

# EU OCH GRUVORNA

– hot eller möjlighet för miljön?



De Gröna | Europeiska fria alliansen  
i Europaparlamentet

miljöpartiet de gröna 

# FÖRORD

2017

**G**RUVDRIFT KAN GE stora miljöproblem. Det kan vara stora ingrepp i naturen, Genergianvändning, användningen av kemikalier och stora mängder avfall som måste tas om hand under mycket lång tid efter driften har tagit slut. Avfallet kan innehålla både farliga kemikalier och, beroende på berggrunden, tungmetaller och radioaktivitet.

Fram till på senare år har inte gruvfrågor varit särskilt framträdande på EU-nivå, med undantag för frågan om kolgruvor. Men nu är förändringar på gång och jag har därför bett Charles Berkow ta fram fakta om Sverige, EU och mineralpolitiken. Detta är en kortversion av hans rapport.

På gruvområdet ger EU-politiken miljön ett starkare skydd än vad vi tidigare har haft i Sverige. Det har ibland gått trögt att genomföra de förbättringarna i Sverige. Det finns också processer på gång på EU-nivå som kan försämra miljöskyddet på gruvområdet. Miljörörelsen och miljöpolitiker har hittills inte ägnat utvecklingen på EU-nivå nämnvärd uppmärksamhet.

Bland de slutsatser som miljöengagerade kan dra av detta är att det är viktigt att ta vara på de möjligheter som EU-politiken ger att förbättra miljön i Sverige, och att det är viktigt att påverka vad som beslutas på EU-nivå. CETA-avtalet med gruvnationen Kanada är också viktigt att förhålla sig till.

Som miljöengagerad EU-parlamentariker kommer jag arbeta vidare med gruvfrågan utifrån den här rapporten. Bland annat kommer jag:

- Motarbeta planerna på mineraler som ett EU-”riksintresse” som kan urholka miljöskyddet.
- Arbeta för att Sverige skall stärka miljöskyddet i gruvprojekt innan ett eventuellt CETA-avtal eller andra avtal med investeringsskydd som kan kosta Sverige miljardbelopp börjar gälla.
- Ändra EU:s kommittésystem så att inte starka ekonomiska intressen, som exploateringsintressena i gruvfrågor, tillåts dominera dagordningen.

**Max Andersson**  
EU-parlamentariker  
för Miljöpartiet de Gröna



# TRÖGT FÖR EU:S MILJÖSKYDD I SVERIGE

---

EU:S MILJÖREGLER GÄLLER även på gruvområdet. Samtidigt har Sverige en Ersärlagstiftning, minerallagen, som ska tillämpas tillsammans med miljöbalken. Detta ställer till problem, särskilt när EU:s miljöregler ska tillämpas. Det svenska systemet har generellt varit mer exploateringsvänligt än vad EU-reglerna medger. Detta kan möjligen hänga ihop med att gruvnäringen är så viktig i Sverige, jämfört med EU som helhet. Kanske spelar det också in att det dominerande gruvbolaget LKAB är statligt ägt.

Tillståndsprocessen för en gruva är till sin natur komplicerad. Man kan göra en närmare bedömning av konsekvenserna för närmiljön först när man vet hur gruvan kommer att utformas, vilken teknik som ska användas, vilken bearbetning av malmen som ska ske på plats och hur det ska göras, hur avfallet ska tas om hand, och så vidare. Innan bolag lägger ner pengar på att ta fram all denna information vill de gärna veta ifall de kommer att få sitt tillstånd.

I Sverige har gruvbolag fått besked om att de ska få starta en gruva i ett tidigt skede, i form av en bearbetningskoncession som beviljas av bergmästaren i myndigheten Bergsstaten. När domstolarna senare ska pröva tillstånd enligt miljöbalken (där flertalet av EU:s regler ska tillämpas) har denna koncession haft en bindande eller styrande effekt. Domstolarna har ofta tolkat det som att de inte kan ställa så höga miljökrav att gruvan inte kan starta. De har då inte heller gjort en ordentlig prövning av ifall EU:s miljöregler uppfylls.

EU-reglerna ger på flera sätt starkare skydd för miljön på gruvområdet än vad som tidigare varit fallet i Sverige. Förbättringarna har dock inte genomförts fullt ut. De har dessutom ofta skett genom ingripanden från miljöorganisationer som drivit rättsfall och EU-kommissionen som drivit ärenden mot Sverige.

