



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

1(41)

SKRIVELSE

2017-09-18 Ärendenr:
NV-04295-17

Uranutvinning

Redovisning av regeringsuppdrag

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING	5
2.1	Bakgrund om uran och uranutvinning	5
2.2	Uppdraget	6
2.3	Genomförande	6
2.4	Läsanvisningar	7
3	FÖRBUD MOT URANUTVINNING	8
3.1	Naturvårdsverkets förslag	8
3.2	Mer om förslaget	9
3.3	Överväganden och motiv	16
3.4	Alternativa lösningar	21
3.5	Konsekvenser	24
4	FÖRBUD MOT URANPROSPEKTERING	27
4.1	Naturvårdsverkets samlade bedömning	27
4.2	Rätten att prospektera	27
4.3	Konsekvenserna av ett särskilt förbud mot uranprospektering	32
5	FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	35
5.1	Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)	35
5.2	Förslag till ändring i minerallagen (1991:45)	35
5.3	Förslag till ändring i mineralförordningen (1992:285)	36
5.4	Författningskommentar	36
5.5	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	37
6	KÄLLFÖRTECKNING	38
	BILAGOR	40

1 Sammanfattning

Naturvårdsverket har utrett hur ett förbud mot uranutvinning i Sverige bör utformas och föreslår att detta görs genom ändringar i miljöbalken och i minerallagen, med följdändringar i mineralförordningen.

I 9 kap. miljöbalken föreslås en ny bestämmelse som innebär att tillstånd för gruvsdrift eller gruvanläggning som medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle endast får ges om det behövs för att brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt.

Bestämmelsen bygger på två utgångspunkter i gällande rätt.

Den första är att det finns ett krav i 17 kap. miljöbalken på att kärnteknisk verksamhet och brytning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Lagen om kärnteknisk verksamhet samt dess förordning reglerar när bestämmelsen blir tillämplig. Naturvårdsverket bedömer att samma förutsättningar bör gälla för när en verksamhet ska omfattas av den nya bestämmelsen i 9 kap. miljöbalken. Följden blir att dessa verksamheter också träffas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning utan att det krävs någon ändring i 17 kap. miljöbalken.

Den andra är att en innehavare av en bearbetningskoncession enligt 5 kap. minerallagen har rätt att utvinna och tillgodogöra sig sådana mineral som inte omfattas av koncessionen i den mån det behövs för att kunna bedriva utvinningen av det avsedda koncessionsmineralet på ett ändamålsenligt sätt. Naturvårdsverket väljer att utforma den nya bestämmelsen i miljöbalken på samma sätt.

Naturvårdsverket bedömer att ett absolut förbud innebär en risk för att utvinning av andra mineral än uran försvåras och att det därför behövs en möjlighet till undantag. Om verksamhetsutövaren kan visa att det är tekniskt nödvändigt att utvinna det uranhaltiga materialet för att kunna utvinna det andra mineralet kan tillstånd ges. Regeringen ska då pröva tillåtligheten av verksamheten och får endast tillåta den efter kommunfullmäktiges tillstyrkan.

Naturvårdsverket föreslår också att uran tas bort som koncessionsmineral i minerallagen, vilket innebär att det inte kommer att gå att få undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för uran. Genom ändringen stärks markägarens ställning och det blir tydligare att alla miljöaspekter rörande uran ska behandlas i en prövning enligt miljöbalken.

Naturvårdsverket har samtidigt analyserat konsekvenserna av ett eventuellt förbud mot prospektering efter uran och funnit att det saknas miljöskäl för ett sådant förbud. Åtgärder för att undersöka förekomsten av uran i berggrunden kan bli mindre intressanta som en följd av ett förbud mot utvinning, men alltjämt förekomma som en del av prospektering efter vissa

andra mineral. Naturvårdsverket anser att det även framöver ska vara tillåtet med såväl provborrning som provbrytning av uran under förutsättning att halten uran inte överstiger den tillåtna.

Naturvårdsverket konstaterar att det inte finns något miljötillstånd eller någon beviljad bearbetningskoncession för uran i Sverige idag och att effekterna av ett förbud mot utvinning av uran därför blir små.

2 Inledning

2.1 Bakgrund om uran och uranutvinning

Sverige har en hel del fyndigheter av uran i berggrunden. Majoriteten av de svenska tillgångarna är i form av låghaltiga, men väldigt stora, mineraliseringar som bedöms som okonventionella, det vill säga icke ekonomiskt lönsamma att bryta idag. Om man betraktar endast rimligt säkra tillgångar samt antagna tillgångar är dessa obetydliga i Sverige, 19 000 ton – att jämföra med t ex Australien (1 706 000 ton) eller Kazakstan (679 000 ton). Att notera är dock att inom Europa har Sverige de största säkra och antagna tillgångarna.¹

Uran har tidigare utvunnits på försök i bland annat Ranstad i Västra Götalands län och i Kvarntorp i Örebro län².

Uran förekommer ofta associerat med andra mineral i berggrunden och kan komma att utvinnas tillsammans med dessa. Uran används också som indikatormineral vid prospektering efter sådana mineral. Ur en del av dessa utvinns metaller som används vid tillverkning av batterier, magneter och andra komponenter som är viktiga vid utveckling av grön teknik och ett hållbart energisystem.

En särskild grupp av sådana metaller är så kallade sällsynta jordartsmetaller (*rare earth elements*; REE), Sveriges geologiska undersökning har redovisat svenska fyndigheter av sällsynta jordartsmetaller och det kan konstateras att det finns några större fyndigheter i Sverige med höga koncentrationsnivåer av olika REE på några platser, bland annat Norra Kärr i Jönköpings län³ och i Oviken i Jämtlands län.⁴ I den senare fyndigheten har man också påträffat högre halter av uran.

Många av de hälso- och miljöproblem som identifierats i samband med utvinning av uran är likartade med de frågeställningar som finns vid utvinning av basmetaller⁵, ädelmetaller och järn. Detta inkluderar risk för uppkomst av sura och metallhaltiga lakvatten till följd av vittring av sulfidmineral i det avfall som uppstår vid brytning och bearbetning. Dock

¹ Ur SGU Rapport om energimetaller, 2016:2

² Ibid

³ I Norra Kärr har man hittat höga halter av s.k. tunga sällsynta jordartsmetaller, HREE.

⁴ SGU, rapport om sällsynta jordartsmetaller i Sverige, 2015:21

⁵ Med basmetaller avses i gruvsammanhang koppar, bly, aluminium, nickel, tenn och zink.

kan uran oxideras och mobiliseras även vid neutrala pH. Utöver kemisk påverkan tillkommer även risker till följd av strålningspåverkan.⁶

Prövningsprocessen för gruvverksamhet avseende uran är komplex och omfattar flera lagar och förordningar. Miljöbalken (1998:808), minerallagen (1991:45), strålskyddslagen (1988:220) och kärntekniklagen (1984:3) ställer alla krav i olika avseenden för olika steg av processen från prospektering till anrikning.

2.2 Uppdraget

Naturvårdsverket fick i maj 2017⁷ i uppdrag att utreda hur ett förbud mot uranutvinning i Sverige kan utformas. Bakgrunden till uppdraget är bland annat Energiöverenskommelsens⁸ mål om att all svensk elproduktion ska baseras på förnybara källor senast år 2040. Naturvårdsverket ska i utformningen av förbudet beakta behovet av att även fortsättningsvis kunna utvinna andra metaller som förekommer i nära association med uran i berggrunden. Naturvårdsverket ska vidare utreda konsekvenserna av ett eventuellt förbud mot prospektering efter uran och då särskilt belysa om ett sådant förbud kan påverka försörjningen av metaller som behövs för omställningen till ett hållbart energisystem.

2.3 Genomförande

Naturvårdsverket har genomfört uppdraget i en intern arbetsgrupp. Underlag har inhämtats från Sveriges geologiska undersökning (SGU), Bergsstaten och Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Uppdragstiden har varit för kort för att medge någon bredare extern dialog, men bilaterala avstämningar har hållits med dessa myndigheter och Naturvårdsverket har försökt att så långt möjligt omhänderta de synpunkter som har inkommit.

När det gäller Naturvårdsverkets förslag till reglering så har SGU bland annat framfört att även miljöskäl borde kunna åberopas för att medge undantag för uranutvinning, inklusive att utvinna uran ur gruvavfall. Naturvårdsverket delar inte den bedömningen, vilket redogörs för i avsnitt 3.4.1. SGU delar i stort Naturvårdsverkets bedömningar när det gäller ändringarna i minerallagen, men påpekar att tiden inte har medgett en fullständig utredning av alla konsekvenser av en sådan lösning.

⁶ Miljökonsekvenser av prospektering, brytning och vidare bearbetning av uranhaltigt berg beskrivs i högre detaljeringsgrad i Höglund, 2010.

