

Datum
2023-04-21

Referens
MSN 00167-2023
DokID 28546

Remiss - EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial – European Critical Raw Materials Act (CRMA)

Handläggare

Hanna Modin, miljöskyddsinspektör

Delegat

Ordförande enligt punkt A1 i Miljö- och samhällsnämndens delegationsbestämmelser fastställda 2023-01-09.

Beslut

Miljö- och samhällsnämnden beslutar att lämna följande yttrande i Klimat- och näringslivsdepartementets ärende KN2023/02645.

Östersunds kommun instämmer i att det globala ansvaret för extraktion av kritiska råmaterial behöver fördelas jämnare samt att EU behöver en ökad grad av självförsörjning och återvinning. I förslaget finns dock några punkter som bedöms kunna leda till betydande risker samt några aspekter som behöver förtydligas. Dessa behandlas nedan.

Tidsbegränsad prövning för utpekade projekt

Enligt förordningen ska tillståndprocessens längd avsevärt förkortas för de projekt som har pekats ut som strategiska. För brytning ska tillståndprocessen ta högst 24 månader och för bearbetning eller återvinning ska tillståndprocessen inte ta mer än 12 månader. I exceptionella fall, om naturen, komplexiteten, lokaliseringen eller storleken på det aktuella projektet så kräver, kan tidsgränsen för tillståndsansökan för brytning förlängas med maximalt tre månader. Motsvarande möjlighet till förlängning för bearbetning eller återvinning är en månad. Östersunds kommun ser stora risker associerade med dessa strikta tidsbegränsningar. De hårda tidsramarna riskerar att leda till det som brukar kallas krympande utrymme för civilsamhället, då den minskade tiden leder till minskat utrymmet för medborgare och ickestatliga organisationer att bli hörda och vara delaktiga i processen. Minskad möjlighet till delaktighet i tillståndprocessen riskerar i sin tur att, förutom att undergräva demokratiska rättigheter, även leda till minskad acceptans för projekten bland den lokala befolkningen. En ökad gruvnäring förväntas snarare öka behovet av samråd och tidig dialog.

Östersunds kommun anser att de nationella tillståndprocessernas utformning bör vara en fråga för varje medlemsstat och inget som ska styras på EU-nivå. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och det behöver finnas en acceptans för att tillståndprocessen i vissa fall behöver vara mer omfattande än vad förordningen i sin nuvarande utformning ger möjlighet till. I Sverige behöver exempelvis stor hänsyn tas till urfolksrättigheter och rennäring. Sverige får redan idag internationell kritik för att samerna inte konsulteras i den omfattning de har rätt till i samband med tillståndprocesser för gruvnäring. Att drastiskt förkorta handläggningstiderna riskerar att förvärra detta problem

ytterligare. Östersunds kommun ser stora risker med att förordningens förslag till tidsbegränsningar riskerar att leda till att frågor rörande påverkan på urfolk, ekologiska och sociala värden inte hinner behandlas i sin fulla omfattning.

Snabbare processer får heller inte ske på bekostnad av konsekvenser för miljön. Vikten av att säkerställa godtagbar miljöhänsyn ska vara överordnad eventuella tidsbegränsningar. De stora variationerna mellan den mängd hänsyn som behövs i olika naturområden är ytterligare en omständighet som innebär att forcerade och likriktade tillståndsprövar kan få betydande negativa konsekvenser, och som gör att det lokala inflytandet avseende gruvors lokalisering behöver stärkas snarare än inskränkas. När nya gruvor och utvinnsanläggningar ska tillståndsprövas behöver det finnas utrymme att göra de bedömningar som krävs.

För att möjliggöra för informerade yttranden från kommuner behövs även tillräckligt långa svarstider i samband med ansökningsprocesserna. Detta har att göra både med de kommunala processerna för beslutsfattning och det faktum att mindre kommuner sällan besitter spetskompetens inom de relaterade ämnesområdena och därför behöver ha tid till inläsning och samordning.

