



Europeiska kritiska råmaterialakten

2022/23:FPM77

Klimat- och näringslivsdepartementet

2023-04-20

Dokumentbeteckning

COM(2023) 160

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING som etablerar ett ramverk för att säkerställa en säker och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och ändrar förordning (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, 2018/1724 och (EU) 2019/1020.

Sammanfattning

Den 16 mars 2023 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om kritiska råmaterial (eng. *European Critical Raw Materials Act*, CRMA). Förslaget övergripande målsättning är att säkerställa EU:s tillgång till säker och hållbar försörjning av kritiska råmaterial, och syftar till att stärka de olika stegen längs med hela värdekedjan. Tillförlitliga och heltäckande värdekedjor, där bland annat prospektering och kraftigt ökad återvinning har en central roll, är en förutsättning för att EU ska nå målen i exempelvis EU:s industristrategi och den europeiska gröna given och därmed lyckas med den gröna omställningen och bibehålla Europas framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. Förslaget innehåller åtgärder för att stärka EU:s tillgång till hållbart producerade råmaterial, och sätter upp riktmärken för ökad kapacitet inom EU gällande utvinning, förädling, återvinning och diversifiering av import. Förslaget inkluderar även åtgärder som nationella program för grundläggande geologisk kartläggning och för att utveckla cirkulariteten av råmaterialmarknaderna, samt bestämmelser för att minska det ekologiska fotavtrycket. Förslaget ska också förbättra EU:s förmåga att övervaka och minimera risker relaterade till hållbar försörjning av kritiska råmaterial och säkerställa den fria rörligheten av kritiska råmaterial på den inre marknaden.

Regeringen välkomnar ambitionen bakom den europeiska kritiska råmaterialakten. En säker tillgång till hållbart producerade råmaterial är en förutsättning för att lyckas med klimatomställningen. Regeringen anser att

det kommer behövas såväl ökad produktion inom EU från både primära och sekundära källor som bibehållen och utvecklad tillgång till globala marknader för att säkra EU:s försörjning av råmaterial. Regeringen anser att förordningen, om den utformas väl, har förutsättning att bli ett viktigt verktyg i det avseendet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen framhåller i konsekvensutredningen som hör till förslaget (SWD (2023) 161 final) att kritiska råmaterial är oumbärliga för EU:s industri då de är början på alla värdekedjor. Tillförlitliga och heltäckande värdekedjor, där bland annat prospektering och kraftigt ökad återvinning har en central roll, är en förutsättning för att EU ska nå målen i exempelvis EU:s industristrategi och den europeiska gröna given och därmed lyckas med den gröna omställningen och bibehålla Europas framtida industriella konkurrenskraft och innovationskapacitet. EU:s industri är idag till stor del beroende av import av många råmaterial och är i vissa fall mycket sårbar i försörjningskedjan. Detta är olyckligt utifrån ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv och beroendet behöver skyndsamt reduceras. Kina och andra länder står som huvudleverantörer för de metaller och mineral som konsumeras i allt större volymer till följd av den pågående gröna omställningen. Tillgång till hållbart producerade kritiska råmaterial blir därför allt viktigare för alla sektorer av EU:s ekonomi. I REPowerEU togs det upp att kommissionen intensifierar sitt arbete med tillgången till kritiska råmaterial och utarbetar ett lagförslag. I sitt tal till unionen den 14 september 2022 annonserade kommissionsordförande Ursula von der Leyen förslaget och betonade vikten av råmaterial för att EU ska kunna nå målet om att bli den första klimatneutrala kontinenten. Kommissionen efterfrågade synpunkter via öppet samråd under hösten 2022.

Förslaget bygger vidare på råmaterialmeddelandet som presenterades den 3 september 2020 ”Resiliens för råvaror av avgörande betydelse (COM (2020) 174 slutlig) som beskrivs i Faktapromemoria 2020/21:FPM52. Syftet med meddelandet angavs vara att staka ut vägen mot ökad försörjningstrygghet och robust hållbarhet, och därmed bidra till ekonomisk återhämtning och långsiktig omställning i linje med den gröna given, kommissionens handlingsplan för cirkulär ekonomi och EU:s industristrategi.