⁷ M2017/01378/R

⁸ En överenskommelse träffad 160610 mellan S, Mp, M, C och Kd om långsiktiga spelregler för den svenska energiförsörjningen

SSM har påpekat vikten av att säkerställa att verksamheter som bearbetar uran i andra sammanhang än gruvdrift inte onödigtvis ska drabbas av ett utvinningsförbud. Myndigheten föreslår också att en motsvarande reglering ska införas i kärntekniklagen för att undvika onödig prövning, även om det inte är avgörande för att uppnå avsedd verkan av Naturvårdsverkets förslag. Naturvårdsverket har reviderat förslaget till ny reglering i miljöbalken utifrån SSM:s synpunkt, men väljer att inte lämna några förslag när det gäller reglering i kärntekniklagen, se avsnitt 3.2.3.

Arbetsgruppen har bestått av Ingrid Lidgard, Jennifer Brammer, Elisa Abascal Reyes, Petter Larsson Garcia, Ulrika Gunnesby och Joel Grede. Projektledare har varit Jonas Nordanstig.

2.4 Läsanvisningar

Uppdraget består av två huvuddelar: att utreda hur ett förbud mot uranutvinning bör utformas och att beskriva konsekvenserna av ett eventuellt förbud mot uranprospektering. Utvinningen behandlas i avsnitt 3 och prospekteringen i avsnitt 4. Författningsförslagen samlas i avsnitt 5.

Till redovisningen biläggs underlag från SGU när det gäller svenska uranförekomster och läget när det gäller pågående undersökningstillstånd när det gäller uran.

3 Förbud mot uranutvinning

3.1 Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverkets föreslår att tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle endast ska få ges om det är nödvändigt för att möjliggöra ändamålsenlig utvinning av annat mineral än uran och om denna utvinning av annat mineral är syftet med verksamheten. Den nya bestämmelsen införs i 9 kap. miljöbalken. Vidare föreslår Naturvårdsverket att uran tas bort som koncessionsmineral ur minerallagen.

Syftet med dessa förändringar är att skapa ett effektivt förbud mot gruvverksamheter och åtgärder som genererar material med höga uranhalter utan att onödigtvis försvåra för annan mineralutvinning. Sällsynta jordartsmetaller och andra ämnen ibland bundna i mineral som är rika på uran och där det kan vara svårt att utvinna dessa utan att också utvinna uran. Sådana verksamheter ska kunna få tillstånd efter regeringens godkännande enligt de befintliga bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken.

Verksamhetsutövaren har då också möjlighet att ekonomiskt tillgodogöra sig uran som uppkommer i verksamheten, förutsatt att detta är tillåtet enligt miljötillståndet.

För sådan gruvdrift eller gruvanläggning som inte medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material i sådan utsträckning att det kan användas för framställning av kärnbränsle gäller inte förbudet utan verksamheten prövas på samma sätt som idag. Förslaget ger därmed tre kategorier av gruvverksamheter:

- a) Verksamheter som inte träffas av förbudet genom att halten uran är tillräckligt låg,
- b) verksamheter som inte längre är tillåtna eftersom halten uran är för hög och förutsättningarna för undantag inte är uppfyllda och
- c) verksamheter som uppfyller kraven för att kunna åberopa ett undantag.

Kategorierna b) och c) ska, efter motiverat yttrande från beslutsmyndighet eller domstol, tillåtligetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken på samma sätt som idag.

Att ta bort uran som koncessionsmineral innebär en markering av att samhället inte längre betraktar uran som ett mineral där det är viktigt med en formaliserad prövning av rättigheterna till mineralet. Vid ett eventuellt tillgodogörande får därför verksamhetsutövaren själv säkerställa sin ekonomiska rätt till uran som uppkommer i verksamheten.

3.2 Mer om förslaget

3.2.1 Miljöbalken m.m.

Konstruktion

Naturvårdsverket föreslår att tillstånd för gruvdrift eller gruvanläggning som medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle inte ska få ges annat än i undantagsfall. Då dessa verksamheter utgör miljöfarlig verksamhet föreslår Naturvårdsverket att regleringen införs i 9 kap. miljöbalken, som behandlar miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Eftersom det endast är en specifik typ av verksamheter och åtgärder som träffas av regleringen är det lämpligt att den placeras efter de särskilda paragraferna om täkter, nämligen i en ny 6 i §.

Förslaget innebär att det endast är tillåtet att utvinna uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle om uranet utgör ett så kallat accessoriskt mineral till det som verksamhetsutövaren avser att utvinna. Undantaget avser fall när uranet av tekniska skäl måste utvinnas för att verksamhetsutövaren ska kunna utvinna det huvudsakliga mineralet. Renodlat kommersiella skäl ska däremot inte utgöra grund för tillämpning av undantaget.

En reglering med motsvarande innehåll finns i 5 kap. 4 § minerallagen. Eftersom sådan utvinning som avses i 5 kap. 4 § minerallagen vid bearbetning av koncessionsmineral alljämt föreslås vara tillåten enligt minerallagen⁹ när det gäller uran är det lämpligt att ett undantag med motsvarande innehåll införs i miljöbalken. Naturvårdsverket föreslår därför att det ska vara tillåtet att utvinna uran i de fall det annars kommer att förhindra en ändamålsenlig brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral än uran. Undantaget i miljöbalken föreslås gälla såväl för koncessionsmineral som för jordägarmineral¹⁰.

För att ytterligare förtydliga förhållandet mellan det uranhaltiga materialet och övriga mineraler föreslås att tillstånd endast får ges om brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral är syftet med verksamheten. Avsikten med ett sådant tillägg är att förhindra att uranutvinning blir verksamhetens huvudändamål, legitimerat av en förekomst av ett annat associerat mineral.

⁹ Se efterföljande avsnitt om minerallagen.

¹⁰ Jordägarmineral är sådana mineral som inte är koncessionsmineral enligt 1 kap. 1 § minerallagen.

Val av begrepp

Den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 6 i § miljöbalken omfattar brytning, bearbetning och anrikning. Avsikten med denna uppräkningslista är att täcka in alla de åtgärder som normalt förekommer vid gruvdrift och mineralextraktion. Det bedöms också täcka in en eventuell sekundär utvinning eller återvinning av mineral ur gruvavfall. Naturvårdsverket väljer att inte använda begreppet utvinning i den nya paragrafen då det inte har samma innebörd i miljöbalkens och minerallagens regelverk. Däremot används begreppen brytning, bearbetning och anrikning för att förklara processen och det är då lämpligt att den föreslagna regleringen utgår från samma nomenklatur.

Naturvårdsverket väljer att inte göra skillnad mellan om utvinningen avser uran som huvudsakligt mineral (huvudprodukt) eller om det endast handlar om uran som biprodukt till ett annat mineral. Begreppen huvudprodukt och biprodukt används inte vid koncessionsprövningen enligt minerallagen¹¹ eller vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken¹². Regleringen är avsedd att vara tillämplig på alla former av gruvverksamheter där uran utvinns.

Bestämmelsen avser vidare uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle. Det innebär att bestämmelsen omfattar såväl uran som föreningar där uran ingår. Bestämmelsen bör omfatta föreningar där uran ingår eftersom sådant material i förlängningen kan upparbetas till uran och uran ofta förekommer i låga halter i berggrunden. Ett sådant tillämpningsområde överensstämmer med tillämpningsområdet för kärntekniklagen. Kärntekniklagen (1984:3) gäller bl.a. för uppförande, innehav eller drift av anläggning för utvinning eller bearbetning av kärnämne. Med kärnämne avses bl.a. uran eller förening där uran ingår (1 och 2 §§ kärntekniklagen). Mängd- och haltgränser för när tillståndsplikt inträder enligt kärntekniklagen framgår av förordningen om kärnteknisk verksamhet (1984:14). Naturvårdsverket gör bedömningen att det inte finns anledning att ändra på dessa utgångspunkter när det gäller miljöbalkens förbud mot uranutvinning.

Prövningen enligt miljöbalken

För utvinning av malm och mineral, oavsett om det är jordägarmineral eller koncessionsmineral, krävs tillstånd enligt miljöbalken.¹³ För koncessionsmineral finns det också en möjlighet att söka bearbetningskoncession i enlighet med reglerna i minerallagen.¹⁴

¹¹ Bergsstaten, e-post 170703

¹² Naturvårdsverket vill förtydliga att biprodukt i detta sammanhang inte ska förväxlas med avfallslagstiftningen om när avfall upphör att vara avfall, jfr 15 kap. 1 § 2 miljöbalken. Avsikten är endast att förtydliga verksamhetsutövarens syfte med gruvdriften eller gruvanläggningen.

¹³ Se 4 kap. 11-16 §§ miljöprövningsförordningen.

