



DATUM:
2025-06-15

VÅR BETECKNING:
2025-129884

1 (7)

ER BETECKNING:
KN2025/00288

VÅR HANDLÄGGARE

Agneta Karlsson
Telefon +46 070 670 93 25
E-post agneta.karlsson@lkab.com

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande avseende Miljötillståndsutredningens betänkande En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess (SOU 2024:98)

I mer än 130 år har LKAB steg för steg byggt en världsledande gruvverksamhet och skapat enorma värden för Sverige. Nu rustar vi för en lika framgångsrik framtid. LKAB avser öka förädlingsgraden genom koldioxidfria processer och stegvis gå över till produktion av vätgasreducerad järnsvamp och pellets. Fullt genomförd skulle omställningen leda till att våra kunder i stålindustrin kan sänka sina utsläpp med 40 till 50 miljoner ton koldioxid om året. Därutöver planerar LKAB utvinna sällsynta jordartsmetaller och fosfor, som är avgörande för klimatomställningen, för digitaliseringen och för livsmedelsförsörjningen. Därmed stärks Sveriges och Europas försörjningstrygghet.

EU-kommissionen beslutade den 25 mars 2025 att LKAB:s industripark för kritiska mineral i Luleå, gruvan i Gällivare samt fyndigheten Per Geijer i Kiruna får status som strategiska projekt inom ramen för EU-förordningen om kritiska råmaterial (CRMA). Syftet med förordningen och de strategiska projekten är att stärka EU:s försörjning av strategiska råmaterial. Det är av största vikt att de svenska prövningssystemen utformas så att intentionerna i förordningen får fullt genomslag.

LKAB lämnar nedan synpunkter på de förslag som bedöms ha störst betydelse för bolagets nuvarande och framtida verksamhet. I övrigt instämmer bolaget i de synpunkter som framförs i Svemins remissyttrande.

Sammanfattande synpunkter

Synpunkterna utvecklas vidare under särskilda rubriker nedan.

- Tillstånd enligt miljöbalken och minerallagstiftningen är en förutsättning för LKAB:s fortsatta verksamhet och omställning. Utredningens utgångspunkt att möjliggöra effektivare och mer förutsägbare miljöprövningsprocess är därför viktig. LKAB uppskattar det arbete som utredningen gjort och de genomgripande reformförslag som lämnas.
- LKAB välkomnar att miljötillståndprocessen anpassas till EU-rätten. Det är en förutsättning för att de processuella bestämmelserna i CRMA ska fungera i svenska tillståndsprövningar. Samtidigt är det inte bara tillståndsprövningsprocessen enligt

miljöbalken som behöver förändras för att åstadkomma avsedd tillämpning av CRMA. LKAB noterar även att den nuvarande prövningsprocessen för bearbetningskoncession enligt minerallagen kan bli problematisk.

- LKAB delar utredningens bedömning att ärenden om miljöprövning och den miljöbedömningsprocess i sådana ärenden som avses i 6 kap. miljöbalken bör prövas av en förvaltningsmyndighet i första instans och tillstyrker förslaget att en ny statlig förvaltningsmyndighet, Miljöprövningsmyndigheten, bildas för att pröva sådana ärenden.
- Det behöver säkerställas att instansordningen hålls så kort som möjligt och att överprövningar inte tar längre tid än nödvändigt.
- Tillståndsprövningar av gruvverksamhet tar idag mycket lång tid, längre tid än prövning av andra verksamheter. Den process utredningen föreslår för verksamheter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan bedöms inte medföra nämnvärt kortare handläggningstider än vad som är fallet idag. Förslagen medför genom anpassningen till EU-rätten dock en viktig förbättring jämfört med dagens lagstiftning.
- Det är positivt att utredningen föreslår att samrådsprocessen styrs på ett tydligt sätt och regleras med tidsfrister. LKAB anser att det vid förändring av bolagets verksamhet är viktigt med tidig dialog både med lokala intressenter och myndigheter inför bolagets framtida tillståndsprövningar. Bolaget har därför för avsikt att genomföra frivilliga samråd. Det är viktigt att myndigheter även fortsättningsvis har ett tydligt uppdrag att delta i tidig dialog med verksamhetsutövare.
- LKAB ser mycket positivt på att processen för ändringar av verksamheter underlättas och bedömer att det kommer att skapa avsevärt förbättrade förutsättningar för omställning och miljöförbättrande åtgärder.
- LKAB tillstyrker förslagen som innebär att den generella tillståndsplikten för vattenverksamheter ersätts med bestämmelser om vilka vattenverksamheter och vattenåtgärder som bör vara tillstånds-, gransknings och anmälningspliktiga och att processen ensas med den för miljöfarlig verksamhet.
- Förslagen kring myndigheternas partsroll är inte tillräckligt långtgående och missar det viktiga målet att åstadkomma ett konstruktivt samarbete tidigt i tillståndsprövningsprocessen.
- Såväl införandet av en Miljöprövningsmyndighet som införandet av de förändringar som underlättar ändringar av verksamheter är viktiga för LKAB:s framtida gruvverksamhet och planerade omställning. Det är därför viktigt att ändringarna beslutas i närtid, särskilt eftersom det kommer att ta tid innan en ny myndighet kan vara på plats och fungera.
- LKAB välkomnar att regeringen beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen att analysera hur regelverket kan förändras för att inte ställa högre krav än ramdirektivet för vatten kräver. Nuvarande genomförande innebär ett onödigt försvårande för industriverksamhet och bidrar till långa och besvärliga tillståndsprövningsprocesser där tillåtligheten ofta ifrågasätts. Detta hade i stor utsträckning kunnat undvikas om ramdirektivet med dotterdirektiv hade implementerats annorlunda.

