

Kommittédirektiv

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 innovationskritiska 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 överskrider 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 mineralnäringen 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 skattetrycket 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 Alunskifferutredningens betänkande Utvinning ur alunskiffer – Kunskapssammanställning om miljörisker 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 Försvarmakten 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)