

Motion till riksdagen 2018/19:2332

av **Jonas Eriksson m.fl. (MP)**

En hållbar mineralpolitik

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda hur man kan verka för ökad återvinning av oanvända metaller och sten i vår bebyggda miljö ("urban mining") och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stimulera forskning och utvecklingsinsatser inom urban mining och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av lagstiftningen som reglerar hantering av utvinningsavfall och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att stimulera forskning om och utveckling av waste mining och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att peka ut och skydda fler områden från prospektering och gruvverksamhet och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en förstärkning av hänsyn till biologisk mångfald vid större ingrepp i naturen och tillkännager detta för regeringen.
7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en förstärkning av hänsyn till dricksvattenförsörjningen vid större ingrepp i naturen och tillkännager detta för regeringen.
8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ställa högre krav på lönsamhetsbedömningar enligt minerallagen så att även beräknade kostnader för efterbehandling omfattas och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en obligatorisk återställande- och saneringsförsäkring och tillkännager detta för regeringen.
10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en särskild gruv- och naturresursskatt och tillkännager detta för regeringen.
11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att höja nivån på mineralersättningen och se över hur intäkterna från denna fördelas mellan stat och markägare och tillkännager detta för regeringen.

12. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att respektera samerna som urfolk och ratificera ILO:s konvention 169 och tillkännager detta för regeringen.
13. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om politik för global utveckling och EU:s råvarudiplomati och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Gruvverksamhet och annan mineralutvinning har varit och är av stor betydelse för Sverige. Vår ekonomiska utveckling har i hög grad varit baserad på exploatering och förädling av inhemska råvaror som malm, skog och vattenkraft. Mineralutvinnings betydelse syns bland annat genom att det finns en hel region i landet som heter Bergslagen och genom att Sverige har flera världsledande företag som underleverantörer till gruvindustrin.

En framtidsorienterad och hållbar mineralpolitik behöver bygga på en helhetssyn som omfattar naturen, samhället och relationen människa–natur. Mineralutvinning kan få omfattande och väldigt långsiktiga konsekvenser för naturen. Mineralutvinning påverkar även den sociala miljön och kraven på samhället att möta upp med fungerande infrastruktur, bostäder, kommunal service etc. Mineralutvinning är också en kapitalintensiv verksamhet. En sådan helhetssyn lägger inte fokus ensidigt på att ”knacka sten” utan tar också upp sociala och kulturella värden samt användningssidan.

Internationellt uppmärksammas en försörjnings- och användaraspekt som hittills är relativt outvecklad i Sverige. Detta kommer till uttryck till exempel i EU:s råvaruinitiativ, råvarustrategi och flaggskeppsinitiativet för ett resurseffektivt Europa.

EU:s industri är, i stark kontrast till Sveriges, till största delen beroende av import av metaller och mineraler från omvärlden. Detta bidrar till att användnings- och försörjningsperspektiv har fått en annan betydelse i EU.

En svensk betoning på utvinning av råvara från berggrunden kan leda till att Sverige kommer i otakt med utvecklingen i vår omvärld. Krasst sett kan det leda till missade affärsmöjligheter men också en onödigt stor miljöbelastning och social belastning. Detta är ett område där miljöhänsyn och ekonomisk och social hållbarhet måste gå hand i hand. Vi behöver vidga våra vyer och bredda vårt perspektiv. Också på metall- och mineralområdet behöver vi i betydligt högre utsträckning än i dag sluta kretsloppen och inkludera hållbarhetsbergreppets alla aspekter. Det leder till annat fokus, en annan syn på material, på materialsnål produktion, hushållning och återvinning.

Urban mining

I våra bebyggda miljöer finns stora mängder metaller och sten. Ämnen i produkter och anläggningar som inte längre används ligger ofta kvar. Detta utgör en källa till råvaror för annan användning. Det är normalt mindre energikrävande och mindre miljöbelastande (vatten, biologisk mångfald med mera) att använda återvunnet material än nyutvunnet material.