Uttekande av strategiska projekt

Förordningen tydliggör inte detaljerna kring hur utteket av strategiska projekt ska ske. I Sverige har kommuner långtgående rätt till självbestämmande och Östersunds kommun anser att kommunerna bör få vara delaktiga i denna process, då utteket av strategiska projekt kan få stor lokal påverkan. En maktförskjutning mot mer centralt håll är inte önskvärd, utan kommunerna bör ha likvärdigt inflytande som i dagsläget. Något som framgår av förordningen är dock att kommissionen ska besluta huruvida projektet ska klassas som strategiskt eller inte inom 60 dagar från det att ansökan har lämnats in av projektägaren. Detta är en mycket kort tid om frågan ska hinna behandlas på EU-nivå såväl som på nationell, regional och lokal nivå. En centraliserad prövning och kort tidsram innebär att kunskap om regionala och lokala förhållanden går förlorade och skapar risk för skärpta målkonflikter samt missade synergier.

Samordnad prövning

Östersunds kommun anser inte att EU ska ställa krav på att en myndighet ska fungera som enda kontaktpunkt. I stället bör det vara upp till medlemsstaterna att fördela uppgifter mellan olika myndigheter gällande tillståndsprövning och planering. Exempelvis hanteras planrelaterade frågor bäst på regional och lokal nivå. I lagförslaget finns förslag om detaljerad styrning som inte är förenligt med den svenska kommunala självstyrelsen eller svensk plan- och bygglag (artikel 8, artikel 12).

Urfolksrättigheter

Östersunds kommun anser att förordningen behöver ha ett större fokus på urfolksrättigheter. Säkrande av tillgången på kritiska råmaterial för den gröna omställningen får inte ske på ett sådant sätt att samers rättigheter kränks. Det handlar om samebyarnas renskötselrätt, men också om samers rätt till sin kultur i egenskap av urfolk. Båda rättigheterna skyddas såväl i svensk lag som i grundlagen.

Renskötselrätten är en särskild juridisk rätt till mark, som har samma egendomsskydd som äganderätten. Urfolket samernas rätt till sin kultur innebär enligt Girjasdomen NJA 2020

s. 2 p.92 att när olika intressen ska vägas mot varandra ska samers rätt till sin kultur inklusive renskötseln tillmätas särskild vikt. Detta innebär att samer måste ha reellt inflytande på om, var och på vilket sätt brytning av kritiska råmaterial kan ske när sådan gruvbrytning påverkar samers rättigheter. Såväl konsultationslagen som minoritetslagen ger samer rätt till sådant inflytande. Båda bestämmelserna bygger på Sveriges internationella åtaganden gentemot samer som urfolk och nationella minoritet.

Samers rätt till inflytande innebär att om en tänkt gruvetablering berör mark som behövs för renskötsel eller annan samisk markanvändning kan ett beslut om detta bara tas efter en förhandling med berörda samebyar och Sametinget. I förhandlingen ska samer ha haft möjlighet till reellt och substantiellt inflytande över det beslut som fattas. Beslut som fattas ska efter en sådan förhandling på ett adekvat sätt spegla samers behov av mark för renskötsel och annan samisk markanvändning (jfr andra tematiska kommentaren till Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter, p.19 och 71).

Ekologiska värden

Östersunds kommun anser att förordningen inte tillräckligt reglerar påverkan på och kompensation för ekologiska värden. Förordningen innebär att strategiska projekt automatiskt klassas som allmänt överskuggande intressen, eller motsvarande, enligt art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och vattendirektivet. Detta innebär att undantag i viss utsträckning kan fås för att bland annat genomföra åtgärder som negativt påverkar Natura 2000-områden eller fridlysta arter. Undantag kan även fås om åtgärden innebär att en vattenförekomst får försämrad status alternativt riskerar att äventyra möjligheterna att uppnå den status eller potential vattenförekomsten ska ha enligt gällande miljö kvalitetsnorm.