Anpassning till EU-rätten

LKAB delar utredningens bedömning att krav på miljöprövning av verksamheter och åtgärder som huvudregel endast bör ställas i den utsträckning som EU-rätten kräver det. Nationella krav på förprövning vid sidan av vad som krävs enligt EU-rätten bör vara mycket restriktiva. LKAB välkomnar därför att utredningen lämnar förslag som på ett betydande sätt åstadkommer bättre överensstämmelse med EU-rätten.

Det är viktigt att de svenska kraven på miljöbedömning stämmer överens med EU-rätten. Det handlar både om konkurrensneutralitet och jämförbarhet mellan europeiska konkurrenter och om rättssäkerhet i form av tydlighet och förutsebarhet om vad som ska prövas och hur prövningen ska gå till. Om den svenska lagstiftaren i något miljörättsligt avseende beslutar att gå längre än EU-rätten bör detta tydligt framgå av de nationella bestämmelserna, och det kan behöva undvikas att använda samma terminologi och definitioner som i EU-lagstiftningen för att göra det tydligt vad som följer av EU-rätt respektive vad som är nationella krav vid sidan om EU-rätten. Utgångspunkten bör dock vara att inte gå längre än vad EU-rätten kräver.

Det kanske mest uppenbara problemet och som också får stort genomslag i tillståndsprövningar är den svenska vattenförvaltningen och genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten med tillhörande dotterdirektiv. Detta område behandlas i utredningens tilläggsuppdrag och slutsatserna därifrån kommer därför att bli viktiga i sammanhanget. LKAB vill redan nu förutskicka att den svenska vattenförvaltningen behöver anpassas för att kunna åstadkomma ändamålsenliga och effektiva tillståndsprövningar.

Tillståndsprövning handlar inte bara om att bedöma och pröva vilken omgivningspåverkan som kan tålas och vilka villkor som behövs för att säkerställa att en verksamhet kan tillåtas. Det handlar också om att möjliggöra samhällsviktiga verksamheter, som oundvikligen innebär någon form av störning eller påverkan på sin omgivning men som samhället behöver och därför måste acceptera. Under växande inflytande av EU-rätten är det därför nödvändigt att åstadkomma en balans mellan å ena sidan ett fungerande och ändamålsenligt miljöskydd och å andra sidan utrymme för flexibilitet i prövningen av enskilda verksamheter på en viss plats. Det är lagstiftarens uppgift att se till att detta fungerar.

Av särskild betydelse för gruvindustrin är CRMA som trädde ikraft under utredningens gång. CRMA är en EU-förordning och därmed direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det är en mycket viktig rättsakt som avser att säkra unionens tillgång till en trygg, resilient och hållbar försörjning av kritiska råmaterial. CRMA innehåller framförallt bestämmelser om tidsfrister för tillståndsprövsprocessen som sådan och för olika moment under handläggningen. Bestämmelserna är välkomna och angelägna men samtidigt svåra att tillämpa och förstå i förhållande till det befintliga svenska provningssystemet. Det behövs påtagliga förändringar av processen för tillståndsprövning för att Sverige ska leva upp till CRMA:s bestämmelser.