Att ta vara på material i uttjänta produkter och den bebyggda miljön kallas internationellt för ”urban mining”. Inom FN:s miljöorgan Unep finns en resurspanel som i sin första rapport konstaterar att den kraftigt ökade metallanvändningen under

senare decennier har flyttat resursbasen för metaller från att ha varit nästan helt geologiskt baserad till att numera i betydande grad vara lagrad i samhället.

Naturvårdsverket påpekar till exempel att tidigare Banverket och Telia har stora mängder nedgrävda uttjänta kablar som innehåller koppar och bly. Svensk lagstiftning innehåller dock inga krav på att man plockar upp eller underlättar framtida nyttiggörande av uttjänta kablar. Det kan också finnas oklarheter om hur rättigheter att ”bryta” dessa tillgångar ser ut eller kan fördelas.

Vi behöver öka våra kunskaper om var detta ”metallkapital” finns och förbättra förutsättningarna för att återvinna detta. Det är därför angeläget att regeringen låter utreda hur man kan verka för ökad återvinning av oanvända metaller och sten i vår bebyggda miljö och stimulerar forskning och utvecklingsinsatser inom området urban mining.

Waste mining

Avfall från utvinning och bearbetning av mineraltillgångar är en av de största avfallsströmmarna inom EU. Det handlar om material som måste avlägsnas för att komma åt mineraltillgångarna. Matjord, jordlager och gråberg samt anrikningssand återstår efter att mineralerna till stor del utvunnits ur malmen.

En del av detta avfall utgör inte något hot mot miljön men nuvarande lagstiftning försvårar möjligheterna att ta vara på detta som råvara varför det istället hamnar på deponi. Andra fraktioner, i synnerhet de som genereras vid brytning av andra mineraler och metaller än järn, kan innehålla stora mängder farliga ämnen, exempelvis tungmetaller. Vid utvinning och bearbetning av dessa tenderar skadliga ämnen att bli kemiskt mer tillgängliga.

Samtidigt innehåller många gånger gruvfall andra metaller och mineraler än de man i första skedet vill bryta. Naturvårdsverket påpekar till exempel att LKAB blandar apatit (som innehåller både fosfor som är nästan kadmiumfri och sällsynta jordartsmetaller) med övrigt gruvavfall på ett sätt som försvårar en framtida utvinning. Det är viktigt att man använder sådana processer i den första utvinningen och bearbetningen att en framtida utvinning av andra ämnen eller återanvändning på annat sätt av gruvavfallet inte försvåras. LKAB investerar nu i pilotanläggningar för att tillsammans med miljöföretaget Ragn-Sells industrialisera en ny innovativ teknik som förädlar avfall från järnmalmsproduktionen. Detta är förstås positivt men enskilda företags initiativ behöver stöd av drivande lagstiftning.

Regeringen bör inleda en översyn av lagstiftningen som reglerar hantering av utvinningsavfall så den bidrar till en optimal råvaruutvinning och att framtida utvinning av mineraler och metaller som vid det första utvinningstillfället inte är ekonomiskt rimliga att utvinna försvåras. Ett grundläggande krav är att EU-lagstiftningen om hantering av utvinningsavfall genomförs och tillämpas fullt ut.

Det finns även ett behov av att regeringen stimulerar forsknings- och utvecklingsinsatser för förbättrad miljöhänsyn vid gruvdrift, hantering av utvinningsavfall och förbättrad utvinning av mineral ur utvinningsavfall.

Freda fler områden från prospektering och gruvverksamhet

Idag är möjligheterna till prospektering och därmed även gruvverksamhet begränsade i nationalparker, kyrkogårdar och planlagt område. Det finns fler områden där det troligen finns ett allmänt önskemål om och acceptans för att prospektering och gruvverksamhet inte ska förekomma. För att skapa en större tydlighet för både gruvnäringen och allmänheten bör regeringen tillsätta en utredning som pekar ut sådana områden och föreslår sätt att skydda dessa områden.

Förbättra miljöprovningen

Det övergripande syftet med miljöbalken är att driva utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart samhälle. Möjligheten att svara mot denna grundprincip förutsätter att samtliga led med provning, tillsyn m.m. fungerar effektivt. Lagstiftningens mål om en hållbar utveckling kan endast nås om det finns ett effektivt och kompetent provningssystem för de mål och ärenden som provas enligt balken.