Gruvnäringen är en bransch där vi i allt större utsträckning ser att grönt ställs mot grönt, det vill säga klimatfrågor mot ekologiska frågor. Östersunds kommun anser att det är mycket olyckligt om förordningen skulle innebära att avvägningarna förskjuts till nackdel för de ekologiska värdena. Hållbar utveckling behöver inkludera även den ekologiska dimensionen och stabila ekosystem med hög biodiversitet är viktigare än någonsin i takt med att klimatförändringarna fortskrider. I och med att förordningen öppnar för ökade möjligheter till negativ påverkan på ekologiska värden anser Östersunds kommun att den även behöver inkludera tydliga krav med avseende på ekologiska kompensationsåtgärder.

Dricksvatten

I Sverige, och i synnerhet i Jämtlands län, används ytvattentäkter i stor utsträckning för försörjning av dricksvatten. Storsjön är utpekad som prioriterad dricksvattenresurs i den regionala vattenförsörjningsplanen för Jämtlands län. Ungefär 43 % det kommunala dricksvattenuttaget sker från Storsjön genom sex ytvattentäkter och på landsbygden är det inte ovanligt att enskilt dricksvatten tas direkt från ytvattenförekomster utan någon form av rening. Även dagens gruvor med moderna reningsprocesser medför stora risker för negativ påverkan på nedströms liggande recipienter. I Jämtland finns vattenförekomster med mycket god vattenkvalitet, något som bör erkännas som en resurs i ett nationellt och internationellt perspektiv.

Brytning av de listade metallerna kan påverka yt- och grundvatten genom förändrad vattenföring och förändrad vattenkemi. Även om dessa metaller inte skulle spridas i

tillräckligt höga koncentrationer för att påverka hälsa och miljö kan andra ämnen, som också finns i fyndigheterna, spridas från brytningen och dess kringverksamheter. Detta gäller bland annat uran och tungmetaller. Potentiella områden med kritiska råvaror ser till stor del ut att sammanfalla med aluskipfferområden, som bland annat innehåller just uran och tungmetaller. Som en följd av denna risk anser Östersunds kommun att förordningen behöver inkludera att dricksvattentillgången och kvaliteten på dricksvattnet måste säkras.

Jordbruksmark

Östersunds kommun anser att förordningen behöver vara tydligare med avseende på att jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsproduktion behöver värnas. Jordbruksmark behöver generellt skyddas i större utsträckning och exploatering av den bedöms vara olämplig utifrån ett ökat behov av produktion inom EU.

Lokal kompensation

Östersunds kommun anser att förordningen bör skapa en modell för lokala avsättningar från brytningen av kritiska råmaterial. Avsättningarna ska utgöra en form av avgift för att få nyttja de lokala naturresurserna och kan bland annat öka den lokala befolkningens acceptans för brytningen. Denna modell bör nyttjas både inom och utanför EU.

Reglera inflytande från tredje land

Östersunds kommun välkomnar förordningens ambition att minska beroendet av tredje land för import av kritiska råmaterial. Som ett led i detta anser kommunen att motsvarande fråga behöver omhändertas även vad gäller brytning inom EU. Östersunds kommun anser att EU bör arbeta för ett minskat beroende av tredje landsaktörer även avseende utländska företag som exploaterar kritiska råmaterial inom EU. För att uppnå syftet att öka EU:s resiliens är det viktigt med en reglering som säkerställer att de kritiska råmaterial som utvinns också tillgodogörs inom EU. Utan ett sådant säkerställande kan utvinning göras av bolag från tredje land för export av råvarorna, vilket skulle innebära att syftet går förlorat. Om detta ska vara en fråga för nationell lagstiftning eller EU-lagstiftning kan dock kommunen inte bedöma.