I samband med förslaget presenterade kommissionen också meddelandet ”En säker och hållbar försörjning av kritiska råmaterial till stöd för den dubbla omställningen” (COM (2023) 165 slutlig). Syftet med meddelandet är att staka ut vägen för hur försörjningen av råmaterial från såväl primära som sekundära källor kan öka och snabbas upp. Detta ska ske genom att verka för

diversifiering av leverantörsled och samarbetsparter samt att integrera en hållbar råmaterialförsörjning genom hållbara värdekedjor. I meddelandet aviserar kommissionen bl.a. att de ska använda sina frihandelsavtal för att utveckla produktionskapaciteten i tredje länder. Enligt kommissionen kommer till exempel ett frihandelsavtal med Australien nästan att fördubbla tillgången till kritiska mineral från länder med vilka EU har preferensarrangemang.

1.2 Förslagets innehåll

Förslagets övergripande målsättning är att säkerställa EU:s tillgång till säker och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och syftar till att stärka de olika stegen i värdekedjan. I förslaget sätts riktmärken upp för ökad kapacitet inom EU gällande utvinning, förädling, återvinning och diversifiering av import. Förslaget ska också förbättra EU:s förmåga att övervaka och minimera risker relaterade till försörjning av primära och sekundära kritiska råmaterial, och säkerställa den fria rörligheten av kritiska råmaterial på den inre marknaden samtidigt som en hög nivå av miljöskydd säkerställs.

I förslaget skiljer kommissionen på ”strategiska” och ”kritiska” råmaterial. Strategiska råmaterial väljs ut på basis av hur pass relevanta de är för den gröna och digitala omställningen och för försvars- och rymdindustrin, och för vilka det förväntas finnas en hög framtida efterfrågan i förhållande till nuvarande produktion, samt där man ser svårigheter i att öka produktionen globalt. Kritiska råmaterial utgörs både av de strategiska råmaterialen och av andra råmaterial som bedöms ha högt ekonomiskt värde och där det finns risk för att försörjningsbehovet inte kan täckas. I förslaget specificeras om åtgärder gäller enbart för strategiska respektive kritiska råmaterial.

Stärka EU:s råmaterialvärdekedja

I syfte att stärka EU:s värdekedja för råmaterial föreslår kommissionen att projekt som uppfyller vissa fastställda kriterier ska kunna klassas som s.k. ’strategiska projekt’ efter ansökan om en sådan status, och efter godkännande från kommissionen. Projekten ska bl.a. bidra till EU:s försörjningstrygghet av strategiska råmaterial, ha gränsöverskridande fördelar bortom den berörda medlemsstaten, vara tekniskt genomförbara inom en rimlig tidsram och genomföras på ett hållbart sätt. Dessa projekt kan bl.a. få administrativt stöd av medlemsstaterna, och ingå i ett system för att underlätta genomförandet av s.k. off-takeavtal som kommissionen föreslås inrätta. Kommissionen och medlemsstaterna ska även vidta åtgärder för att påskynda och styra privata investeringar mot strategiska projekt.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna utse en behörig nationell myndighet som ska vara kontaktpunkt för verksamhetsutövaren och ansvara för att underlätta och samordna tillståndprocesser för projekt rörande kritiska råmaterial (eng. *one stop shop*). Strategiska projekt ska ges prioriterad status om det ges utrymme för detta i nationell lagstiftning. Strategiska projekt föreslås också åtnjuta bindande tidsgränser gällande tillståndsgivning, med hänsyn till bedömning om inverkan på miljön. Vid avsaknad av beslut gällande förädlings- eller återvinningsprojekt som inte kräver miljökonsekvensbeskrivning ska tillståndsansökan betraktas som godkänd.

Vidare föreslås att medlemsstaterna ska utarbeta nationella program för allmän grundläggande geologisk kartläggning av grunddata och prospekteringsintressant berggrundsinformation.

Övervakning och minimering av risker

Förslaget innehåller bestämmelser om övervakning och riskhantering när det gäller försörjning av råmaterial. Kommissionen föreslås övervaka risker, utifrån bland annat handelsflöden, tillgång, efterfrågan och produktionskapacitet, och ska tillsammans med nationella myndigheter genomföra stresstester av värdekedjor för strategiska råmaterial. Stresstesterna ska bestå av en analys av eventuella sårbarheter och vilken påverkan möjliga störningar i försörjningskedjan kan få. I syfte att samla information till grund för dessa stresstester ska medlemsstaterna identifiera nyckelaktörer på marknaden och övervaka deras aktiviteter genom enkäter. Medlemsstaterna ska även rapportera till kommissionen om eventuella strategiska lager av strategiska råmaterial. Medlemsstaternas eventuella lager ska samordnas genom den europeiska kritiska råmaterialstyrelsen som föreslås inrättas genom förordningen. Informationen som samlas in kommer sedan användas för att skapa ett riktmärke över hur stora lager av vardera strategiskt råmaterial som behövs inom EU.

