

Motion till riksdagen 2013/14:N406

av Sara Karlsson (S)

Arbetsstillfällena och miljö i en expanderande mineralindustri

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minerallagen bör ändras så att det görs en bredare bedömning av sökandens lämplighet och att en sådan prövning görs vid alla typer av undersöknings- och bearbetningstillstånd.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen behöver se över behovet av en ändring i minerallagen så att den ekonomiska bedömningen vid prövningen av ansökningar om bearbetningstillstånd blir mer ingående, och att även kostnader för efterbehandling ska ingå i bedömningen.

Motivering

Det knyts idag förhoppningar till att gruvnäringen ska kunna bidra med fler arbetsstillfällen på orter med stort behov av ökad sysselsättning. En växande mineralindustri skulle även kunna stärka svensk varuexport och säkra tillgången till viktiga mineraler som behövs vid tillverkningen av bland annat elektronik och miljöteknik. Det talas om en gruvboom.

För att säkra arbetsstillfällena och miljö är det emellertid viktigt att se till att inte oseriösa projekt förverkligas. Genom att stärka den granskning som redan idag ska utföras av Bergsstaten vid prövningen av projektens ekonomiska förutsättningar och bolags lämplighet, kan utvecklingen styras till projekt som kan berika Sverige många år framåt.

Sverige är den främsta producenten av metaller i EU; bland annat bryts 93 procent av järmmalmen inom vårt lands gränser. Sverige är också en av EU:s

Fel! Okänt namn på

ledande producenter av guld, koppar, bly, zink och silver.¹ Det är en position att slå vakt om. Sverige har också topprankats som gruvnation av internationella institut.² Vi har en industrivänlig lagstiftning, kunnig arbetskraft och låga avgifter för brytning. Gruvbolagen själva placerar Sverige som andra land i världen av världens 58 viktigaste gruvnationer.

Idag sysselsätts cirka 10 000 personer i gruvbranschen. Enligt branschorganisationen SveMin finns det förutsättningar att tredubbla produktionen, vilket skulle generera 10 000–15 000 nya arbetstillfällen direkt knutna till näringen och ytterligare 30 000–45 000 nya indirekta arbeten.³

Även om dessa prognoser vilar på en osäker grund och ytterst är avhängiga konjunkturcykler och kraftigt varierande råvarupriser på världsmarknaden, kan det röra sig om avsevärda möjligheter till arbeten i delar av landet som lider av vikande sysselsättning. Det är därför viktigt att skapa en grogrund för nya etableringar som kan skapa varaktiga arbetstillfällen.

Dagens debatt om nya gruvprojekt och den mediebevaktning som skett under sista tiden, visar emellertid att Sverige står illa rustat för den anstormning av mer eller mindre seriösa svenska och utländska aktörer, som nu bedriver prospekteringar och startar gruvverksamhet i landet.

Oseriösa bolag hinder för nya arbetstillfällen

Ett antal exempel har visat att det förekommer bolag som med utsikten att göra snabba vinster startar projekt och påbörjar utvinning utan att ha den rätta kompetensen för de ofta avancerade industriella operationer det innebär. Det rör sig ibland om bolag som inte är särskilt intresserade av rollen som arbetsgivare, utan snabbt vill sälja av och förflytta sig till nya projekt när produktionen väl ska ta vid. Inte sällan uppstår problem och istället för nya arbetstillfällen uppstår en kedja av företagsrekonstruktioner och konkurser. I värsta fall får det offentliga en diger städnota för grava miljöproblem i form av läckage av tungmetaller och dåligt byggda dammar.

Problemet förstärks av att dessa bolag kan införskaffa ensamrätt till prospektering och brytning inom mycket stora arealer svensk mark, och på så vis hålla seriösa aktörer borta under ett stort antal år. I regel kan dessutom bolagen ansöka och erhålla förlängda undersökningstillstånd, och på så sätt behålla ensamrätten under långa tidsrymder.

¹ SGU, kartläggning av Sveriges malm- och mineraltillgångar i syfte att utveckla en kunskapsbas, rapport november 2008.

² Frazer institute, Survey of Mining Companies 2012–13 ("Policy Potential Index", s. 11 och framåt).

³ SveMin, Gruvbranschen – en tillväxtmotor för Sverige, september 2012 (s. 19).

Dagens prövning av lämplighet och ekonomiska förutsättningar

För att undvika dessa problem, finns det bestämmelser i minerallagen som avser att avhålla oseriösa exploitörer från att utnyttja de förmåner som lagen ger. Enligt minerallagen ska sektorsmyndigheten, Bergsstaten, pröva bolagets lämplighet ("lämplighetskravet" eller "lämplighetsprövningen") och om det finns ekonomiska förutsättningar att bryta fyndigheten (den så kallade malmbevisningen).

Enligt 2 kap. 2 § minerallagen får inte undersökningstillstånd beviljas den som

"uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete".

I 4 kap. 2 § stadgas att en bearbetningskoncession ska meddelas bara

"om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad".

Egentligen borde dessa regler vara tillräckliga för att avhålla oseriösa bolag. Dessvärre är den prövning som Bergsstaten genomför summarisk. Enligt Bergsstatens årsredovisning åtgår endast 19 timmar effektiv tid för att bevilja ett undersökningstillstånd eller en förlängning av ett sådant tillstånd. Detta trots besluten medför vittgående rättigheter för att ensam få prospektera stora landområden på annans mark. Det är få tillståndsansökningar som får avslag. Under 2012 beviljades 100 procent av ansökningar om bearbetningskoncessioner och 85 procent av ansökningarna om undersökningstillstånd. Samtliga 258 ansökningar om förlängning bifölls.⁴

Lämplighetsprövningen

Prövningen av lämpligheten av den som ansöker om undersökningstillstånd är utformad att vara relativt ytlig, vilket framgår av uppenbarlighetsrekvisitet i regeln och förarbetena (se prop. 2004/05:40 avsnitt 5.1.1).

