äventyrande. Som exempel anges vidare att en förändring inom en klassgräns, t.ex. inom måttlig status, inte i sig anses äventyra möjligheten att nå rätt kvalitet på vattenmiljön, i vart fall så länge ny praxis från EU-domstolen inte säger annat.⁴⁵ Att "god status" uttrycks som en övre gräns är inte i sig ett skäl för att det inte skulle kunna finnas fler statusklasser.
63. Med hänsyn till den tolkningsproblematik som uppkommit i den aktuella domen gällande den ansökta verksamheten i Helsingborg, torde ett sätt att underlätta tillståndsprövningarna för såväl gruvinindustri som annan industri vara att HaV:s föreskrifter kompletteras med ytterligare statusklasser. I dialog med FIMM-utredningens expertgrupp har det emellertid framkommit att fem statusklasser inte tycks förekomma i andra EU-länder och att statusklassificeringen fastställs i enlighet med Guidance document 27, vilket såsom det får förstås hänvisar till en sådan klassificering som nu görs i HVMFS 2019:25. Detta är dock endast ett vägledande dokument och en klassificering som inte är i linje med det vägledande dokumentet är inte nödvändigtvis i strid med Vattendirektivet. Guidance document 27 anges uttryckligen vara endast vägledande och inte juridiskt bindande, varför det av det skälet inte bör möta hinder att använda sig av fler

⁴⁴ Notera dock att det framgår av fotnoten till "maximal tillåten koncentration" att HaV får, i enlighet med förfarande uttryckt i Bilaga I del B punkt 2 stycke 2 i direktiv 2008/195/EG, dock tillämpa statistiska metoder för bedömning av efterlevnaden av dessa värden.

⁴⁵ Prop. 2017/18:243.



statusklasser för fastställandet av särskilt förorenande ämnen. I Norge har exempelvis fler statusklasser använts i samband med fastställande av statusklasser för förorenade sediment. I detta fall har det rört sig om tre statusklasser.⁴⁶ För Sveriges vidkommande skulle ett avsteg från den implementering som skett i flertalet övriga europeiska länder kunna motiveras med en särställning vad avser antalet utpekade vattenförekomster och en ambitiös implementering – samt inte minst tillämpning – av reglerna.

64. För att en justering till fler statusklasser ska få ett större genomslag som en reell lättnad bör, om möjligt, den halt som idag utgör måttlig status även i framtiden utgöra måttlig status. Skulle det däremot hanteras på så sätt att den halt som idag utgör måttlig status i framtiden istället anses utgöra dålig status, utblir delar av den tilltänkta lättnaden för bl.a. gruvbranschen vid tillståndsprövningar. Genom vad som framkommit vid diskussion med FIMM-utredningens expertgrupp kan det befaras att de fem statusklasserna, med hänvisning till t.ex. Guidance document 27, skulle befaras kunna tillämpas på ett sådant sätt att åtminstone delar av den tilltänkta lättnaden utblir.

F. Något om vattenförekomstens storlek

65. Det har framgått såväl i rättstillämpningen som av vad som i olika sammanhang framförts av HaV att det särskilt i stora vattenförekomster kan uppkomma problem när påverkan sker i en delförekomst. Möjligheten att kunna iaktta en representativ påverkan kan då vara en utmaning. De förslag som vi i denna utredning för fram är dock neutrala i förhållande till denna problematik, varför anledning att utreda tillämpningen avseende storleken på vattenförekomst saknas.

