

Motion till riksdagen 2019/20:2852

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 forsknings- 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 i lag 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 gå vidare med förslagen från utredningen Statens gruvliga risker (SOU 2018:59) och tillkännager detta för regeringen.
10. 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.

11. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda en särskild gruv- och naturresursskatt och tillkännager detta för regeringen.
12. 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.
13. 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.
14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om politiken för global utveckling och EU:s råvarudiplomati och tillkännager detta för regeringen.
15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att verka för att kobolt ska räknas som konfliktmineral och tillkännager detta för regeringen.
16. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en lagstiftning i både Sverige, EU och andra länder som inkluderar företag längs hela leverantörskedjan som har konfliktmineral i sina produkter, och detta tillkännager riksdagen 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. Mineralutvinningens 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 det. 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 gruvavfall 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 till 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 miljöprövningen

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 prövning, tillsyn m.m. fungerar effektivt. Lagstiftningens mål om en hållbar utveckling kan endast nås om det finns ett effektivt och kompetent prövningssystem för de mål och ärenden som prövas 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 prövning av möjligheten att få bryta sällsynta jordartsmetaller i Norra Kärr pekar på bristande analyser av både exploatör och prövande myndigheter.

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

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 inte blev tillräckligt starkt. Den dåvarande regeringens försäkran om att borttagandet inte skulle försvåra arbetet för att bevara den biologiska mångfalden var oriktig. Stoppregeln var tydlig och 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 skyddet för grundvatten och vattentäkter behöver stärkas för att bli tydligt och förutsägbart gentemot exploatörer och värna tillgången till vattenförsörjningen i hela 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.

Behov av översyn av minerallagen, miljöbalken och ny lagstiftning

Miljöpartiet har tidigare motionerat om behovet av en gemensam översyn av miljöbalken och minerallagen bl.a. utifrån erfarenheter från prospekteringstillstånd i skyddade naturområden där rimligen ingen brytning bör komma till stånd och prospekteringstillstånd 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. Gruvverksamheter kan också råka ut för olyckor som leder till ödesdigra mänskliga, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser de inte själva klarar av att bära.

Den rödgröna regeringen beslutade i juni 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och analysera om det finns insatser eller åtgärder som på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag kan säkerställa att det finns tillräckliga säkerheter för efterbehandling och andra återställningsåtgärder vid gruvverksamhet. Ett år senare lämnade utredningen sitt betänkande Statens gruvliga risker (SOU 2018:59). Utredningen bekräftade det Miljöpartiet pekat på, att gruvnäringen långt ifrån bär kostnaderna och riskerna för sin verksamhet och att förändringar måste till. Det är angeläget att regeringen skyndsamt tar utredningens förslag vidare. Utredningen talar om behov av att justera redan befintlig lag såväl som att skapa ny lagstiftning,

Utredningen talar om att säkerhetsbelopp ska beräknas med betryggande marginal. Regeringen bör därför låta utreda möjligheterna och konsekvenserna av en för gruvbolagen obligatorisk försäkring som komplement till utredningens förslag för att till fullo skydda staten och samhället från kostnader som gruvnäringens verksamhet orsakar.

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 relevant och behöver också 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 då 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 negativa mänskliga 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 urfolksdeklarationen 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 konventionen. 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 regering och riksdag 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 tex 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. Utvinningsländers 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 Industries 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 presenterades i rapporten From Congress to Congo. Enough fann att även om utformningen av lagen försenades hade 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.

Utöka definitionen av konfliktmineraler

Förra året antog Europeiska rådet en förordning för att stoppa väpnade gruppers finansiering genom handel med konfliktmineraler. Det var ett efterlängt beslut även om gränsen för vilka importvolymerna som krävs för att ett företag ska omfattas av förordningen borde ha varit lägre och införandet tidigare.

Enligt förordningen måste EU-företag senast 2021 se till att deras import av tenn, tantal, volfram och guld är ansvarsfull och att deras leveranskedjor inte bidrar till väpnade konflikter. I konfliktdrabbade områden utvinns ofta dessa mineraler genom tvångsarbete.

I flera år har internationella institutioner rapporterat om hur människor utan skyddsutrustning riskerar sina liv i djupa och trånga gruvschakt. Även barn utnyttjas.

Dessa övergrepp och kränkningar av mänskliga rättigheter sker inte bara vid utvinning av tenn, tantal, volfram och guld utan är också dokumenterade vid utvinning av kobolt. Eftersom kobolt idag inte räknas till gruppen konfliktmineraler kan dessa övergrepp fortsätta utan att koboltimporterande EU-företag behöver ta ansvar. De riktlinjer som OECD tagit fram kring företags ansvar är inte tillräckliga. Även kobolt behöver ingå i EU:s bindande regelverk.

EU-förordningen är också begränsad till att gälla enbart importörer av råmineraler och inte importörer av mineralrika produkter. Därmed reglerar lagen endast en mycket liten del av de mineraler som kommer in på EU:s marknad. Det behövs därför en lagstiftning som går längre och omfattar hela värdekedjan.

Regeringen bör därför vid alla lämpliga tillfällen verka för att kobolt räknas som konfliktmineral och att vi får en lagstiftning i både Sverige, EU och andra länder som inkluderar företag längs hela leverantörskedjan där konfliktmineraler finns som en del i produkterna.

Jonas Eriksson (MP)

Emma Hult (MP)

Lorentz Tovatt (MP)

Amanda Palmstierna (MP)