Det sker även en lämplighetsprövning vid prövning av ansökningar om bearbetningstillstånd, men endast i två specifika fall – när det är fråga om olja eller gasformiga kolväten samt i samband med överlåtelse av bearbetningstillstånd.

Det faller av sig själv att 19 timmars granskning av bolags lämplighet knappast är tillräcklig i dag, frågan är om det ens räcker för att reda ut de ofta komplicerade ägarförhållandena som råder i branschen. Förr var denna lämplighetsprövning en förhållandevis enkel sak, eftersom det uteslutande rörde sig om verksamhetsutövare som var välkända för myndigheten (detta nämns i 2005 års proposition). Idag råder emellertid en annan situation, där nya

⁴ Bergsstatens verksamhetsberättelse 2012, s. 3.

Fel! Okänt namn på

svenska bolag och internationella mineralbolag och konsortier etablerar sig i snabb takt. Att ta reda på om ett ansökande bolag är lämpligt kan ta betydligt mer resurser och arbete i anspråk.

Bergsstaten har enligt uppgift aldrig heller använt möjligheten att dra in ett undersökningstillstånd, om det senare framkommer att bolaget inte uppfyller lagkraven.⁵

Jag anser att lämplighetsbedömningen även ska inbegripa ansökande bolags tidigare agerande, även utomlands. Om ett bolag har en historia av brott mot mänskliga rättigheter, nekat anställda att organisera sig, givit upphov till industriella olyckor eller lämnat länder och regioner utan att efterbehandla nedlagda gruvor och anläggningar, ska detta kunna väga tungt i bedömningen. Om bolaget ingår i en koncern, bör bedömningen även omfatta moderbolaget. Idag kräver varken lagstiftning eller myndighetsinstruktioner att sådana efterforskningar genomförs och Bergsstaten har inte heller resurser till detta.

Jag föreslår att sökanden måste visa att hen är lämplig vid ansökan om bearbetningstillstånd för alla former av koncessionsmineraler. Det innebär en återgång till ordningen innan 1993 års lagändring.⁶

Malmbevisningen

Det finns liknande problem vid Bergsstatens prövning av bearbetningstillstånd, då man ska avgöra om en fyndighet är möjlig att bryta rent ekonomiskt. Att ta del av företagets material och analysera de ekonomiska utsikterna att åstadkomma en seriös verksamhet med tanke på fyndighetens omfattning, malmens sammansättning, transportförutsättningarna och fluktuationerna på världsmarknaden är en grannliga uppgift.

Idag är det relativt lätt för aktörer att få gehör för alltför positiva tolkningar av mineralförekomsternas storlek och brytvärde. När marknaden blir överhettad kan riskkapital satsas även i projekt som bygger på orealistiska ekonomiska bedömningar.

Problemet med orealistiska utvinningsprojekt som går i konkurs kort efter det att brytningen börjat är dels att värdefulla naturmiljöer kan ha förlorats, dels att onödiga umbäranden och störningar kan ha drabbat lokalbefolkningen. Men det är också så att samhället kan få bära höga kostnader för att städa upp.

I regel är det så att gruvbolagen åläggs vid tillståndsgivningen att betala in en fond för att säkra att det finns medel till efterbehandling av exploateringsområdet i en framtid då gruvan brutits ur och läggs ner. Dilemmat är att inte tillräckliga medel till efterbehandlingen hunnit byggas upp om bolaget går i konkurs och projektet läggs ner redan efter några år, då miljöskadorna redan

⁵ Arne Müller, Smutsiga miljarder, Den svenska gruvboomens baksida, 2013. Uppgift från Bergsstaten enligt författaren (s. 55).

⁶ Socialdemokraterna motionerade mot denna avreglering av lämplighetskravet, se motion 1992/93:N58 av Göran Persson m.fl.

Fel! Okänt namn på

kan vara mycket stora. Kostnaderna för återställning, skyddsåtgärder, övertäckning av deponier, vård av dammar och lakvattenrening hamnar då på stat och kommun. Det rör sig ibland om belopp i 100-miljonersklassen.

Konsekvenserna av en bristande bedömning av mineralbevisningen kan alltså bli vittgående.

Ett exempel är zinkgruvorna vid Blaiken i Västerbotten. Efter en andra konkurs lades verksamheten ner. Kostnaderna för sanering blir i värsta fall upp emot 200 miljoner kronor. De två bolag som bedrivit verksamheten hade bara hunnit avsätta 3 miljoner kronor, vilket betydde att Naturvårdsverket akut blev tvunget att tillskjuta medel för att bekosta den löpande vattenreningen, till en kostnad av cirka en miljon kronor per månad.⁷ Det hör till saken att Naturvårdsverket avstyrkt tillstånd, eftersom man tagit del av en internationell rankning av zinkgruvprojekt där Blaikenprojektet placerats näst sist på grund av den svaga fyndigheten.⁸

Det bör skrivas in i minerallagen att Bergsstaten ska göra en ingående bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten, där även kostnaderna för efterbehandling ska vara en del.

Stockholm den 4 oktober 2013

Sara Karlsson (S)

⁷ Källa: SVT Nyheter den 9 december 2012.

⁸ Arne Müller, Smutsiga miljarder, Den svenska gruvboomens baksida, 2013 (49).