Reglerna i art- och habitatdirektivet har börjat tillämpas först sedan miljö-rörelsen vunnit ett par prejudicerande mål i Högsta domstolen (2013, ett planerat kalkbrott vid Ojnare i Bunge på Gotland) och Högsta förvaltningsdomstolen (2016, en planerad gruva vid Vättern i Gränna i Östergötland). Därefter skickade regeringen tillbaka flera ärenden till Bergsstaten för omprövning. Som en följd av besluten i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen sade bergmästaren i december 2016 nej till Boliden, som ville starta en koppargruva i Laver nära Älvsbyn i Norrbotten. Beslutet, som rörde tillämpningen av art- och habitatdirektivet, ledde till ett ramaskri från gruvnäringen. Beslutet har nu överklagats till regeringen.

Vissa regler i direktivet om avfall från utvinningsindustrin infördes först 2013 efter hot från EU-kommissionen att ta Sverige till EU-domstolen.

Reglerna om skydd av vatten enligt EU:s vattendirektiv har en oklar ställning på gruvområdet. I LKAB:s ansökan rörande en gruva vid Leveäniemi i Svappavaara noterade till exempel Mark- och miljööverdomstolen 2016 att vattenfrågan inte prövats i det aktuella skedet, men att det kan bli ett problem längre fram i processen.

Det är osäkert om reglerna i det ändrade direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar från 2014 får genomslag fullt ut i gruvärenden i Sverige. I regeringens proposition 2016 om miljöbedömningar ställs nu krav på samråd även vid ansökningar om bearbetningskoncessioner. I ett yttrande över den utredning som ligger till grund för propositionen påtalade Naturvårdsverket problemet med det svenska systemet för gruvtillstånd och föreslog en utredning om samspelet mellan miljöbalken och minerallagen.

En följd av det ryckiga genomförandet av EU-reglerna genom överklaganden och rättsprocesser i stället för lagändringar är att en del tillståndsärenden tagit mycket lång tid. Näringslivet har under längre tid drivit på för snabbare tillståndsprocesser och klagat på brist på förutsägbarhet. Kraven har också få gehör i politiken, till exempel i den mineralstrategi som regeringen beslutade om 2013.

En mer genomgripande förändring av det svenska tillståndssystemet för att få tydligare genomslag för EU:s högre miljökrav skulle förmodligen ge en snabbare process. Men i stället för att anpassa det svenska regelverket hoppas en del kanske att EU-kraven ändras. Det finns också strömningar inom EU som kan leda till att gruvintresset stärks.

# EU:S NYA GRUVENGAGEMANG

---

**I**SAMBAND MED HÖJNINGEN av råvarupriserna i början av 2000-talet ökade oron för EU:s råvaruförsörjning. Till skillnad från Sverige, vars ekonomi historiskt i hög grad har baserats på utvinning och förädling av inhemskt förekommande råvaror (skogen, malmen och vattenkraften), är EU:s tillverkningsindustri i hög grad beroende av råvaror som importeras till EU.

Detta var bakgrunden till att EU-kommissionen 2008 lade fram ett råvaruinitiativ med tre ben:

Det första benet handlade om att säkra EU:s tillgång till råvaror från andra länder. Där föreslogs en råvarudiplomati, där handelspolitiken och biståndspolitikerna skulle användas på ett samordnat sätt i syfte att trygga råvaruförsörjningen.

Det andra benet handlade om att underlätta utvinningen av råvaror i EU. Där lyfts fram vikten av de rätta ramvillkoren och tillgången till markområden för gruvnäringen i konkurrens med andra intressen.

Det tredje benet handlade om att minska behovet av gruvbrytning i EU genom bland annat ökad återvinning och en effektivare resursanvändning. Delar av detta återfinns i EU-kommissionens paket med förslag för att utveckla en cirkulär ekonomi.

Det första benet har periodvis bevakats av organisationer intresserade av Nord-Syd frågor, exempelvis Forum Syd som 2010 gav ut en skrift om hur handelsavtal använts för att begränsa gruvländers utvecklingspolitik. Förslagen om cirkulär ekonomi har uppmärksammats mycket i miljörörelsen och bland miljöpolitiker. Det andra benet, ökad utvinning i EU, har knappast bevakats alls av ideella organisationer i EU.