Övrigt

Uran behandlas inte i remissen. Östersunds kommun anser att ämnet behöver behandlas, då stora fyndigheter av uran ofta kan förekomma i samma områden som andra fyndigheter av kritiska råmaterial. Kommunen önskar framföra till Klimat- och näringslivsdepartementet att det kommunala vetot med avseende på uranbrytning bör stå fast.

Underlag för beslut

- Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet, 2023-03-26

Bakgrund

Östersunds kommun har beretts möjlighet att yttra sig över en remiss angående EU-kommissionens förslag till förordning om kritiska och strategiska råmaterial – European Critical Raw Materials Act. Förslaget förväntas vara färdigförhandlat i början av 2024.

I samband med att EU-kommissionen publicerade lagförslaget släpptes också en uppdaterad lista för kritiska råmaterial. Dessa råvaror ingår i nyckelteknologier för att säkra grön omställning, digitalisering, samt för rymd och försvar. Vad som gör dem kritiska är deras ekonomiska betydelse i relation till den stora utbudsrisk. Den nya listan inkluderar dessutom en grupp om 16 strategiska råvaror, vars prioritet är ännu högre. Av ämnena på den strategiska listan bryts idag endast koppar i Sverige, men det pågår prospektering efter flera av de andra, bland annat efter kobolt, litium, grafit, nickel, platinagruppens metaller, sällsynta jordartsmetaller och volfram.

I dagsläget importeras majoriteten av kritiska råmaterial från tredjepartsländer, till exempel Kina och Demokratiska Republiken Kongo. Denna typ av beroende till ett fåtal länder har lett till ökade geopolitiska risker. Covid-19, den rådande energikrisen i Europa och Rysslands invasion av Ukraina har ytterligare synliggjort det strukturella beroendet och de potentiella skadliga effekterna. Syftet med förordningsförslaget är att stärka de olika momenten i de värdekedjor som är beroende av kritiska råmaterial samt minska beroendet av råmaterial från tredjepartsländer.

Nedan följer några exempel från förslaget:

- Minst 10 % av den årliga förbrukningen av strategiska råmaterial i EU ska härröra från de geologiska tillgångarna inom unionen.
- Minst 40 % av den årliga förbrukningen av strategiska råmaterial ska bearbetas inom unionen, inklusive alla steg för upparbetning.
- Minst 15 % av den årliga förbrukningen av strategiska råmaterial inom unionen ska återvinnas där, medräknat alla mellanliggande återvinningssteg.
- Inte mer än 65 procent av unionens årliga användning, av respektive strategisk råvara i någon relevant del av kedjan, ska komma från ett enskilt tredje land.

I förslaget kan ett projekt för utvinning, bearbetning eller återvinning vara av allmänintresse och få status som "strategiskt råvaruprojekt" och det finns en specifik rekommendation som berör samhällsplanering. Det föreslås att medlemsstaterna ska se till att nationella, regionala och lokala myndigheter som ansvarar för att utarbeta fysiska planer och markanvändningsplaner, där så är lämpligt, ska inkludera bestämmelser för utveckling av strategiska råvaruprojekt. Prioritet ska bland annat ges till bebyggda ytor och industriområden.

Tillståndprocessen för strategiska projekt som involverar utvinning av strategiska råmaterial ska inte överstiga 24 månader, alternativt 12 månader för strategiska projekt som avser bearbetning eller återvinning av dessa material.

EU-kommissionen vill även uppmuntra medlemsstaterna till ökad kartläggning för att skapa underlag för mer effektiv prospektering och uppmuntra ökad forskning och innovation.

Underskrift

Magnus Andersson
Ordförande miljö- och samhällsnämnden

Beslutet skickas till

- Yttrandet skickas till Klimat- och näringslivsdepartementet via e-post till kn.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till Susanne.Gylesjö@regeringskansliet.se. Ange diarienummer "KN2023/02645" och "Östersunds kommun" i ämnesraden. Svaret ska lämnas i två versioner, den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. "Östersunds kommun" ska anges i namnet på respektive dokument.