

Yttrande med anledning av Klimaträttsutredningens betänkande SOU 2021:21 – En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden

Luossavaara-Kiirunavaara AB (publ) - LKAB - är en internationell gruv- och mine-ralkoncern som framställer hållbara järnmalms-, mineral- och specialprodukter. LKAB tillverkar och levererar högförädlade järnmalmsprodukter till den globala stålmarknaden och huvuddelen av järnmalmsprodukterna säljs till europeiska stål-
verk. LKAB leder omställningen av järn- och stålindustrin i syfte att utveckla koldi-
oxidfria processer och produkter fram till år 2045. Fullt genomförd innebär om-
ställning av LKAB:s produktion från pellets till järnsvamp att 35 miljoner ton koldi-
oxidutsläpp om året kan sparas hos kunderna i stålindustrin. Det motsvarar mer
än 2/3 av Sveriges samlade utsläpp. LKAB är ett av Sveriges äldsta industriföretag
och ägs till 100 procent av svenska staten.

LKAB har identifierat tillståndsprövningarna enligt miljöbalken som en av de
största utmaningarna för att möjliggöra omställningen till koldioxidfri verksamhet.
Med den omfattande verksamhet bolaget bedriver med gruvor och malmförädling
på tre orter - Kiruna, Svappavaara och Malmberget - och andra verksamheter
knutna till denna har LKAB också en större erfarenhet av tillståndsprövningar en-
ligt miljöbalken än många andra verksamhetsutövare och kan relatera till dessa.
Utredningens betänkande bedöms här utifrån hur bolaget ser på förslagen i för-
hållande till att möjliggöra, eller i vart fall inte hindra eller försvåra, omställningen
av verksamheterna.

Övergripande synpunkter

LKAB har alltså tagit del av utredningens förslag med det omfattande förändrings-
arbete som bolaget står inför när det gäller att ställa om nuvarande produktion
först till fossilfria och så småningom koldioxidfria järnmalmsprodukter i åtanke.
Det är förstås så att de största utsläpparna av växthusgaser också är de som har
störst potential att göra skillnad. Omställningsarbetet innebär att tillstånden för
LKAB:s nuvarande verksamhet kommer att behöva ändras och kompletteras i om-
gångar och över tid på ett sätt som ännu inte kan vara överblickbart i alla skeden.

Såsom tillståndsförfarandena enligt miljöbalken ofta genomförs framstår de med
erfarenheter som bolaget har som närmast hindrande eller i vart fall fördröjande
för att kunna genomföra de förändringar i verksamheterna som kommer att be-
höva genomföras. Att tillse att tillståndsprövningarna blir rimliga att genomföra
och ändamålsenliga i förhållande till miljönyttan borde vara den viktigaste frågan

för att anpassa miljöbalken till vad som krävs för att möjliggöra omställningen men den adresseras inte av utredningen. En klimatanpassad miljöbalk fordrar att tillståndsförfarandena både blir mer förutsägbara och mer anpassningsbara efter den fråga som är aktuell.

Kommentarer till författningsförslagen

De flesta författningsändringar som föreslås är i sig rimliga eller i vart fall inte problematiska. Nedan kommenterar LKAB enbart de förslag som inte ter sig lämpliga.

2 kap. 9 § andra stycket

Förslaget till ändrad lydelse ter sig problematisk då den innebär att enskilda verksamhetsutövarers utsläpp relateras till de svenska nationella utsläppsmålen, även om verksamheten kan ha marginell påverkan. Den verksamhet som prövas skulle kunna medföra mindre utsläpp globalt om den innebär ny metod eller teknik med bättre miljöprestanda än den gängse. Regeln riskerar här alltså att bli kontraproduktiv i förhållande till Parisavtalet. Som utredningen konstaterat är rådande praxis att koldioxidutsläpp inte bör regleras i enskilda tillstånd eftersom de har globala effekter och bättre regleras på annat sätt.

Det föreslagna andra stycket är också problematiskt i förhållande till nya verksamheter nationellt utifrån aspekten att de i sig kan innebära ett visst mått av utsläpp men ersätter en annan verksamhet med betydligt större sådana. Innovationsföretag med bättre miljöprestanda inom en viss bransch kan alltså hindras av bestämmelsen och även i detta avseende skulle den kunna motverka sitt eget syfte

Vid ändringar av den s.k. stoppregeln bör det vidare beaktas att tillämpningen av regeln i de fall då en verksamhetsutövare söker nytt tillstånd för en pågående verksamhet inte avgränsats på något tydligt sätt i lagen eller förarbetena. Det är numera mycket vanligt att meddelade tillstånd redan efter ca. 10 år betraktas som gamla och att förutsättningarna för att söka avgränsade ändringstillstånd hindras av det skälet och att verksamhetsutövaren i stället är hänvisad till att söka nytt samlat tillstånd även för att kunna genomföra begränsade ändringar. LKAB är inne i sådana processer i olika skeden i såväl Kiruna som i Malmberget.