Vidare ska medlemsstaterna identifiera företag som tillverkar strategisk teknik och som konsumerar stora mängder strategiska råmaterial. Dessa företag ska granska sina leveranskedjor och utföra stresstester av sina värdekedjor för strategiska råmaterial. Kommissionen ska införa ett system för att uppskatta den totala efterfrågan från företag inom unionen för strategiska råmaterial och även söka leverantörer genom gemensam upphandling.

Hållbarhet

Förslaget innehåller bestämmelser om att utveckla cirkulariteten på marknaderna för kritiska råmaterial och om att säkerställa utvecklingen av en

mer hållbar försörjning av kritiska råmaterial. Medlemsstaterna ska bl.a. ta fram nationella program och redovisa åtgärder för att öka insamling av avfall som kan innehålla kritiska råmaterial för att öka tillgängligheten av återvunnet material, främja återanvändning av produkter och komponenter, öka användandet av sekundära kritiska råmaterial i tillverkningsprocesser (inkl. från utvinningsavfall), öka den tekniska mognaden av återvinningstekniker för återvinning av kritiska råmaterial samt säkerställa kompetens för att stödja cirkulariteten längs med värdekedjan. Förslaget innebär också utökade inrapporteringskrav för elektriskt och elektroniskt avfall.

Medlemsstaterna ska därutöver etablera en databas över stängda avfallsanläggningar i deras territorier med bl.a. information om plats, omfattning och avfallsvolym samt kvantiteter och koncentrationer av råmaterial i utvinningsavfall.

Förslaget innehåller krav som syftar till att öka återvinningen av permanentmagneter. Kraven omfattar märkning av produkter innehållande permanentmagneter och andel återvunnet innehåll i produkterna. Förslaget omfattar även bestämmelser om erkännande av certifieringssystem gällande hållbarhet samt beräkning och verifiering av ekologiskt fotavtryck från olika kritiska råmaterial som placeras på den inre marknaden.

Styrning

Kommissionen föreslår att en styrelse för kritiska råmaterial inrättas för genomförande av delar av förordningen. Styrelsen ska bestå av företrädare från medlemsstaterna och kommissionen, och ska ge råd till kommissionen samt bistå med samordning, samarbete och informationsutbyte med andra relevanta organ vars uppdrag omfattar råmaterialförsörjningskedjor. Styrelsen ska även diskutera vilka strategiska partnerskap som EU kan ingå med tredjeland för att förbättra en hållbar försörjningstrygghet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regeringen analyserar för närvarande förslaget och dess effekt på svensk lagstiftning, exempelvis mineral-, miljö- och avfallslagstiftning, plan- och bygglagen och lagstiftningen för offentlig upphandling, samt dess förenlighet med uppdelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna enligt EU-fördragen.

Förslaget bygger på en konsekvensanalys utförd av kommissionen (SWD(2023)) 161 final). Enligt denna väntas förordningen innebära kostnader för medlemsstaterna vad gäller deltagande i den europeiska kritiska råmaterialstyrelsen, analys och urval av strategiska projekt och åtgärder, som exempelvis övervakning och rapportering, för att minska och hantera risker avseende försörjning av kritiska råmaterial. Vidare väntas förslaget innebära kostnader kopplade till åtgärder för att strömlinjeforma och snabba på tillståndsprocesser, öka cirkulariteten inom råmaterialmarknaderna och att ta fram geologisk kartläggning av grunddata och prospekteringsintressant berggrundsinformation. Regeringen analyserar för närvarande förordningens ekonomiska konsekvenser för Sverige.