G. Slutsats

66. Vår bedömning utifrån vårt begränsade scope är att det kan vara möjligt att åstadkomma vissa förenklingar för gruvverksamhet inom ramen för befintlig EU-rättslig reglering.
67. Det viktigaste medskicket vi dock vill göra är följande. Vattendirektivet är till sin natur mycket tekniskt. Att såväl tolkning som tillämpning av regelverket blir svårforcerat är därmed i viss mån ofrånkomligt. Det ställer emellertid samtidigt krav på att själva grundfrågorna – när en påverkan är föremål för direkt stopp och när det föreligger bedömningsutrymme – inte kan vara behäftade med osäkerhet.
68. För det fall Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd i ovan refererade avgörandet gällande målet om särskilt förorenade ämnen i Helsingborg hade två angreppssätt varit önskvärdt för den svenska rättsutvecklingen på området. Dels att HaV bereddades tillfälle att ge sin syn på både implementeringen samt tillämpningen av nuvarande föreskrifter för berörd fråga. Dels att ett förhandsavgörande inhämtades av EU-domstolen. Den springande punkten är nämligen, som ovan indikerats, att vi i dagsläget enbart har Weserdomen att förhålla oss till.

⁴⁶ Enligt uppgift från HaV erhållen genom mailkorrespondens 4 mars 2022.



Om ”måttlig” ska anses vara den lägsta klassen när det gäller särskilt förorenade ämnen innebär det – direkt till följd av Weserdomen – att det vid måttlig status riskerar att bli omöjligt att tillåta annat än nollutsläpp. Det är möjligt att detta är EU:s avsikt med Vattendirektivet, men om så är fallet måste det klarläggas av EU-domstolen. Eftersom det är klarlagt att försämringar inom lägsta kvalitetsfaktorklass är otillåtet kan det – inte minst ur rättssäkerhetsperspektiv – inte vara oklart vad som utgör lägsta klass i någon fråga. Detta gäller givetvis inte bara särskilt förorenande ämnen. Så länge den frågan är obesvarad blir det omöjligt för samtliga berörda att navigera i frågan.

Stockholm och Malmö den 14 mars 2022

Anders Linnerborg

Tove Andersson

Tove Skärblom

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalandirektiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki

Då människovärdet mättes.
Exkludering och assimilering av torne-
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
Kreativa Sverige! Nationell strategi för
främjande av hållbar utveckling i
kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2022. Samhället, tekniken och etiken.
[7]
Sveriges globala klimatavtryck. [15]
Rätt för klimatet. [21]
Om prövning och omprövning
– en del av den gröna omställningen.
[33]
Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika
– bättre verkan genom internationell
påverkan. [43]
En tryggad försörjning av metaller
och mineral. [56]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19
– framgång genom samarbete och
helgardering. [3]
Hälso- och sjukvårdens beredskap
– struktur för ökad förmåga.
Del 1 och 2. [6]
Sverige under pandemin. Volym 1
Samhällets, företagets och enskildas
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,
vägval och utvärdering. [10]
Handlingsplan för en långsiktig utveckling
av tolktjänsten för döva, hörselskadade
och personer med dövblindhet. [11]
Vägen till ökad tillgänglighet
– delaktighet, tidiga insatser och inom
lagens ram. [22]
Extraordinära smittskyddsåtgärder – en
bedömning. [26]
Begränsningar i möjligheterna för vissa
aktörer att få tillstånd att bedriva
öppenvårdsapotek. [27]

Rätt och lätt
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]
Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-
brott. Administrativt sanktionssystem
och effektivare hantering av
misstänkta brott. [37]
God tvångsvård – trygghet, säkerhet och
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård
och rättspsykiatrisk vård. [40]
Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet
i vård och omsorg för äldre personer.
[41]
Naloxon kan rädda liv
– bedömningar av nuläget och nästa
steg. [54]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna
progression inom sfi. [17]
I mål – vägar vidare för att fler unga ska
nå målen med sin gymnasieutbildning.
[34]
Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom
utbildning till sjuksköterska och
barnmorska. [35]
Statens ansvar för skolan
– ett besluts- och kunskapsunderlag.
Volym 1 och 2. [53]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]
Granskning av arbetet med att försöka
uppnå frigivning av Dawit Isaak och
Gui Minhái. [55]