Gruvindustrin har klagat över att det tar lång tid att få tillstånd. I andra sammanhang har uppmärksamats att det svenska systemet för att uppdatera gamla tillstånd, som avsågs vara smidigt och anpassat till näringslivets förutsättningar, inte fungerar. Detta ledde till att Sverige i mars 2012 förlorade ett mål i EU-domstolen rörande det så kallade IPPC-direktivet. Ytterligare ett problem är att tillståndsvillkoren ofta är så vagt formulerade att det inte har gått att ställa någon till svars när utsläppen blivit för stora.

Högsta förvaltningsdomstolens dom (2047-14) med anledning av ansökan och provning av möjligheten att få bryta sällsynta jordartsmetaller i Norra Kärr pekar på bristande analyser av både exploatör och provande myndigheter.

Mark- och miljödomstolarna, länsstyrelserna och Naturvårdsverket behöver resurser och kompetens för att kunna fullgöra sina uppdrag inom miljöprovningen.

Miljöåklagarämbetet är ett annat led i tillståndssystemet som behöver stärkas.

Miljöpartiet har tidigare motionerat om en översyn av i vilken utsträckning tillämpningen av miljöbalken har uppfyllt miljöintentionerna. Den fällande domen i EU-domstolen om IPPC-direktivet aktualiserar det behovet.

Biologisk mångfald

Domstolsbehandlingen i Nordkalks omdiskuterade förslag till kalkbrott i Ojnare i Bunge på norra Gotland har aktualiserat frågan om biologisk mångfald vid stora ingrepp i naturen. Sedan den så kallade stopplagen för täkter slopades 2009 har biologisk mångfald samma skydd vid täktverksamhet som vid t.ex. gruvverksamhet. Det har visat sig att detta skydd blev otillräckligt. Vi kan konstatera att den dåvarande regeringens försäkran om att borttagandet inte skulle minska förutsättningarna för att bevara den biologiska mångfalden var oriktig. Stoppregeln bör därför återinföras.

Samtidigt behövs ett liknande skydd för biologisk mångfald i miljöbalken för andra verksamheter än just täkter. I Miljöbalkskommitténs förslag (SOU 2004:37), där förslaget att ta bort stoppregeln ingick, fanns också en ny allmänhänsynsregel om biologisk mångfald. Rätt utformad kan en sådan regel vara ett sätt att stärka hänsyn till biologisk mångfald vid större ingrepp i naturen.

Nordkalkfallet har också visat att hänsyn till vattentäkter är otillräcklig. Om det i Nordkalkfallet tillämpade synsättet skulle tillämpas mer generellt kan det få allvarliga konsekvenser för vattenförsörjningen i landet.

Vi anser att regeringen bör utreda och återkomma till riksdagen med förslag om en förstärkning av hänsyn till biologisk mångfald och dricksvattenförsörjningen vid större ingrepp i naturen.

Gemensam översyn av minerallagen och miljöbalken

Miljöpartiet har både tidigare och innevarande riksdagsår motionerat om behovet av en gemensam översyn av miljöbalken och minerallagen bl.a. utifrån erfarenheter från prospekteringsstillstånd för uran, prospekteringsstillstånd i skyddade naturområden där rimligen ingen brytning bör komma till stånd och prospekteringsstillstånd i renskötselområde. Det finns många skäl till en sådan gemensam översyn. Ytterligare ett skäl är att säkra att finansiell täckning finns för ansvarsåtaganden. Om ett gruvföretag går i konkurs kan staten stå med en gruva som läcker föroreningar och kräver återställningskostnader. Tyvärr har vi sådana exempel i Sverige idag. Naturvårdsverket har påpekat att man behöver ställa högre krav på lönsamhetsbedömningar enligt minerallagen så att även beräknade kostnader för efterbehandling omfattas. Man bör också utreda möjligheterna och konsekvenserna av en för gruvbolagen obligatorisk försäkring som tar deras kostnader i de fall de inte själva klarar av att återställa/sanera efter sin verksamhet.