Trots att det inte ingick i utredningens direktiv noterar LKAB att utredningen på ett förtjänstfullt sätt har beaktat CRMA:s processuella bestämmelser och där så varit möjligt försökt anpassa förslagen för att uppfylla dessa bestämmelser. Samtidigt är det tydligt att den svenska modellen för tillståndsprövning skiljer sig avsevärt från hur EU:s lagstiftning förväntar sig att processen ska genomföras. Inte ens med de förslag som utredningen

lämnar på det stora hela är det därför troligt att CRMA kommer att kunna tillämpas på avsett sätt. Ett exempel på vad som är oklart är hur prövningen av bearbetningskoncession enligt minerallagen ska förhålla sig till processreglerna i CRMA respektive till tillståndsprövningen och miljöbedömningen enligt miljöbalken. Koncessionsprövningen ska dessutom vid behov kunna inkludera konsultation i frågor som rör det samiska folket.

Prövning av en förvaltningsmyndighet i första instans

LKAB anser att utredningens förslag om att miljöprövning i första instans ska ske i en förvaltningsmyndighet är välgrundat och att det kommer att innebära betydande förbättringar avseende hur processerna genomförs, förutsatt att det sker inom en myndighet och inte splittras på flera. Tillståndsförfarandet lämpar sig bäst i en myndighetskontext och många av de problem med oförutsägbarhet som råder med dagens ordning kommer att kunna undanröjas.

En myndighet för tillståndsprövningarna ger möjlighet till en konsekvent, enhetlig och transparent praxisbildning i första instans, vilket också ger möjligheter till en mer avancerad prövning i högre instanser.

Fördelarna med en förvaltningsmyndighet i förhållande till dagens prövningsordning skulle förtas i många delar om uppgiften fördelas på flera. Den nya myndigheten bör dock organiseras på ett sätt som möjliggör åtminstone regional närvaro. Vid sidan av de orter som nämns i utredningen vill LKAB lyfta Luleå som ett alternativ då där finns en länsstyrelse med miljöprövningsdelegation, ett tekniskt universitet med naturresursinriktning samt Bergsstatens enda kontor i landet. Luleå har också en lämplig lokalisering i förhållande till många av de omfattande verksamheter som provas enligt miljöbalken, till exempel gruvor, vattenkraft och vindkraft vilket skapar förutsättningar att rekrytera teknisk kompetens med kunskap om sådana verksamheter.

Det behöver säkerställas att förslaget att flytta prövning i första instans från domstol till förvaltningsmyndighet inte medför att instansordningen blir längre än idag och att överprövningar inte tar längre tid än nödvändigt. Det bör till exempel utredas att införa en tidsfrist för beslut om prövningstillstånd och att ta bort möjligheten för Mark- och miljööverdomstolen att enligt 5 kap. 5 § lagen om mark- och miljödomstolar (2010:90) tillåta att ett avgörande överklagas till Högsta domstolen. Prövningar av verksamheter som är utpekade som strategiska projekt enligt CRMA bör få förtur vid överprövning och en tidsgräns för sådan prövning bör utredas.

Processen för prövning av gruvverksamheter bedöms inte ta kortare tid än idag

Av utredningen (se tabell 8.4) framgår att tillståndsprövningen för gruvverksamheter tar längre tid än för många andra branscher. Detta överensstämmer med LKAB:s erfarenheter.

Ett exempel är prövningen av bolagets befintliga och planerade verksamhet i Malmberget där bland annat ett nytt apatitverk som är ett led i arbetet med att utvinna fosfor och sällsynta jordartsmetaller och en demonstrationsanläggning för direktreduktion av järnmalm med vätgas med HYBRIT-teknik ingår. Samråd genomfördes första halvåret 2022. Ansökan lämnades till Mark- och miljödomstolen första halvåret 2023 och kungjordes i slutet av 2024. Beslut i målet förväntas enligt domstolens tidplan i december 2025.

Gruvor kan medföra stor påverkan på omgivningen och bedöms komma att antas medföra betydande miljöpåverkan. Gruvverksamhet kommer därför prövas genom det så kallade tillståndsspåret om utredningens förslag genomförs, även om prövningen av underjordsgruvor enligt förslaget som utgångspunkt är granskningspliktig.