¹⁴ Se 1 kap. 4 § minerallagen.

När det gäller provningen enligt miljöbalken är mark- och miljödomstolen prövningsmyndighet såvitt avser frågor om brytning, bearbetning och anrikning såvida det inte är fråga om provbrytning, rostning eller sintring för provändamål eller utvinning av asbest.¹⁵ Provbrytning prövas av miljöprövningsdelegationen.

Av 17 kap. 1 § miljöbalken följer emellertid att regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av bl.a. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. I de fall 17 kap. 1 § miljöbalken är tillämplig ska prövningsmyndigheten med ett eget yttrande överlämna frågan om tillåtlighet till regeringen för prövning.¹⁶

Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna undantagsmöjligheten i 9 kap. 6 i § miljöbalken kommer att omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. Detta gäller oavsett om verksamheten utgör en provbrytning eller om det är frågan om gruvdrift. Naturvårdsverket anser att förslaget träffas redan av punktens första led som lyder ”anläggning för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet” och att dess andra led ”anläggning för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle” är överflödiga. Naturvårdsverkets uppfattning stöds av lagkommentaren till paragrafen där det anges att en anläggning för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle enligt definitionen i 2 § c kärntekniklagen är kärntekniska anläggningar och faller under tillämpningen av det första ledet i punkten¹⁷.

Naturvårdsverket väljer dock att inte föreslå någon ändring i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken då det inte funnits möjlighet att på djupet granska vad ett borttagande av andra ledet i punkten skulle innebära. Avsikten har istället varit att säkerställa att förslaget i 9 kap. 6 i § miljöbalken omfattas av regeringens obligatoriska prövning.

Det blir prövningsmyndighetens sak att avgöra om verksamheten kommer att ligga under den tillåtna nivån. Detta bör, med stöd av kärnteknikförordningens bestämmelser, låta sig göras utan svårighet. I de fall där uranhalterna är så låga att verksamheten inte träffas av 17 kap. 1 § punkt 1 miljöbalken kommer verksamheten inte heller enligt förslaget att vara förbjuden eller underkastad regeringens tillåtlighetsprövning.

¹⁵ Se 4 kap. 11-16 §§ miljöprövningsförordningen.

¹⁶ Se 21 kap. 7 § miljöbalken.

¹⁷ Se lagkommentar 17 kap. 1 § 1 miljöbalken, författare Bertil Bengtsson m.fl.

Det är också viktigt att en verksamhetsutövare som utvidgar sin verksamhet och, med stöd av undantaget, ansöker om att få bryta uran ska omfattas av regeringens obligatoriska prövningsplikt. I förarbetena till miljöbalken¹⁸ framgår att en ny verksamhet inte är liktydig med en ny, kompletterande fabriksbyggnad.¹⁹ Enligt förarbetena måste en bedömning göras i varje enskilt fall men Naturvårdsverket anser ändå att detta motivuttalande ger stöd för att prövningsplikt blir huvudregeln i dessa fall. Någon ändring av begreppet ny verksamhet krävs därför inte.

Det kommunala vetot

Naturvårdsverket anser inte att den föreslagna ändringen i 9 kap. 6 i § miljöbalken bör föranleda någon ändring såvitt avser bestämmelsen om kommunalt veto i 17 kap. 6 § miljöbalken. I de fall en verksamhet medför brytning av uranhaltigt berg eller motsvarande som når upp till den halt eller mängd som avses i 17 kap. 1 § miljöbalken gäller dessa regler oavsett om det införs ett generellt förbud mot uranutvinning eller inte. Det innebär att även verksamheter som syftar till annat än uranutvinning redan idag kan träffas av bestämmelserna om regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning och kravet på kommunal tillstyrkan. Naturvårdsverket bedömer att den möjlighet till undantag från förbudet som ges av förslaget i 9 kap. 6 i § inte bör vidgas till en möjlighet för regeringen att bortse från kommunfullmäktiges inställning liknande det som gäller för vissa andra verksamheter i 17 kap. 4 §.

Stoppregeln i 4 kap. 3 § miljöbalken

Enligt denna paragraf får en anläggning som avses i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken inte komma till stånd inom de uppräknade områdena. Då Naturvårdsverket inte föreslår någon ändring i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken kan denna paragraf lämnas oförändrad.

Miljöprövningsförordning (2013:251)

Koderna i miljöprövningsförordningen är allmänt hållna utan att specificera typ av mineral eller exakt vilken teknisk lösning som avses. Detta regleras istället i själva miljötillståndet och dess villkor. Den föreslagna ändringen i miljöbalken föranleder därför inte några ändringar i miljöprövningsförordningen.

¹⁸ Prop. 1997/98:45 II s. 215

¹⁹ Men om det i den nya byggnaden ska bedrivas en helt ny typ av verksamhet kan det bli aktuellt med en obligatorisk regeringsprövning.

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Naturvårdsverket finner inte att den föreslagna ändringen i miljöbalken föranleder någon ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Förordning (2013:319) om utvinningsavfall

Naturvårdsverket bedömer inte att förordningen påverkas av den föreslagna ändringen i miljöbalken.

Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Då det genom Naturvårdsverkets förslag kommer att kvarstå en möjlighet, om än begränsad, att utvinna uranhaltigt material bör punkten som specificerar avgiftens storlek i de fall verksamheten avser uranmalm stå kvar. Det är upp till mark- och miljödomstolen eller den statliga förvaltningsmyndigheten att avgöra hur den inlämnade ansökan ska klassificeras enligt denna lag.

3.2.2 Minerallagen

Naturvårdsverket föreslår att uran inte längre ska utgöra ett koncessionsmineral och att uran därför ska strykas från uppräknningen i 1 kap. 1 § 1 minerallagen. Detta medför också att uran ska tas bort från 51 § mineralförordningen (1992:285). Det blir alltså inte längre möjligt att bevilja vare sig undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession beträffande uran. Verksamhetutövarens möjlighet till markanvisning avseende uran försvinner i och med detta. Tillgång till marken måste därför istället säkras genom avtal med markägare alternativt köp av fastighet. Denna förändring begränsar dock inte en verksamhetsutövares möjlighet att få tillstånd respektive koncession för de mineral som även fortsättningsvis ingår i listan över koncessionsmineral.

I 5 kap. 6 § minerallagen regleras möjligheten för koncessionshavaren att tillgodogöra sig mineral och mineraliska ämnen som inte omfattas av koncessionen. 5 kap. 4 § minerallagen innebär att koncessionshavaren får bearbeta inte bara sådana mineral som omfattas av koncessionen utan även andra koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen i den mån det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Naturvårdsverkets förslag innebär att utvinning av uran ska vara tillåten i sådana fall. Det innebär också att verksamhetsutövaren har rätt att tillgodogöra sig detta uran ekonomiskt. Några förändringar i minerallagen är därför inte nödvändiga i detta avseende.

Prövningen enligt minerallagen

Ärenden om beviljande av bearbetningskoncession prövas av bergmästaren, om inte bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt

betydelsefull ur allmän synpunkt eller bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit. I sådana fall ska ärendet hänskjutas till regeringens prövning.²⁰ Att ärendet gäller mineral som är viktigt från utrikes- eller försvarspolitisk synpunkt eller att det är fråga om särskilt stora eller kontroversiella ärenden kan utgöra skäl till att hänskjuta frågan till regeringen.²¹

Enligt förslaget kommer uran inte längre att vara koncessionsmineral. Frågan om utvinning av uran ska tillåtas enligt minerallagen är därmed inte explicit föremål för koncessionsprövning enligt minerallagen i den meningen att sökanden kan få ett koncessionsbeslut som reglerar dennes rätt att bearbeta uranet. Även om det vid bedömningen av om koncession ska meddelas avseende ett koncessionsmineral bl.a. ska beaktas om fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomisk (malmbevisning)²², i vilken hänsyn ska tas till alla ämnen som omfattas av ansökan samt till sådant som kan tillgodogöras enligt 5 kap. 6 § minerallagen²³, är det likväl inte en tillståndsfråga om kriterierna i 5 kap. 4 och 6 §§ minerallagen är uppfyllda. 5 kap. 4 och 6 §§ reglerar istället hur bearbetningen faktiskt får bedrivas och vad koncessionshavaren får tillgodogöra sig utöver de koncessionsmineral som koncessionen omfattar.

Redan idag finns det således en möjlighet att i det enskilda fallet hänskjuta prövningen till regeringen om uran förekommer i ansökan om bearbetningskoncession avseende ett annat mineral. Någon specifik reglering avseende uran finns dock inte, till skillnad från prövningen enligt miljöbalken²⁴. Naturvårdsverket bedömer därför att det inte är nödvändigt att föreslå några förändringar i minerallagen när det gäller utvinning av uran såvitt avser prövningsmyndigheter. Frågan om det är bergmästaren eller regeringen som ska pröva koncessionsansökan får istället, precis som idag, avgöras i det enskilda fallet. Behovet av en regeringsprövning avseende uran borde dock vara mindre då uran endast kommer kunna utvinnas om kraven i 5 kap. 4 § minerallagen är uppfyllda.