Utred en särskild naturresursskatt och höj nivån på mineralersättningen

En hållbar mineralstrategi bygger på ökad återanvändning av metaller och att incitament finns att utvinna mer mineral från redan existerande gruvor och slagghögar. Sverige ska hushålla med sina ändliga resurser. I Sverige tas det ut en så kallad mineralersättning för de mineral som bryts. Förutom att den i sig är låg går endast en mindre andel till staten. Huvuddelen går till markägaren. På många håll i världen finns eller diskuteras införandet av en särskild gruvskatt för att signalera värdet av ändliga resurser och fördela de inkomster som gruvnäringen genererar jämnare i samhället. Frågan om hur drivkrafterna mot ett cirkulärt materialflöde kan stärkas och vinster från utvinning av naturresurser fördelas är en relevant fråga som också behöver diskuteras i Sverige.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi lämnade i november 2013 en rapport som visade att de skatter och avgifter som tas ut i Sverige är väsentligt lägre än i jämförbara länder och att det finns ett utrymme för staten att öka sina intäkter utan att nämnvärt försämra förutsättningarna för gruvnäringen. Författarna föreslår även att skatteintäkter från gruvindustrin ska samlas i en statlig fond. Vi har själva varit inne på en sådan tanke för att trygga att framtida generationer får del av inkomster från en nutida gruvnäring. Det är också klokt att redan idag stödja ett breddat och mångfasetterat näringsliv frikopplat från gruvindustrin i de regioner där gruvnäringen dominerar för att minska regionernas ekonomiska sårbarhet.

Det finns därför skäl för en utredning om införande av en särskild gruvskatt och naturresursskatt även i Sverige. I avvaktan på att en sådan kan komma till stånd bör nivån på mineralersättningen höjas rejält och fördelningen av intäkterna från denna mellan staten och markägaren ses över och förvaltas.

Deposition vid prospektering

Vi har sett flera exempel på hur kortlivade prospekteringsbolag lämnar ett område i vilket man haft undersökningstillstånd utan att fullfölja sina åtaganden gentemot markägarna och nyttjare med särskild rätt. Genom att koppla undersökningstillstånd till en obligatorisk deposition hos Bergsstaten kan risken för att sådana situationer ska uppstå minska. Depositionen återbetalas när alla fordringar på bolaget är reglerade.

Respektera samerna som urfolk – ratificera ILO:s konvention 169

Det ökade intresset för att bryta mineraler och metaller gör att konflikten mellan olika intressen ställs allt tydligare på sin spets. Minerallagstiftningen kom till i en tid då staten hade intresse av att reglera mineralutvinningen till förmån för statens ekonomiska, industriella och militära intressen. Den rådande uppfattningen om naturen som en outtömlig resurs har kraftigt omvärderats. Idag är det än mer uppenbart att mineraler och metaller är en lagerresurs och att gruvbrytning alltid påverkar omgivningen. Behovet av att öka skyddet för biologisk mångfald och minska den mänskliga negativa miljöpåverkan har blivit allt tydligare liksom vikten av att värna sociala och kulturella värden.

Minerallagen är inriktad på exploatering och har inte följt med i utvecklingen. Detsamma gäller miljöbalkens tillämpning vid prövning av tillstånd för gruvdrift.

Mycket av det prospekteringsarbete som bedrivs idag sker inom Sápmi. I vissa fall leder dessa prospekteringar till etablering av gruvor inom områden som är viktiga för rennäringen och övrig samisk markanvändning och kultur. Gruvetableringar påverkar miljön och omgivningen på många fler sätt än enbart själva brytningen. För att bryta krävs infrastruktur, energi och en mängd servicefunktioner i närområdet och regionen.

Samebyarna har historiskt sett haft invändningar mot hur verksamheter, som till exempel gruvor, dammar, vindkraftverk, utvinning av olja och gas samt skogsbruk, har planerats, beslutats om och genomförts. Samebyarna har också haft invändningar mot hur effekterna av sådana projekt värderas vid en miljökonsekvensbeskrivningsprocess.