LKAB välkomnar utredningens ansats att effektivisera tillståndsprövningarna och förkorta handläggningstiden. Förslaget är genomgripande och ambitiöst. När det gäller gruvor bedömer LKAB att tillståndsprövningarna kommer att ta längre tid än vad utredningen kommit fram till. Prövningarnas omfattning gör att tillståndsspåret inte bedöms medföra nämnvärt kortare handläggningstider än vad som är fallet vid prövningar enligt dagens lagstiftning. LKAB har försökt analysera hur lång tid en prövning i tillståndsspåret skulle ta i några av bolagets pågående och kommande tillståndsprövningar. Erfarenhetsmässigt krävs alltid kompletteringar av ansökningshandlingarna i så omfattande tillståndsprövningar. Av beskrivningarna av den föreslagna prövningsprocessen framgår att det kan bli aktuellt med kompletteringar i flera skeden och även upprepade samråd. Med antagandet att så kommer att bli fallet uppskattar LKAB att prövning enligt de föreslagna bestämmelserna kan komma att ta cirka 30 månader. Den uppskattade tiden inkluderar inte de frivilliga samråd LKAB bedömer kommer att behöva genomföras inför bolagets framtida tillståndsansökningar om förslaget om samråd genomförs (se nedan). Den tidsåtgång som redovisas i Tabell 14.6 är således antagligen inte realistisk för gruvprövningar

Ändring av verksamheter

Miljötillståndsutredningen föreslår flera förändringar som om de genomförs kommer att underlätta ändringar av verksamheter. Dessa förslag, tillsammans med förslaget att prövningen ska flyttas till en förvaltningsmyndighet, har störst potential att effektivisera prövningen av gruvverksamheter. Förslagen kommer att underlätta omställning och inte minst miljöförbättrande åtgärder. Som framgår ovan tar samlade prövningar av gruvverksamheter mycket lång tid och är resurskrävande hos såväl verksamhetsutövaren som remiss- och prövningsmyndigheter. Det medför att verksamhetsutövare drar sig för att genomföra angelägna förändringar. I de fall tillstånd ändå söks medför tidsutdräkten för prövningen att det tar lång tid att genomföra även relativt enkla förändringar. LKAB bedömer att nuvarande ordning för prövningar av ändringar i verksamheter således kan utgöra hinder för miljöförbättrande åtgärder och bromsa omställningen.

Förslagen som syftar till att underlätta ändringar av verksamheter hänger ihop med förslag om ändringar av omfattningen av tillståndsrättskraft. Eftersom det är angeläget att kunna överblicka vilka krav som kan komma att ställas vid investeringar i nya anläggningar måste det om utredningens förslag genomförs tydliggöras att frågor som omfattas av villkor är rättskraftigt avgjorda. Det får inte till exempel vara möjligt för en tillsynsmyndighet att förelägga om begränsningar av utsläpp till luft eller vatten av ämnen som inte omfattas av villkor i tillståndet.

Samråd och tidig dialog

Bolaget har förståelse för att samråd innan ansökningshandlingar utformas för verksamheter som medför liten omgivningspåverkan inte behövs. Vid prövningar av gruvverksamheter med den omgivningspåverkan de medför är lokal acceptans av största

vikt. För att åstadkomma en effektiv prövning är det viktigt med tidig dialog med myndigheter. Tidig och kontinuerlig dialog med myndigheter och andra intressenter är också av stor vikt för att relevanta riskbedömningar ska kunna göras. LKAB bedömer därför att förfaranden som liknar de samråd som bolaget idag genomför kommer vara nödvändiga även om det inte längre krävs enligt miljöbalken. Vid genomförande av utredningens förslag är det därför av stor vikt att de myndigheter som kommer vara remissmyndigheter i prövningen även fortsättningsvis har en skyldighet att medverka i tidig dialog inför tillståndsprövningar.

Myndigheternas partsroll

Ett av de största problemen i dagens prövningar av A-verksamheter är att domstolsprövningen med myndigheter som motparter motverkar en konstruktiv dialog mellan myndigheter (inklusive prövningsmyndigheten) och verksamhetsutövare. LKAB har erfarenhet av att myndigheter inte är aktiva i samrådsprocessen och istället driver en inställning under prövningen som medför en så sträng tillämpning som möjligt av de materiella och processuella reglerna. En sådan ordning leder i sig till att prövningar tar lång tid och är oförutsägbara. Det är därför önskvärt att myndigheterna ges en renodlad roll som remissmyndighet i prövningen.