# RISK FÖR FÖRSVAGAT MILJÖSKYDD I EU?

---

**R**ÅVARUINITIATIVET ANTOGS AV ministerrådet och bekräftades igen 2011. Då omvandlades det till ett Europeiskt innovationspartnerskap (EIP) om råvaror. En styrgrupp på hög nivå tillsattes för att både utveckla och i viss mån genomföra politiken. I gruppen sitter bl.a. tre kommissionärer, ministrar och andra företrädare för en rad europeiska regeringar, företrädare för industrin och forskning samt någon enstaka företrädare för civilsamhället. Där finns knappt någon från miljörelsen. Det finns också fem arbetsgrupper med framför allt företrädare för näringen, gruvmyndigheter och forskningen. Förslag förbereds också i stora utredningar som tas fram inom ramen för EU:s forskningsprogram.

En av arbetsgrupperna har föreslagit att art- och habitatdirektivet ska omvandlas till ett direktiv om hållbar utveckling, där sociala och ekonomiska faktorer skulle få större spelrum. I praktiken skulle detta stärka exploateringsintresset på bekostnad av miljöintresset. En av de stora utredningarna inom ramen för forskningsprogrammet har också varit inne på att försvaga art- och habitatdirektivet.

Till saken hör att det har kommit kritik mot art- och habitatdirektivet från olika håll under årens lopp. Kommissionen genomförde därför en koll av direktivets lämplighet men kom i december 2016 fram till att direktivet i all väsentligt är välavvägt. Kommissionen kom dock också fram till att det finns problem, kanske i första hand med implementeringen. Det kan komma att göras nya försök att försvaga direktivet under den uppföljningsprocessen.

I sin strategiska implementeringsplan från 2013 föreslog EIP:s högnivåstyrgrupp (med bl.a. den dåvarande svenska miljöministern Lena Ek) att en

särskild klassning på EU-nivå av områden av vikt för mineralutvinning skulle övervägas. Detta skulle vara ett slags EU-motsvarighet till riksintresse för mineraler. Förslaget har nu gått vidare till en av de stora utredningarna som drivs inom ramen för forskningsprogrammet. Möjligen kan förslaget ses som en sorts motvikt till det starka skydd som art- och habitatdirektivet ger till Natura-2000 områden. I praktiken skulle detta vara ett annat sätt att försvaga miljöskyddet i relation till exploateringsintresset just på gruvområdet. Det skulle kunna öppna upp för tolkningsproblem om avvägningen mellan olika intressen.

# KAN CETA-AVTALET FÖRSVÅRA MILJÖSKYDDET?

---

**D**E BREDA EKONOMISKA avtal om investerarskydd, handel och regelsamarbete som EU förhandlat med bl.a. USA och Kanada (TTIP respektive CETA) kan komma att få konsekvenser också på gruvområdet i Sverige. Här diskuteras CETA, då detta avtal är färdigförhandlat.

I ett av CETA:s kapitel eftersträvas ”maximal förenkling” av tillståndsproucer. Beroende på hur detta tolkas och på hur det genomförs i praktiken skulle det kunna tänkas få konsekvenser på gruvområdet. Förenkling skulle kunna göras på olika sätt. Den förenkling som näringen begär är förmodligen inte densamma som miljöskunniga anser behövs.

En annan del av CETA syftar till att regelverken till skydd för bland annat miljö, folkhälsa, konsumenter, arbetsrätt i EU och Kanada blir mer lika varandra.



## ” Företag kan stämma nationer om de anser att deras investeringar har minskat i värde till följd av olika typer av ageranden från regering och myndighet.

Enligt råvarustrategin och EU:s nya handelspolitik kommer EU att verka för avsnitt om råvaror i alla framtida handelsavtal. Kanada har en mycket stark gruvindustri, samtidigt som det finns skillnader i regelverken både på nationell nivå inom EU och på provinsnivå i Kanada. Klart är dock att det skulle strida mot andan i avtalet om EU skulle införa starkare krav på miljöhänsyn på gruvområdet, ifall dessa avviker från vad som redan finns i Kanada. Kan det leda till en press på EU-domstolen att snegla på Kanada när reglerna i art- och habitatdirektivet, vattendirektivet eller liknande tolkas? Det är i alla fall ett önskemål som ligger i linje med ambitionerna i CETA.

Investerar skyddet ger utlandsbaserade företag rätt att stämma nationalstater inför särskilda tvistlösningspaneler. Företag kan stämma nationer om de anser att deras investeringar har minskat i värde till följd av olika typer av ageranden från regering och myndighet. Exempel är att de inte har fått en skälig och rättvis behandling, att deras intressen har behandlats godtyckligt, att de har utsatts för diskriminering eller att de har haft legitima förväntningar om beslut som sedan inte infriats. Dessa grunder har åberopats i en rad stämningar under andra avtal, också på gruvområdet. Även om formuleringarna i CETA kan skilja sig från övriga avtal är det upp till tvistlösningspanelerna att tolka om skillnaderna betyder något i sak och i så fall hur mycket.