Sveriges riksdag och regering har uttalat att samerna utgör en ursprungsbefolkning i Sverige, som är lika gammal eller äldre än landets majoritetsbefolkning. Denna urfolksdefinition ger samerna en särställning i folkrättslig mening. Enligt artikel 132 i den av FN antagna urfolksdefinitionen har urfolken rätt till sin mark, sina territorier och sina resurser, för att behålla sin kultur, sin rätt till erkännande av deras olika identiteter, sin rätt till självstyre och självbestämmande, och rätt att tillfrågas om samtycke i beslut som kan påverka dem. Stater ska också enligt samma artikel samråda och samarbeta i god tro med den inhemska befolkningen som berörs genom deras egna representativa institutioner för att få deras fria och informerade samtycke innan godkännandet av ett projekt som påverkar deras mark eller territorier och andra resurser, särskilt i samband med utveckling, utnyttjande eller exploatering av mineral, vatten eller andra resurser. I urfolksdeklarationen betonas också särskilt staternas ansvar för att urfolks kulturer ska skyddas och utvecklas. Sverige var ett av de 143 länder som aktivt röstade för deklarationen. Det finns även andra konventioner som Sverige anslutit sig till som ligger innehållsmässigt nära tolkningen av urfolksdeklarationen.

ILO:s konvention nr 169 – konventionen om ursprungsfolk och stamfolk – syftar också till att motverka diskriminering av urfolk. 1999 presenterades en statlig utredning (SOU 1999:25) om vad som krävs för att Sverige ska kunna ansluta sig till konven-

tionen. Utredaren gjorde bedömningen att det skulle kunna ske på fem års sikt. Det har nu gått mer än 19 år sedan utredaren lade sina förslag. Det är dags att regeringen tar tag i frågan och vidtar de åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna ratificera konventionen. Samernas rättigheter som urfolk måste respekteras.

Internationellt ansvarstagande

En bärande del av EU:s råvaruinitiativ är att man ska använda EU:s bistånds- och handelspolitik på ett samordnat sätt för att säkra EU:s tillgång till råvaror på förmånliga villkor. Detta är att vända upp och ner på ambitionerna i t ex politiken för global utveckling (PGU) och EU:s motsvarighet (Policy Coherence for Development, PCD) som ska säkerställa en samstämmighet i politiken utifrån fattiga människors perspektiv och rättigheter. Granskningar av EU:s handelsavtal visar att EU har genomfört politiken på handelsområdet utifrån intresset av att öka EU:s tillgång till råvaror snarare än ambitionen inom PCD. Utvinningsländer utvecklingsalternativ inskränks i syfte att istället öka förädlingen av råvaror inom EU. Vi anser att Sverige bör motsätta sig denna typ av det som i EU:s råvaruinitiativ kallas för ”råvarudiplomati”.

Internationellt pågår diskussioner om ökad öppenhet och transparens inom utvinningsindustrin. Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) är ett initiativ som syftar till att öka transparensen inom råvaruindustrin. EITI är en koalition av länder, företag och grupper i det civila samhället som vill motverka korruptionen genom att låta medborgarna i råvaruproducerande länder få kunskap om hur mycket utländska företag betalar för den olja, koppar och andra råvaror som utvinns. De länder som blir medlemmar i EITI måste genomgå en process där landets nationalräkenskaper kontrolleras av en oberoende revisor. Avsikten är att en större del av frukterna av utvinningen ska komma utvecklande värdländer tillgodo.

USA har anslutit sig till EITI och antog 2010 den så kallade Dodd-Frank-lagen, som bland annat syftar till att hindra amerikanska företag från att använda konfliktmineraler i sin tillverkning. Två år senare gjorde Enough Project en utvärdering av lagens effekter. Resultatet presenteras i rapporten From Congress to Congo. Enough fann att även om utformningen av lagen har försenats – US Securities and Exchange Commission skulle ha lämnat förslag på detaljerade regler för företag i april 2011, men dessa antogs så sent som den 22 augusti i år – har antagandet av lagen i sig haft positiva effekter.

Det är viktigt att minska inslaget av konflikter, kapitalflykt och korruption kring mineralutvinningen. Vi anser att EU bör ha minst lika starka krav på detta område som USA.

Jonas Eriksson (MP)

Maria Gardfjell (MP)

Lorentz Tovatt (MP)

Rebecka Le Moine (MP)