Den ordning som gäller idag där flera statliga myndigheter har talerätt utifrån de intressen de har att bevaka är inte tillfredsställande. En ordning där det är prövningsmyndigheten som med hjälp av remissmyndigheterna bevakar allmänna intressen och gör en samlad bedömning borde i sig vara tillräckligt. Om det bedöms vara nödvändigt att någon myndighet har talerätt bör det begränsas till en aktör som kan göra en samlad avvägning mellan de allmänna intressen som berörs. Staten kan då "tala med en samlad röst". Den myndighet som ligger närmast till hands för att göra det är länsstyrelsen som inom myndigheten har kompetens och uppdrag att bevaka inte bara miljöfrågor utan också andra allmänna intressen. Ett alternativ som nämns av utredningen men förkastas är ett allmänt ombud. Möjligheten skulle med fördel kunna utredas vidare.

Vattenverksamhet

LKAB tillstyrker utredningens förslag att gå ifrån den generella tillståndsplikten för vattenverksamheter och i stället ange specifikt vilka vattenverksamheter och vattenåtgärder som bör vara tillstånds- respektive granskningspliktiga. De föreslagna ändringarna skulle medföra att principerna för tillståndsplikt för vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet blir konsekventa vilket är positivt. LKAB anser att kravet på rådighet för vattenverksamhet i linje med detta bör utmönstras i enlighet med vad som föreslogs i betänkandet SOU 2014:35 "I vått och torrt - förslag till ändrade vattenrättsliga regler"¹.

Det bör även utredas om ytterligare verksamheter ska vara anmälningspliktiga, till exempel bortledning av vissa mängder grundvatten i samband med anläggningsarbeten (länshållning). Idag är sådana åtgärder, som är mycket vanligt förekommande, som

¹ Sidan 446

huvudregel tillståndspliktiga om det inte kan bedömas att det är uppenbart att de inte medför någon påverkan på enskilda eller allmänna intressen.

Övrigt

- *Kommunicering av beslutsförslag är oftast lämpligt*
I avsnitt 14.9.11 konstaterar utredningen att det inte finns något krav på att förslag till beslut ska kommuniceras men att det inte finns något hinder mot att så sker. LKAB erfar att vissa miljöprövningsdelegationer idag kommunicerar beslutsförslag medan andra inte gör det. När beslutsförslag inte kommuniceras finns risk för att till exempel villkor eller till och med den så kallade tillståndsmeningen genom förbiseenden ges olämplig utformning. Av praktiska och processekonomiska skäl är det därför en fördel om beslutsförslag kommuniceras om det avviker från vad sökanden föreslagit. Det bör övervägas att införa en bestämmelse att så ska ske om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan kommunikation bör kunna ske med mycket kort svarstid för att inte fördröja prövningen.
- *Möjlighet att välja tillståndsspåret även om verksamheten inte antas medföra betydande miljöpåverkan*
Undantaget från kraven på granskning enligt 6 kap. 23 § andra stycket bör kompletteras med en möjlighet för verksamhetsutövaren att välja tillståndsspåret utan att bedöma att verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det finns enligt LKAB:s erfarenhet situationer när sannolikheten är stor för att den prövande myndigheten bedömer att verksamheten medför betydande miljö-
påverkan även om verksamhetsutövaren inte gör den bedömningen. Om åtgärden är tidskritisk bör det därför vara möjligt för verksamhetsutövaren att avstå från granskningsspåret och direkt söka tillstånd.
- *Det är positivt att bestämmelserna om gränsöverskridande samråd förtydligas.* LKAB erfar att otydligheter i nuvarande lagstiftning kan leda till onödig tidsutdräkt och andra prövningsrisker.
- *Möjligheter till digital handläggning vara större än utredningen föreslår.*
Det bör till exempel vara möjligt att lämna handlingar digitalt till Miljöprövningsmyndigheten. Idag kan tryck och distribution av ansökningshandlingar ta flera veckor och sökanden ger regelmässigt in handlingar även digitalt, vilket synes uppskattas av prövningsmyndigheterna. Kommunikeringen sker regelmässigt genom att handlingar sänds ut i digital form med e-post vilket fungerar väl. För det fall prövningsmyndigheten önskar handlingar även i pappersformat är det möjligt för sökanden att inkomma med det i efterhand eller att betala en avgift för tryck.

Med vänlig hälsning
Luossavaara-Kiirunavaara AB (publ)

Signed by:

FAD012E5484B4FC...

Pia Lindström
Miljö och hållbarhetsdirektör LKAB