3.2.3 Övrig lagstiftning

Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Kärntekniklagen reglerar säkerheten vid och kontrollen av kärntekniska verksamheter. Uran är ett kärnämne och innehav av kärnämne utgör kärnteknisk verksamhet enligt 1 § kärntekniklagen. Vissa undantag görs i

²⁰ Se 8 kap. 1 och 2 §§ minerallagen.

²¹ Se Delin s. 152 och prop. 1988/89:92, s. 98.

²² Se 4 kap. 2 § minerallagen.

²³ Se Prop. 1988/98:92, s. 98.

²⁴ Se 17 kap. 1 § p. 1 miljöbalken.

kärnteknikförordningen vilket gör att allt innehav eller hantering av uran inte träffas av kärntekniklagens bestämmelser. För att få utvinna uran krävs dels tillstånd enligt miljöbalken men också tillstånd enligt kärntekniklagen. Dessa prövningar sker parallellt.

Naturvårdsverket har, efter synpunkter från Strålsäkerhetsmyndigheten, övervägt om ett förbud mot brytning, bearbetning och anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle även ska komma till uttryck i kärntekniklagen. Det skulle vara möjligt att införa en bestämmelse som anger att det inte går att söka tillstånd för kärnteknisk verksamhet ifall det är en sådan verksamhet eller åtgärd som träffas av förbudet i föreslagna 9 kap. 6 i § miljöbalken och verksamheten inte uppfyller kraven för undantag.

På grund av uppdragets snäva tidsram har Naturvårdsverket inte haft möjlighet att på djupet granska denna fråga och föreslår därför ingen förändring i lagen om kärnteknisk verksamhet. Det skulle dock vara önskvärt att ytterligare belysa frågan och konsekvenserna av ett sådant införande.

Strålskyddslag (1988:220)

Strålskyddslagen syftar till att skydda människor och miljö mot skadlig verkan av strålning och är tillämplig på verksamhet som hanterar material som avger strålning. Innehav av uran kan medföra krav på tillstånd enligt denna lag om aktiviteten i materialet är över en viss nivå. Naturvårdsverket finner inte att de föreslagna ändringarna i miljöbalken och minerallagen föranleder några ändringar i strålskyddslagen vilket innebär att tillståndsplikten får kvarstå.

Euratomfördraget

Euratomfördraget innehåller bestämmelser om att försörjningen med malmer, råmaterial och speciella klyvbara material inom gemenskapen ska säkerställas enligt principen om lika tillgång till resurserna och genom en gemensam försörjningspolitik (artikel 52). För att trygga dessa principer innehåller fördraget också regler om ägande- och optionsrätt för gemenskapen till de nämnda kärnmaterialen (artikel 57 och 86). Det innebär att alla speciella klyvbara material som framställs eller importeras av en medlemsstat är gemenskapens egendom och att gemenskapen har förköpsrätt till alla sådana material. Kommissionen får rekommendera medlemsstater att främja prospektering och utnyttjande av mineralfyndigheter (artikel 70). Om en medlemsstat inte följer kommissionens rekommendationer kan gemenskapen besluta om sanktioner. Dessa innebär att den berörda staten ska anses ha avstått från rätten till lika tillgång till gemenskapens resurser.

Euratomfördragets regler om ägande- och optionsrätt är avsedda för en situation då det råder brist på råvaror. Eftersom det hittills har funnits ett

överskott på råvaror har bestämmelserna om optionsrätt aldrig tillämpats²⁵. Äganderätten omfattar enbart speciella klyvbara material som redan har framställts eller importerats av en medlemsstat, en person eller ett företag. Det betyder att optionsrätten inte kan användas för att tvinga fram brytning av sådana material.²⁶ Det torde inte heller vara möjligt att tvinga fram sådan bearbetning eller anrikning som avses i Naturvårdsverkets förslag till ny reglering, vare sig i samband med pågående brytning eller från befintligt gruvavfall, även om halten uran skulle vara så hög att materialet kan användas för framställning av kärnbränsle. I anslutningsakten för Sverige finns dessutom en gemensam förklaring där det framgår att det är varje medlemsstat som avgör om den ska producera kärnenergi eller inte. Enligt artikel 194.2 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har en medlemsstat rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur.

Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att förslaget till reglering i miljöbalken inte strider mot Euratomfördragets principer om lika tillgång till resurserna och en gemensam försörjningspolitik eller fördragets regler om ägande- och optionsrätt.

3.3 Överväganden och motiv

3.3.1 Normgivning

Brytning, bearbetning och anrikning av uranhaltigt material är miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket föreslår därför att den nya regleringen införs i 9 kap. miljöbalken som behandlar miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En reglering på lagnivå istället för genom en förordning knuten till miljöbalken kan motiveras med att Naturvårdsverkets förslag får konsekvenser för enskilda medborgare och företag. Det är också lämpligt att riksdagen får besluta om det grundläggande förbudet, från vilket regeringen sedan i särskilda fall kan bevilja undantag.

Eftersom det endast är en specifik typ av verksamheter och åtgärder som träffas av regleringen är det lämpligt att den placeras efter de särskilda paragraferna om täkter, nämligen i ny 6 i §. Denna placering medför att följdändringar i andra lagar eller annan lagstiftning begränsas i möjligaste mån. Naturligtvis kan sådana verksamheter och åtgärder också utgöra vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Detta förhållande föranleder emellertid inte några förslag till författningsändringar.

²⁵ Cramér, P., Stendahl, S. och Erhag, T. (2007): Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad europeisk union?, s. 74.

²⁶ Svenska institutet för europapolitiska studier, Kort om Euratom och Lissabonfördraget (2008), s. 3.

3.3.2 Utvinning och andra begrepp

Eftersom utvinning enligt minerallagen har en annan betydelse än utvinning enligt miljöbalken och till balken knutna regleringar såsom miljöprövningsförordningen (2013:251) och förordningen (2013:319) om utvinningsavfall, utvinningsavfallsförordningen, är det inte lämpligt att i den föreslagna regleringen i miljöbalken använda sig av begreppet utvinning. Det är emellertid väsentligt att samma typ av verksamhet och åtgärder träffas av de båda regelverken i nu aktuella delar.

Enligt minerallagen definieras bearbetning som utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral.²⁷ Varken utvinning eller tillgodogörande definieras i lagen. Med tillgodogörande ska dock förstås att med äganderätten ta egendom i anspråk, dvs. det rättsliga stödet för att ta annans egendom och göra den till sin utan att drabbas av straffrättsliga påföljder.²⁸ Med bearbetning avses brytning, sovring och anrikning.²⁹ Mot bakgrund av ovanstående drar Naturvårdsverket slutsatsen att med utvinning enligt minerallagen avses brytning, sovring och anrikning.

Av miljöprövningsförordningen följer att tillståndspflicht bl.a. gäller för gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral och kol³⁰ samt för anläggning för annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring³¹. Såsom förordningen är skriven inkluderar bearbetning alltså inte anrikning. Med anrikning menas i allmänhet en process där man förädlar malm genom fysikalisk och/eller kemisk behandling och framställer ett koncentrat av värdefulla malmmineral.

Utvinningsavfallsförordningen innehåller följande definitioner.³²

- utvinning: verksamhet som innebär att man bryter, borrar eller spränger i jordskorpan eller på annat sätt lösgör material från jordskorpan i syfte att ta ut en fyndighet eller ämnen eller material från en fyndighet ur jordskorpan,
- utvunnet material: material som har lösgjorts genom utvinning,
- bearbetning: verksamhet som syftar till att genom en mekanisk process, en kemisk process, en biologisk process eller en termisk eller annan fysikalisk process eller en kombination av sådana processer skilja ut eller koncentrera ämnen eller material från utvunnet material eller från tidigare bortskaffat utvinningsavfall,

²⁷ Se 1 kap. 3 § andra stycket minerallagen.

²⁸ Se författningskommentaren till 5 kap. 6 § minerallagen i proposition 1988/89:92 och Svensk gruvrätt, s. 204. .

²⁹ Se Delin, s. 116 och Svensk gruvrätt s. 184 och 206.

³⁰ Se 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen.

³¹ Se 4 kap. 14 § miljöprövningsförordningen.

³² Se 2 § utvinningsavfallsförordningen.

men inte smältning eller andra uppvärmningsprocesser än kalkbränning och inga metallurgiska processer.