Regeringen anser att Sverige konstruktivt ska verka för att medel används så effektivt som möjligt för de utgifter som ingår i uppgörelsen om EU:s långtidsbudget för 2021–2027. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67)

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar den europeiska kritiska råmaterialakten och dess ambition. En säker tillgång till hållbart producerade råmaterial är en förutsättning för att lyckas med klimatomställningen. Regeringen anser att det kommer behövas såväl ökad produktion inom EU från både primära och sekundära källor som bibehållen och utvecklad tillgång till globala marknader för att säkra EU:s försörjning av råmaterial. Regeringen anser att förordningen, om den utformas väl, har förutsättning att bli ett viktigt verktyg i det avseendet. Sverige har stor geologisk potential och kompetens inom återvinning, och därmed en unik position när det gäller att bidra till Europas försörjning av kritiska och strategiska råmaterial.

Regeringen anser att åtgärder behövs för att stärka EU:s försörjning av kritiska råmaterial. Genom ökad produktion och minskade ensidiga importberoenden kan risken för störningar i leveranssäkerheten minska, vilket är viktigt mot bakgrund av den ökande efterfrågan och geopolitiska spänningar. EU:s industri är idag till stor del beroende av import av många råmaterial och är i vissa fall mycket sårbar i försörjningskedjan. Detta är olyckligt utifrån ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv och beroendet behöver skyndsamt reduceras. Regeringen välkomnar därför ambitionen om

ökad kapacitet inom EU, speciellt gällande utvinning och återvinning, och ser med fördel indikativa snarare än bindande riktmärken.

2022/23:FPM77

Regeringen anser att återvinning av kritiska råmaterial är ett nödvändigt komplement till utvinning och import för att säkra de resurser som behövs för klimatomställningen och elektrifieringen. Samtidigt bidrar det till en resurseffektivitet som är bland annat miljömässigt önskvärd. Regeringen välkomnar därför att cirkularitet utgör en viktig del av förslaget och att det innehåller bestämmelser om ökad cirkularitet för att möjliggöra för högre återvinningsgrad av kritiska råmaterial samt för att ta tillvara på innehållet i utvinningsavfall. Regeringen ser positivt på att utveckla nationella program och redovisa åtgärder för att öka insamling av avfall som kan innehålla kritiska råmaterial.

Regeringen anser att försörjningen av kritiska råmaterial också behöver säkras genom diversifierad import. Det är därför viktigt att EU:s internationella handelsavtal och partnerskap, som kan vara kostnadseffektiva verktyg, främjar en hållbar försörjning av råmaterial. Regeringen ser det i sammanhanget som positivt att kommissionen har kommunicerat en ambitionshöjning rörande tecknandet av internationella handelsavtal som gynnar råmaterialförsörjningen (COM(2023) 165 final).

Det är positivt att kommissionen har utvecklat den kritiska råmateriallistan så att den även omfattar även strategiskt viktiga råmaterial. Det är dock viktigt att förordningen inte försämrar villkoren för utvinning, förädling och återvinning av andra råmaterial än de som klassificerats som kritiska eller strategiska.

Mot bakgrund av att tidsaspekten i tillståndsprövningen kan vara ett investeringshinder välkomnar regeringen förslagets ambitioner att effektivisera och strömlinjeforma tillståndprocesserna, med hänsyn till miljölagstiftningen. Hänsyn måste också tas till medlemsstaternas olika förutsättningar och processordningar. Vidare får det inte introducera nya osäkerheter för verksamhetsutövare eller ske på bekostnad av det bredare behovet av regelförenklingar för alla företag, inte bara de utvalda företag som är del av strategiska projekt. Regeringen är tveksam till att avsaknad av beslut i vissa fall ska leda till att tillståndsansökan ska betraktas som godkänd.

Regeringen ser positivt på att förslaget lyfter befintliga möjligheter att göra vissa undantag från EU-lagstiftningen. Vidare bör förordningen främja prospektering av alla mineral och metaller samt öka resurseffektiviteten.

Bestämmelserna i förordningen ska vara ändamålsenliga och inte medföra en oproportionerlig administrativ börda vare sig för företag eller medlemsstater. Det gäller inte minst bestämmelser som innebär krav på företag respektive medlemsstater att rapportera information. Det är även viktigt att åtgärder som vidtas inte snedvrider konkurrensen eller har en negativ påverkan på den inre marknads funktion eller handeln med tredje land. Regeringen anser också att det är av stor vikt att förslaget inte bryter mot EU:s åtaganden i WTO eller EU:s handelsavtal.