Det föreslagna andra stycket är formulerat så att det skulle kunna vara möjligt att med stöd av den vägra LKAB tillstånd att fortsatt bedriva verksamheten, även om ansökan omfattar de minskningar av utsläppen av växthusgaser som för närvarande är tekniskt möjliga. Det är sannolikt inte syftet med stoppregeln att den ska

vara tillämplig i de situationer då ansökan avser nytt tillstånd för en befintlig verksamhet och bestämmelsen i sin helhet borde ändras så att detta framgår eller åtminstone bör det nya andra stycket (om det trots invändningarna införs) omformuleras så att det bara avser ny verksamhet. I annat fall riskerar bestämmelsen att hämma verksamhetsutövers benägenhet att ansöka om nya verksamhetstillstånd som inbegriper åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser och de föreslagna ändringarna får motsatt effekt än den avsedda.

24 kap. 8 § andra stycket

Den föreslagna bestämmelsen är till sin lydelse inte möjlig att förstå. På sidan 188 framgår att utredningen anser att de myndigheter som har möjlighet att begära omprövning av ett tillstånd enligt 24 kap. 5 § MB ska använda sig av hot om detta för att framtvunga en "frivillig" omprövning. Utredningen rubricerar resonemanget som att det handlar om att "uppmuntra" verksamhetsutövare till en sådan prövning.

LKAB vill först påtala att det sätt som man i uttrycker sig på är beklämmande och ger betänkligheter kring utredningens utgångspunkter för hela arbetet. Hot om rättsprocesser är inte och ska inte vara ett verktyg i myndigheternas handläggning och uppställer förväntningar på handläggningen som är svåra att förena med krav på opartiskhet, saklighet och proportionalitet. En annan sak är att upplysa om bestämmelsernas potentiella tillämpning i ett visst fall, så det är inte innebörden som LKAB reagerar på i sammanhanget utan just sättet att uttrycka sig. Utredningen tycks uppmuntra till att förstärka motpartsförhållandena mellan myndigheter och verksamhetsutövare som miljöbalkstillämpningen gett upphov till under framför allt senare år. Det blir allt mer uppenbart att detta motpartsförhållande inte medverkar till bättre miljöprestanda hos verksamhetsutövarna, utan lett till minskad dialog och erfarenhetsutbyte och låsningar och hinder i de tillståndprocesser som behövs för klimatomställningen.

Begränsningen av förutsättningarna för att ändra villkor är i sig bra enligt LKAB:s mening men den uttalade förutsättningen om att det ska föreligga ett hot om omprövning tas bort. Det bör vara tillräckligt att verksamhetsutövers syfte med ansökan om ändringstillstånd är att väsentligt minska utsläppen av växthusgaser för att begränsningarna avseende möjliga villkorsändringar ska gälla, oavsett om det sker på eget initiativ eller inte.

Kapitel 7 i utredningen om alternativa styrmedel

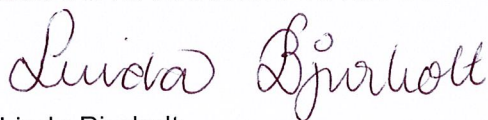
Om LKAB och övriga industrier inte klarar omställningen i tid leder det till koldioxidläckage istället för export av klimatnytta. Investeringsviljan för ny teknik minskar och riskerar att Sverige inte kan nå sitt mål om att bli världens första fossilfria välfärdsland. LKAB saknar ett näringslivsperspektiv i utredningen. Föregångare i omställningen ska gynnas och aktörer som kan leverera stora utsläppsminskningar bör få förtur.

Avslutande synpunkter

I utredningen framförs behovet av fortsatt arbete med en avvägningsregel som "gynnar" verksamheter som bidrar till klimatomställningen. LKAB anser att det vore mycket värdefullt med avvägningsregler där såväl klimatomställning som annan miljö- och samhällsnytta blir av betydelse i prövningen. Avsaknaden av förslag i denna del och betydelsen av andra pågående utredningars kommande förslag (Miljöprövningsutredningen och Utredningen om tillgången på innovationskritiska metaller och mineral) gör det vanskligt att nu isolerat bedöma de förslag som nu lämnats om ändringar i miljöbalken. Även om utredningarna samråder och beaktar varandras resultat bör kommande ändringar ses samlat för att konsekvenserna ska bli möjliga att ta ställning till.

LKAB:s uppfattning är som sades i inledningen att en klimatanpassad miljöbalk kräver reformering av tillståndprocesserna på ett helt annat sätt än de förslag som utredningen lämnat.

Med vänlig hälsning
LUOSSAVAARA-KIIRUNAVAARA AB (PUBL)



Linda Bjurholt
miljöchef