Såväl utvinning som bearbetning har således andra omfång enligt miljöprövningsförordningen och utvinningsavfallsförordningen jämfört med minerallagen. Eftersom de förstnämnda regelverken är tätt knutna till miljöbalken är det inte lämpligt att använda sig av begreppet utvinning i miljöbalken. Att istället ange att förbudet enligt miljöbalken gäller för brytning, bearbetning och anrikning torde medföra att de åtgärder och verksamheter som träffas av förbudet enligt miljöbalken också omfattas av det regelverk som gäller för utvinning enligt minerallagen.

3.3.3 Verksamhetens syfte och omfattning

Naturvårdsverket väljer att utforma den nya paragrafen på ett sätt som gör att all gruvdrift och alla gruvanläggningar som medför brytning, bearbetning och anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle träffas av bestämmelsen. En verksamhetsutövare kan därmed inte argumentera för att syftet med verksamheten är att utvinna exempelvis järnmalm och inte det uranhaltiga materialet och på så sätt undgå den nya bestämmelsens tillämpning³³.

I andra stycket 9 kap. 6 i § föreskrivs att denna bestämmelse även gäller provbrytning. Naturvårdsverkets förslag tar inte uttryckligen sikte på att förhindra provbrytning, vare sig av uran eller andra mineral då denna verksamhet är begränsad till sin natur och endast i undantagsfall bedöms innebära att mängden utvunnet uranhaltigt material når upp till den nivå då det kan anses vara möjligt att framställa kärnbränsle. Skulle så vara fallet kommer dock även provbrytning att träffas av förbudet. Detta skiljer sig emellertid inte från idag på annat sätt än genom skyldigheten att visa att uranutvinningen är nödvändig för att kunna provbryta ett annat mineral. Om provbrytning skulle generera bränslemässiga mängder uran så gäller redan med dagens lagstiftning att regeringen måste pröva tillåtligheten och därvid inhämta kommunfullmäktiges tillstyrkan innan verksamheten kan erhålla tillstånd. Man skulle kunna hävda att detta skapar en moment-22-situation genom att det först är genom provbrytning som man kan bestämma uranhalten och huruvida det är nödvändigt att ta upp uran för att kunna bryta ett annat mineral på ett ändamålsenligt sätt. Naturvårdsverket bedömer dock att det torde gå att bedöma dessa aspekter redan vid sådana mängder

³³ Det ligger också i linje med det resonemang som Naturvårdsverket förde i ett annat ärende som gällde en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen i Olserum, Västerviks kommun. Uran var inte utpekad i ansökan men fanns i höga halter i mineraliseringen. Frågan var om den verksamhet som ansökan avsåg kunde anses vara en sådan anläggning som omnämns i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. SGU fann att det var så höga halter av uran att det rörde sig om en kombinerad uran- och REE-fyndighet. Naturvårdsverket drog därför slutsatsen att verksamheten omfattades av 17 kap. 1 § 1 miljöbalken så som en anläggning för att bryta uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle.

provbrutet material att det inte kan användas för framställning av kärnbränsle.

I övrigt bedömer Naturvårdsverket att förslaget till ny 9 kap. 6 i § miljöbalken kraftigt reducerar möjligheten att utvinna uran och därmed kommer att ha en dämpande effekt på intresset att provbryta efter uran.

3.3.4 Kommunal tillstyrkan

Av 17 kap. 6 § miljöbalken följer att regeringen endast får tillåta en verksamhet som avses i 17 kap. 1 § första stycket om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta (kommunalt veto). För vissa verksamheter får regeringen under vissa förutsättningar tillåta verksamheten trots att kommunen motsätter sig det. Denna möjlighet gäller emellertid inte för anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Såvitt Naturvårdsverket eller SGU känner till finns det idag ingen kommun som skulle vara villig att tillåta utvinning av uran.³⁴ Naturvårdsverkets förslag innebär att det endast undantagsvis ska vara tillåtet att utvinna uran. Naturvårdsverket har analyserat om förslaget till förbud kan innebära ett onödigt försvårande av annan mineralutvinning, däribland framställning av sådana metaller som anses väsentliga i omställningen mot ett hållbart samhälle och om det i så fall skulle kunna vara motiverat med inskränkningar i det kommunala vetot under vissa förutsättningar. En förändring av vetorätten för sådana verksamheter som träffas av undantaget skulle till exempel kunna ske genom en ändring i 17 kap. 6 § 3 st miljöbalken där kommunens vetorätt inte gäller i de fall det ”från nationell synpunkt är synnerligen angeläget” att verksamheten kommer till stånd. Naturvårdsverket gör dock bedömningen att det finns risk för att möjligheterna till att utvinna uran i så fall kan bli större än idag. Dessutom bör det inte vara omöjligt för en verksamhetsutövare som avser att påbörja brytning av en för samhället betydelsefullt mineral att på saklig grund få en kommunal acceptans för den planerade verksamheten. Naturvårdsverket anser inte att några sådana förändringar skulle vara förenliga med uppdragets syfte och föreslår därför inte några förändringar såvitt avser 17 kap. 6 § miljöbalken.

3.3.5 Koncessionsmineral

Av propositionen till minerallagen framgår vilka krav som ställs för att ett mineral ska få ingå i kretsen av koncessionsmineral: ”Minerallagen ska omfatta mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning ter

³⁴ Muntlig uppgift från SGU.

sig meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas.”³⁵

Naturvårdsverket föreslår att uran tas bort som koncessionsmineral vilket medför att uran istället blir ett jordägarmineral som faller utanför minerallagens och mineralförordningens tillämpningsområde. Då det i dagsläget inte förekommer någon uranutvinning påverkar inte denna lagändring någon verksamhetsutövare i någon större utsträckning. Det skickar dock en tydlig signal att detta inte är ett mineral vars utvinning är ett allmänt intresse.

Naturvårdsverket föreslår att 5 kap. 4 och 6 §§ minerallagen kvarstår oförändrade vilket gör det möjligt för innehavaren av en bearbetningskoncession att bedriva sitt arbete trots eventuell förekomst av uran. Genom att paragraferna kvarstår oförändrade möjliggörs även i fortsättningen utvinning av sådana mineral som staten anser vara samhällsekonomiskt betydelsefulla.

Vad gäller prospektering gör Naturvårdsverket bedömningen att det även i fortsättningen kommer vara möjligt för prospektören som erhållit ett undersökningstillstånd för ett koncessionsmineral att fastställa uranhalten i berggrunden. I 1 kap. 3 § minerallagen står det att ”med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utvärdera fyndighetens sannolika ekonomiska värde, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättinnehavares rätt.”

Naturvårdsverket anser att ”arbete i syfte att påvisa en fyndighet” ger prospektören rätt att klarlägga uranförekomsten oavsett om uran är ett koncessionsmineral eller inte. Uran kan således användas som ledmineral vid prospektering efter andra mineral. Så som tidigare nämnts går det dock inte att få ett undersökningstillstånd avseende uran.

Vad gäller rapporteringskyldigheten finns det regler i 14 kap. 3-5 §§ minerallagen avseende undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Den som innehar bearbetningskoncession för uran måste föra journal över undersökningsarbete och bearbetning enligt 51 § mineralförordningen. Ifall uran plockas bort ur listan över koncessionsmineral begränsas rapporteringsskyldigheten avseende uran. Naturvårdsverket anser dock att kunskapsinhämtningen avseende uran inte avsevärt försvåras då en verksamhetsutövare är skyldig att redovisa alla uppgifter om berggrunden i en tillståndsprövning enligt miljöbalken.

³⁵ Prop. 1998/89:92 s 50 f

3.4 Alternativa lösningar

3.4.1 Miljöbalken

Absolut förbud

Ett alternativ till den reglering som Naturvårdsverket föreslår är att istället införa ett absolut förbud mot uranutvinning och föreskriva att tillstånd till sådan gruvverksamhet som medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle inte får ges.

Naturvårdsverket anser inte att ett absolut förbud är motiverat. Ett absolut förbud skulle nämligen riskera att innebära att förekomst av uran utgör ett hinder mot att utvinna värdefulla mineraler, till exempel i de fall som uranet inte förrän vid anrikning kan separeras från ett värdefullt mineral eller i de fall uran av tekniska skäl måste brytas för att komma åt en fyndighet. Ett absolut förbud skulle därmed kunna medföra att värdefulla mineraler som kan vara viktiga ur ett samhällsperspektiv, till exempel metaller som används för batteritillverkning och förnybar energi som vindkraftverk, inte skulle vara möjliga att utvinna. Ett sådant förslag skulle indirekt kunna motverka arbetet med att uppnå målet i Energiöverenskommelsen om att 100 procent av elproduktionen ska vara förnybar år 2040.