Redan risken för att bli stämd kan påverka politiska beslut om både regeländringar och tillämpning i konkreta fall. Erfarenheter från andra avtal visar att en stor andel av stämningarna leder till något slags förlikning. Osäkerhet om utgången kan bidra till viljan att nå en förlikning vid en stämning. I CETA finns också incitament för skiljedomare att agera så att det blir fler stämningar. Detta i sig kan ge en slagsida åt företagarintresset som annars inte skulle finnas, då det bara är företaget som kan initiera stämningar.

Sverige skulle kunna minska risken för stämning genom att förtydliga olika regler. Det är till exempel bra att regeringen nu har föreslagit att uranbrytning uttryckligen ska förbjudas. Sverige skulle också skyndsamt och systematiskt kunna anpassa det svenska systemet till de högre miljökrav som finns i EU-rätten innan CETA träder i kraft.

# MILJÖENGAGERADE KAN PÅVERKA

---

**M**ILJÖRÖRELSEN, MILJÖENGAGERADE POLITIKER och journalister, forskare och andra miljöintresserade kan påverka utvecklingen på olika sätt.

Det svenska regelverket har som framgått inte anpassats för att EU:s starkare miljöhänsyn på gruvområdet ska få genomslag fullt ut. Då har miljörelsen lyckats få genomslag på vissa punkter genom att driva rättsfall, samtidigt som opinion väcks. Det ser ut som om detta arbete kommer att behövas även framöver.

Gruvnäringen är representerad i de arbetsgrupper och utredningar på EU-nivå som utformar förslag och genomför delar av EU:s råvarupolitik. Miljörelsen har hittills inte deltagit aktivt i de processerna. Detta är ett strukturellt problem som också finns på flera andra områden: de som har stora kommersiella intressen i den nuvarande situationen och i resultatet har också större möjlighet att delta.

FOTO | Karin Åström



Samtidigt är det viktigt att miljöengagerade följer och ibland deltar i olika berednings- och beslutsprocesser. Någon måste hålla ett vakande öga över vad som händer och ibland ingripa. Det kan ge resultat.

Gruvområdet är inte lika viktigt på EU-nivå som det är i vissa medlemsländer. I de länder där gruvor är viktiga är miljö rörelsen, och gröna partier, generellt svaga. De främsta undantagen är Sverige, Finland och Irland. Där har till exempel gröna partier suttit i regeringar. Miljöorganisationer, miljöpolitiker, forskare, journalister och andra i dessa länder har ett särskilt ansvar för att bevaka och påverka utvecklingen av EU:s gruvpolitik.

# HUR MYCKET GRUVBRYTNING TÅL PLANETEN?

---

DET MODERNA INDUSTRI- och konsumtionssamhället använder mycket metaller. I EU-dokument refereras en uppskattning från ett forskningsinstitut om att den globala efterfrågan på metaller kan komma att fördubblas till 2030. Samma institut har spekulerat om att ifall utvinningens påverkan på miljön skulle hålla sig inom de planetära gränserna skulle dagens uttag snarare behöva minska med mer än hälften till 2050. Redan nu uppskattas människans påverkan på vår miljö överskrida de planetära gränserna på flera områden. Annorlunda räknat uppskattades människan ha använt den "ekologiska budgeten" för 2016 redan i augusti. Konsumtionen under resterande del av året tär på naturkapitalet. Även om dessa är mycket grova beräkningar pekar de på behovet av att hushålla med naturresurser på ett helt annat sätt än vi gör nu.



# KONTAKT

## Max Andersson, EU-parlamentariker

☎ Bryssel: +32 2 28 45457

Strasbourg: +33 3 88 175457

✉ max.andersson@ep.europa.eu

www www.maxandersson.eu

## Lars Igeland

☎ +32 2 28 474 57

✉ lars.igeland@europaparl.europa.eu



De Gröna | Europeiska fria alliansen  
i Europaparlamentet



## JA, JAG VILL...

- få mer information om Miljöpartiet de Gröna
- bli medlem i Miljöpartiet de Gröna
- bli medlem i Grön Ungdom (jag är under 26 år)
- bli medlem i Gröna Studenter

Namn: .....

Adress: .....

porto

Miljöpartiet de Gröna  
Pustegränd 1-3  
118 20 Stockholm