Regeringen anser att det är viktigt att de nationella säkerhets- och försvarsbehoven beaktas i det fortsatta arbetet, inklusive möjligheten för medlemsstaterna att vidta de åtgärder de anser nödvändiga för att skydda nationell säkerhet. Att samla en stor mängd information kring tex nyckelaktörer, företag som tillverkar strategiska teknologier, produktionskapacitet och strategiska lager kan tydliggöra sårbarheter och utgöra företagskänslig information. Det är därför viktigt att hanteringen av sådan information utformas och görs genomförs på ett sätt som beaktar risker och säkerhetsbehov.

Förslaget berör bestämmelser i ett stort antal miljörättsakter, som tex avfalls, vatten- och kemikalielagstiftning. Regeringen anser att gällande EU-rättsakter bör vara samstämmiga.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flera medlemsstater har preliminärt uttryckt sig positivt om förslaget. Det är dock för tidigt att presentera en genomgång av olika länders mer precisa ståndpunkter.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända då remittering pågår (sista svarsdag 21 april 2023).

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förordningen är artikel 114 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Kommissionen anger att

förordningen avser att säkra en säker och hållbar tillgång till kritiska råmaterial för hela EU, och menar att risker för störningar i den hållbara försörjningen kan medföra ansträngningar på nationell nivå för att hantera konsekvenserna av detta. Även om sådana åtgärder kan vara berättigade kan de medföra konkurrensnedvridning och skapa hinder för den fria rörligheten av varor. Genom förordningen introduceras enligt kommissionen koordinerande åtgärder för att minska risken för störningar i den hållbara försörjningen av råmaterial och som bidrar till en väl fungerande inre marknad.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär gemensamt beslutsfattande för rådet och Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen framhåller att medlemsstaterna själva inte kan nå målsättningarna i förslaget på ett effektivt sätt, då åtgärder för att öka kapaciteten avseende kritiska råmaterial inte är effektivt på nationell nivå och det finns risk för duplicering och ineffektivitet om åtgärder för övervakning och åtgärder för att förebygga risker inte koordineras. Kommissionen påpekar att de nationella myndigheterna fortfarande är ansvariga för att ge tillstånd till strategiska projekt och därmed kan hindra att ge sådan status till projekt som ska genomföras på den berörda medlemsstatens territorium.

Kommissionen anser att de föreslagna åtgärderna inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkra hållbar tillgång av kritiska råmaterial. Kommissionen framhåller bl.a. att åtgärderna avseende strategiska projekt fokuserar på strategiska råmaterial för att säkerställa att reglerna omfattar de råmaterial som främst behövs för att uppnå EU:s mål om grön och digital omställning och ökad motståndskraft och säkerhet. Bördan på företag att tillhandahålla information omfattar endast stora företag som är verksamma inom utvinning, förädling och återvinning av kritiska råmaterial.

Den preliminära bedömningen är att regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingsarbetet i rådet inleds under svenskt ordförandeskap. Behandling i rådsarbetsgruppen Compro industri påbörjades den 20 mars 2023 och en första diskussion på Konkurrenskraftsrådet väntas den 22 maj 2023. Europaparlamentet har utsett utskottet för industrifrågor, forskning och energi (ITRE) som ansvarigt utskott.

4.2 Fackuttryck/termer

CRM: Critical Raw Materials- **Kritiska råmaterial**

De råmaterial som är av hög ekonomisk betydelse och som är sårbara för leveransstörningar.

Sårbarhet för leveransstörningar innebär att leveransen är förknippat med en hög risk för att inte vara tillräcklig för att möta EU:s och industrins efterfrågan.

Hög ekonomisk betydelse innebär att råvaran är av grundläggande betydelse för industrisektorer som skapar mervärde och arbetstillfällen, som kan gå förlorade vid otillräcklig tillgång och om lämpliga ersättare inte kan hittas.

SRM: Strategic Raw Materials- **Strategiska råmaterial**

De råmaterial som är av stor betydelse för den gröna och digitala omställningen samt för försvars- och rymdindustrin, och för vilka det förväntas finnas en hög framtida efterfrågan i förhållande till nuvarande produktionsnivåer samt där man ser svårighet att öka EU:s produktion.

Resiliens (motståndskraft) kan definieras som kapaciteten hos ett system att tolerera störningar samtidigt som den bibehåller dess struktur och funktion (Sprecher et al. 2015). När det gäller råvarukritikaliteten speglar det hur bra systemet klarar av otillräcklig leverans genom att anpassa sig snabbt och flexibelt i den nya situationen