Naturvårdsverket är medvetet om de miljörisker som är förknippade med utvinning av uran men bedömer att sådana kan hanteras inom ramen för tillståndprocessen enligt miljöbalken. Även om uran inte är en förnybar energikälla och att det av denna anledning finns skäl att inte utvinna uran anser Naturvårdsverket ändå att det, vid en samlad bedömning av ekonomiska, miljömässiga och samhälleliga intressen, är motiverat att uran tillåts att utvinnas i den utsträckning som Naturvårdsverket föreslår och att ett absolut förbud inte är motiverat.

Ytterligare skäl för undantag

Naturvårdsverkets förslag innebär att det ska vara tillåtet att utvinna uran om det av *tekniska skäl* är nödvändigt för att utvinna ett annat mineral och utvinningen av det andra mineralet är det huvudsakliga syftet med verksamheten. En variant på förslaget hade kunna vara andra eller fler skäl för undantag från förbudet. Till exempel skulle man kunna tillåta utvinning av uran i de fall det föreligger specifika *ekonomiska skäl* att tillåta brytning. Specifika skäl skulle kunna avse följande förhållande. Utvinning av enbart ett visst mineral på en viss lokalisering bedöms inte vara förenligt med god hushållning enligt miljöbalken. Om utvinningen dessutom innefattade uran, som inte av tekniska skäl måste utvinnas, skulle det ekonomiska värdet av att bryta det första mineralet och uranet medföra att verksamheten vid en lokaliseringsbedömning bedöms förenlig med god hushållning. Naturvårdsverket anser att ett sådant förslag skulle medföra svåra

ekonomiska avvägningar och riskera att leda till utvinning som främst syftar till att bryta uran, vilket inte skulle vara förenligt med uppdraget. Det är därmed inte lämpligt att som undantag tillåta utvinning av uran av ekonomiska skäl.

Ytterligare en grund för undantag som Naturvårdsverket väljer bort är att tillåta utvinning av uran ur gruvavfall om det är *miljömässigt motiverat* med sådan utvinning framför att inte utvinna det, till exempel på grund av utlakning av uran. Utvinningen skulle i det närmaste fylla en funktion av ett försiktighetsmått för att förhindra skada eller olägenhet av väsentlig betydelse till skydd för människors hälsa eller miljön. Det finns konkreta exempel på uranhaltigt gruvavfall där utvinning av uran skulle vara tekniskt möjligt och i vissa lägen kommersiellt intressant, till exempel vid Kvarntorp i Örebro län. En hållning kan då vara att det vore bättre att utvinna och tillgodogöra sig detta uran istället för att behöva tillgripa kostsamma skydds- eller saneringsåtgärder för att förhindra ett skadligt läckage av uran från gruvavfallet. Det går att argumentera för att det leder till ett mer effektivt resursutnyttjande.

Naturvårdsverket ställer sig tveksamt till en sådan reglering. Dels är det en grannliga uppgift att avgöra när risken för skada från befintligt avfall – trots försiktighetsmått – är så stor att den överskuggar den risk som en utvinning i kommersiell skala i sig innebär för sådan skada. Dels kan, i den mån det krävs att uran tas upp ur marken för att förhindra en miljökatastrof, andra skyddsregler i miljöbalken tillgodose att skadeverkningarna begränsas. Om det exempelvis är frågan om en stängd gruva med uranhaltigt gruvavfall som lakas ut finns det regler i miljöbalken som tar sikte på efterbehandling av förorenade områden. Naturvårdsverket anser att dessa regler är tillräckliga för att skydda miljön om uran förekommer i lakvatten och orsakar miljöproblem. Det är därför inte motiverat att medge ett generellt undantag från förbudet när det gäller miljömässiga skäl för uranutvinning.

Det pågår för närvarande ett annat uppdrag på Naturvårdsverket som heter ”Strategi för hantering av gruvavfall”³⁶. För att inte föregripa dess slutsatser har Naturvårdsverket valt att inte fördjupa sig närmare i frågan om hantering av gruvavfall inom ramen för detta uppdrag. Det bör dock nämnas att såsom författningsförslaget är formulerat kommer eventuell sekundär utvinning av uranhaltigt material genom återvinning ur utvinningsavfall endast att kunna vara möjligt så länge man kan visa att det är tekniskt nödvändigt för att utvinna ett annat mineral ur samma material.

³⁶ Naturvårdsverkets diariem: NV-03195-16

3.4.2 Minerallagen

Förbud mot bearbetningskoncession

Ett alternativ till att utesluta uran som koncessionsmineral är att införa en förbudsparagraf i minerallagen avseende rätten till bearbetningskoncession. Om uran ges en särställning i 1 kap. 1 § minerallagen och läggs i en egen punkt går det att införa regler som endast träffar uran utan att övriga koncessionsmineraler påverkas. Det skulle exempelvis kunna vara tillåtet att få undersökningstillstånd avseende uran men inte bearbetningskoncession. Ifall ett undersökningstillstånd avseende uran sedan upphörde skulle redovisningsskyldigheten i 14 kap. 3 § minerallagen kvarstå oförändrad. En fördel med det är att Bergsstaten då får in uppgifter om uranförekomsten. Ofta är dock dessa uppgifter summariska eftersom uppgifterna lämnas in när ett undersökningstillstånd upphör utan att bearbetningskoncession meddelas. Uppgifterna som redovisas verifieras inte heller av Bergsstaten. Enligt bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) omfattas dessutom dessa uppgifter av sekretess i högst fyra år. Naturvårdsverket anser därför att fördelen med att ha kvar redovisningsskyldigheten enligt 14 kap. 3 § minerallagen är begränsad.

Genom att införa ovanstående ändring blir det ett förbud mot utvinning av uran i enlighet med uppdraget, men Naturvårdsverket anser att samma effekt uppnås om uran tas bort som koncessionsmineral. Införs ett förbud mot bearbetningskoncession avseende uran blir följden att undersökningstillstånd i praktiken blir ointressant då möjligheten till utvinning begränsas. Naturvårdsverket har därför valt bort detta alternativ.

Naturvårdsverket har även diskuterat att införa ett absolut förbud i minerallagen. I det första alternativet utgör uran även fortsättningsvis ett koncessionsmineral men ett förbud liknande 17 kap. 4 § minerallagen³⁷ införs. I det andra alternativet tas uran bort från listan över koncessionsmineral. I båda alternativen krävs det också en ändring av 5 kap. 4 och 6 §§ minerallagen, dvs. ett förbud mot att uran tas upp i samband med annan mineralutvinning. Ett absolut förbud riskerar att begränsa utvinning av andra viktiga mineral och Naturvårdsverket har därför valt att inte gå vidare med något av dessa två förslag.

Förbud mot koncession med undantag

Istället för strängare regler och ett totalförbud har Naturvårdsverket också övervägt om det är lämpligt att införa ett förbud med undantag. Uran skulle i så fall kvarstå som koncessionsmineral.

Vad gäller undantagens omfattning är ett förslag att uran får utvinnas om det är nödvändigt för att den fyndighet som påträffats ska kunna tillgodogöras

³⁷ Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession får inte meddelas i fråga om olje- eller gasverksamhet till havs.

ekonomiskt. Naturvårdsverket anser inte att den ekonomiska aspekten ska utgöra en fristående undantagsmöjlighet då uran inte är av samhällsintresse. Men såsom tidigare anförts innebär Naturvårdsverkets förslag en prövning i två steg. Om kraven i 5 kap. 4 och 6 §§ minerallagen är uppfyllda, dvs. att uran av tekniska skäl måste utvinnas, tar bergmästaren hänsyn till om hela fyndigheten – både aktuellt koncessionsmineral och övriga mineral (t.ex. uran) – sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt (så kallad malmbevisning). Det innebär att även om ändamålsenlig utvinning är det primära syftet så kommer den ekonomiska aspekten ändå att granskas i nästa led. Naturvårdsverket är av den uppfattningen att det är fullt tillräckligt att begränsa beaktandet av den ekonomiska aspekten till dessa situationer.

3.5 Konsekvenser

3.5.1 Effekter av förändringar i miljöbalken

Konsekvenser för företag

Den föreslagna regleringen medför att möjligheterna att utvinna uran begränsas till att enbart avse fall då det är tekniskt nödvändigt för utvinning av andra mineral och då utvinningen av andra mineral är det huvudsakliga syftet med verksamheten. I den mån någon verksamhetsutövare har planer på att utvinna uran i en utsträckning som inte omfattas av undantaget kommer förslaget naturligtvis ha en negativ ekonomisk påverkan. Idag förekommer det inte någon uranutvinning i Sverige och det finns inte någon verksamhetsutövare som har ett tillstånd enligt miljöbalken till uranutvinning. Detsamma gäller ifråga om bearbetningskoncession enligt minerallagen för uran.

Bergsstaten har tagit emot ett antal ansökningar om undersökningstillstånd för uran. Det finns för närvarande fyra giltiga undersökningstillstånd där uran omnämns specifikt. I övrigt finns det cirka 570 giltiga undersökningstillstånd där det huvudsakliga syftet inte är undersökning efter uran men där tillståndshavaren har givits en rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral inkluderat uran. Ett förbud mot utvinning av uran minskar givetvis värdet av medgivna undersökningstillstånd och nedlagd arbetsinsats. Detta gäller särskilt i de fyra fall där uran omnämns som ett av de mineral som undersöks i första hand.

Generellt gäller dock att mycket få av de undersökningstillstånd som beviljas leder till att en gruva öppnas. Med beaktande av att det dessutom krävs en särskild tillståndprocess för kommersiell utvinning av uran kan det konstateras att prospektering av uran är projekt med mycket hög risk vilket de företag som engagerar sig i verksamheten är väl medvetna om. Ett undersökningstillstånd är ingen garanti för att en verksamhetsutövare

kommer att ges tillstånd till gruvdrift vid en efterföljande miljöbalksprövning.

Naturvårdsverkets bedömning är att någon uranutvinning i Sverige inte är aktuell i närtid. Under förutsättning att de föreslagna förändringarna genomförs inom en inte alltför avlägsen framtid finns därmed skäl att anta att de ekonomiska konsekvenserna för ett eventuellt projekt som inte träffas av undantaget blir begränsade, detta eftersom verksamhetsutövaren sannolikt befinner sig i ett sådant skede att den ännu inte gjort några större investeringar i ett sådant projekt. Det bör dessutom tilläggas att det redan idag är förenat med svårigheter att få till stånd en verksamhet som innefattar brytning av uran mot bakgrund av det kommunala vetot då det som nämnts ovan finns skäl att anta att ingen kommun för närvarande skulle tillåta brytning inom kommunen.

Förslaget bedöms vidare innebära att begränsningarna att utvinna uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle inte kommer att hindra utvinning av andra mineraler i någon större utsträckning. Uran förekommer naturligt i berggrunden men då koncentrationerna i de flesta fall är låga träffas inte utvinningen av föreslagna 9 kap. 6 i §. Det uranhaltiga materialet kommer i dessa fall med största sannolikhet att hanteras såsom utvinningsavfall i verksamhetsutövarens avfallshanteringsplan.

De samlade effekterna för företag i gruvnäringen torde därför vara begränsade.

Konsekvenser för myndigheter

De föreslagna förändringarna i miljöbalken bedöms inte medföra några större konsekvenser för berörda aktörer eller allmänheten. Inga förändringar görs såvitt avser prövningsmyndigheter eller det kommunala vetot.

3.5.2 Effekter av ändringar i minerallagen

Konsekvenser för företag

Om uran inte längre är ett koncessionsmineral påverkar det ett antal aktörer.

För verksamhetsutövaren innebär ändringen att möjligheten till markanvisning försvinner och att marken istället får upplåtas av markägaren genom avtal. En fastighetsägare får på så sätt större inflytande. Det blir inte heller möjligt för verksamhetsutövaren vid prövningen enligt miljöbalken att hänvisa till en beviljad bearbetningskoncession och argumentera för att vissa av frågorna redan prövats av Bergsstaten. Dessa begränsningar ligger dock i linje med resonemanget att uran endast ska utvinnas undantagsvis.

Konsekvenser för myndigheter, samhälle m.m.

Ett av minerallagens syfte är att ge staten viss kontroll och insyn över utvinningen av mineralfyndigheter. I minerallagen och mineralförordningen finns flera paragrafer med skyldighet för innehavaren av ett undersökningstillstånd eller en bearbetningskoncession att redovisa uppgifter³⁸. Bergsstaten är också den myndighet som har bäst kompetens att göra en bedömning av fyndighetens ekonomiska brytvärdhet. Tas uran bort som koncessionsmineral försvinner denna rapporteringsskyldighet och Bergsstaten blir inte längre prövningsmyndighet vad gäller just uranfyndigheter. Som nämnts i 3.4.2 ovan så är uppgifterna som inges i samband med att ett undersökningstillstånd löper ut utan att bearbetningskoncession söks ofta knapphändiga och kvalitetssäkras inte heller av Bergsstaten. Ett borttagande av uran som koncessionsmineral innebär därmed inte att det allmänna går miste om väsentliga och vederhäftiga uppgifter rörande uranförekomst i berggrunden. Det betyder inte heller att uran blir helt oreglerat i redovisningshänseende. I den mån en verksamhetsutövare vill utvinna uran blir den föreslagna undantagsmöjligheten i miljöbalken tillämplig och i den processen har verksamhetsutövaren en skyldighet att redovisa uppgifter om alla mineral som finns i berggrunden. Såsom förslaget i 9 kap. 6 i § utformas ska den ekonomiska aspekten inte tas i beaktande vilket underlättar domstolens arbete. Naturvårdsverket ser därför att uran kan tas bort som koncessionsmineral utan att befintlig kunskap och fortsatt informationshämtning avseende uran begränsas på ett negativt sätt.

³⁸ Se bl.a. 14 kap. 3 och 5 §§ minerallagen, 51 § mineralförordningen

4 Förbud mot uranprospektering

Naturvårdsverket ska utreda konsekvenserna av ett eventuellt förbud mot prospektering efter uran. Med prospektering avses i det följande sådana åtgärder som syftar till att klarlägga en malm eller mineralförekomst och som sker med stöd av allemansrätten, ett meddelat undersökningstillstånd eller ett tillstånd till provbrytning.

4.1 Naturvårdsverkets samlade bedömning

Naturvårdsverket bedömer inte att miljöeffekterna av prospektering efter uran, oavsett om det syftar till att klarlägga en fyndighet av uran eller till att med hjälp av uran som indikator mineral hitta en fyndighet av ett annat mineral, motiverar ett förbud mot uranprospektering. Ett förbud mot prospektering kan också försvåra prospektering och utvinning när det gäller andra mineral. En del av dessa kan vara viktiga att kunna utvinna för att säkerställa en inhemsk eller regional tillgång sådana metaller som behövs för omställningen till ett hållbart energisystem. Ett förbud kan då negativt påverka möjligheten att utvinna sådana metaller i Sverige. Naturvårdsverket menar att prospekteringsåtgärder som provborring och provbrytning redan i dag omfattas av ett regelverk som ska säkerställa att miljö- och hälsorisker minimeras. Naturvårdsverket väljer därför att inte föreslå några bestämmelser som förbjuder prospektering.

4.2 Rätten att prospektera

4.2.1 Grundläggande regler

Med prospektering avses sådana åtgärder som syftar till att klarlägga en malm eller mineralförekomst och som sker med stöd av allemansrätten, ett beviljat undersökningstillstånd eller ett tillstånd till provbrytning.

Prospekteringsarbete kan generellt delas in i tre faser: regional prospektering över vidsträckta områden, lokala undersökningar av mer begränsade områden samt objektsundersökning av ett specifikt område. Beroende på fas används olika metoder för prospektering. Dessa delas vanligen in i geologiska, geofysiska och geokemiska metoder. Åtgärder som vidtas i samband med de första två faserna kan vara möjliga att utföra med stöd av allemansrätten.

Allemansrätten kan beskrivas som en på sedvana grundad begränsad rätt för alla att använda annans fastighet, framför allt genom att färdas över den till fots och att under kortare tid vistas på fastigheten samt att där ta vissa

naturprodukter (främst vilt växande bär, svampar och blommor som inte omfattas av fridlysning). Sedan år 1995 är allemansrätten grundlagsskyddad, dock utan att den definierats. Rätten gäller oberoende av fastighetsägarens samtycke, men är begränsad. Exakt var gränserna går är inte klart och någon samlad reglering finns inte. Allemansrätten anses dock motsatsvis kunna utläsas av vissa straffbestämmelser, framför allt de som rör tillgrepp i skog och mark och förbud mot att färdas över annans mark (tagande av olovlig väg). De straffbestämmelser som förbjuder vissa förfaranden på annans mark utgör emellertid inte någon uttömmande reglering av vad man inte får göra. Ett visst förfarande kan vara otillåtet även om det inte är straffbart, vilket bland annat framgår av det så kallade forsränningsmålet från Högsta domstolen³⁹.

Hur långt allemansrättens sträcker sig i mineralsammanhang är i viss mån oklart, men så kallad blockletning i sin enklaste form torde vara tillåten för vem som helst, utan markägarens lov och utan särskilt tillstånd. Att gå över marker för att mäta med olika instrument kräver normalt inget tillstånd, men det gäller enbart under förutsättning att någon skada eller intrång inte uppstår. I sammanhanget bör observeras att tillstånd dock krävs för att använda och medföra metallsökare, se 2 kap. 18-20 §§ kulturmiljölagen (1988:950).

Provtagning av hållar eller block i större omfattning, mer än något enstaka knytnävsstort prov, eller att gräva gropar i marken, förutsätter att fastighetsägarens lov inhämtas. Provtagning i större omfattning än vad allemansrätten medger kan, som ovan nämnts, bl.a. aktualisera den straffrättsliga bestämmelsen i 12 kap. 2 a § brottsbalken (1962:700), av vilken framgår att den som i skog eller mark olovligen tar bland annat sten eller grus, kan dömas till böter för åverkan. I den straffrättsliga bedömningen tas bland annat hänsyn till det tillgripnas värde samt omständigheterna i övrigt.

En prospektör som letar efter uran använder undersökningsmetoder vars påverkan på omgivningen är ingen eller ytterst liten vid den inledande fasen. I de fall uran används som indikatormineral räcker vanligtvis passiv mätning för att spåra dess förekomst. Prospektören måste dock vara medveten om huruvida åtgärderna aktualiserar bestämmelser i andra författningar så som miljöbalken (1998:808), terrängkörningslagen (1975:1313), kulturmiljölagen (1998:950) och rennäringslagen (1971:437).⁴⁰

³⁹ NJA 1996 s. 495

⁴⁰ Svensk gruvrätt, s. 145

4.2.2 Undersökningstillstånd

När ett undersökningstillstånd har beviljats erhåller tillståndshavaren en exklusiv rätt att utforska ett område med avseende på koncessionsmineral.

Det finns också ett undantag i 3 kap. 4 § andra stycket minerallagen där tillståndshavaren får bearbeta och använda mineraliska ämnen som inte omfattas av tillståndet eller av denna lag endast om det behövs för att undersökningsarbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt. Detta snäva undantag ger utrymme för att bearbeta uran även i undersökningsfasen om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda.

Minerallagen innehåller regler för hur undersökningsarbetet får bedrivas, men de metoder som används – till exempel användning av geigermätare när det handlar om uranhaltigt berg – har sällan några miljöeffekter av betydelse.

4.2.3 Provbörning

Provbörning är ett sätt att prospektera och innebär att prospektören med hjälp av en borrhög tar upp en borrhög för att kunna undersöka bergets egenskaper visuellt eller med kemiska analyser. Det är osäkert hurvida probborringar omfattas av anmälningsplikt enligt 4 kap. 17 § miljöprövningsförordningen. Naturvårdsverket har i ett annat regeringsuppdrag dragit slutsatsen att djupborring som sker inom ramen för ett undersökningstillstånd enligt minerallagen (1991:45) inte omfattas av 4 kap. 17 § MPF⁴¹. Då prospektering och probborring efter uran är kontroversiellt anser dock Naturvårdsverket, både i det regeringsuppdraget och i nuvarande, att det vore lämpligt om probborring efter uran var anmälningspliktigt.

Oavsett om probborring är anmälningspliktigt eller inte har åtgärden i de flesta fall sådan liten omfattning och varaktighet att den inte medför någon betydande miljöpåverkan. Skulle det handla om en omfattning som väsentligt kan komma att påverka naturmiljön så är verksamhetsutövaren ändå skyldig att anmäla åtgärden för samråd enligt de mer generella bestämmelserna i 12 kap. 6 § miljöbalken. Det är dock först när det kommer till probbrytning som det normalt uppstår något avfall av betydelse och som behöver hanteras särskilt. Precis som ovan gäller alltså skyldigheten att beakta de regler som finns i andra författningar.

Kärntekniklagen reglerar kontrollen av kärntekniska verksamheter. Uran är ett kärnämne och innehav av kärnämne utgör kärnteknisk verksamhet enligt 1 § kärntekniklagen. Vissa undantag från lagen görs i kärnteknikförordningen och i de fall prospektering inte syftar till att utvinna kärnämne, utan till att undersöka uranmineraliseringen, har

⁴¹ NV-04449-13

Strålsäkerhetsmyndigheten föreskrivit om ytterligare undantag från kärntekniklagen för uranprospektering oavsett aktivitetsinnehållet i materialet⁴². Undantagen gäller verksamheter såsom hantering av borrhärdar och bergartsprover från prospektering, byggnadsmaterial med mera. Undantaget gäller oavsett om aktiviteten i materialet överskrider undantagsgränsen i kärnteknikförordningen eller inte. Föreskrifterna ger alltså Strålsäkerhetsmyndigheten möjlighet att i enskilda fall besluta att undantagen inte ska gälla.

4.2.4 Provbrytning

Vid provbrytning söker verksamhetsutövaren belägga en fyndighets kvalitet och värde genom att borra, spränga och på annat sätt frilägga berg och malm som sedan kan bearbetas och analyseras vidare. Provbrytning är tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken och har en egen kod i miljöprövningsförordningen. När det gäller rätten att utforska så kan det ske med stöd av ett undersökningstillstånd när det gäller koncessionsmineral eller genom frivilliga överenskommelser med markägaren i de fall det handlar om jordägarmineral (utöver den frihet som ges av 3 kap. 4 § andra stycket minerallagen).

I jämförelse med kommersiell brytning är provbrytning en verksamhet med begränsad omfattning. Att någon har rätt att provbryta ger inte per automatik rätt att skala upp verksamheten till kommersiell nivå. Det är heller inte troligt att provbrytning träffas av regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. miljöbalken då verksamheten måste generera sådana mängder uranhaltigt material att det kan användas för framställning av kärnbränsle alternativt utgöra en anläggning för kärnteknisk verksamhet. För att bedöma om verksamheten utgör en anläggning för kärnteknisk verksamhet måste den vara noga preciserad. Om uranhalten är tillräckligt låg behövs inget tillstånd (11 § kärntekniklagen) och är det högre halter sätter mängden (5 kg naturligt uran) gränsen för huruvida det krävs tillstånd eller inte (4 § kärntekniklagen). Naturvårdsverket anser att provbrytning, till skillnad från enklare former av prospektering, kan ses som en anläggning för kärnteknisk verksamhet om förutsättningarna i kärntekniklagen är uppfyllda. Strålsäkerhetsmyndigheten har dock aldrig fått in någon ansökan avseende provbrytning av uran och därför inte prövat frågan⁴³. Detta indikerar att de flesta provbrytningar inte kommer att träffas av bestämmelsen i 17 kap. 1 § miljöbalken. Därutöver gör miljöprövningsförordningen en åtskillnad på brytning och provbrytning vilket får Naturvårdsverket att tro att det inte var tänkt att provbrytning av

⁴² Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:2) om undantag från lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende hantering av naturligt förekommande material som innehåller kärnämne. Undantaget ingår numera i SSMFS 2011:4.

⁴³ SSM i epost 2017-08-28

uran skulle behöva tillåtlighetsprövas. Däremot kan det bli nödvändigt att söka tillstånd enligt strålskyddslagen (1988:220) om provbrytningen sker i områden med höga uranhalter i berggrunden.

4.2.5 Effekter av Naturvårdsverkets förslag kring uranutvinning

Ändringar i miljöbalken

Naturvårdsverkets förslag till reglering påverkar rätten att prospektera endast om det vid provbrytning uppkommer så stora kvantiteter uranhaltigt material att det kan användas för framställning av kärnbränsle. I dessa fall kan tillstånd till provbrytning endast ges om

- a) den avser ett annat mineral än uran och detta är huvudsyftet med verksamheten,
- b) det är nödvändigt att ta upp uran för att kunna bedriva provbrytningen på ett ändamålsenligt sätt, och
- c) regeringen tillåter verksamheten (efter att kommunen har tillstyrkt den).

Som beskrivits ovan bedömer Naturvårdsverket att det i de flesta fall är osannolikt att det är nödvändigt att utvinna så stora mängder uranhaltigt material vid provbrytning efter annat mineral att det träffas av förbudet.

Naturvårdsverket bedömer inte att andra prospekteringsåtgärder påverkas av det föreslagna förbudet, även om de vidtas i områden med höga uranhalter.

Ändringar i minerallagen

Om uran tas bort från listan över koncessionsmineral får det inte till följd att det plötsligt råder ett prospekteringsförbud avseende uran. Det finns däremot ingen möjlighet till undersökningstillstånd för uran enligt minerallagen och de fördelar som ett sådant tillstånd medför. Uran får prospekteras på samma villkor som för ett jordägarmineral. Tillstånd från markägaren krävs i de fall en prospektör vill vidta undersökningar som inte kan utföras med stöd av allemansrätten.

I 4.2.3. anges att anmälningsplikt inte gäller för provborrning som sker inom ramen för ett undersökningstillstånd. Föreslagen ändring i minerallagen torde innebära att detta undantag inte blir tillämpligt då det inte längre går att erhålla ett undersökningstillstånd avseende uran. Man kan då behöva utgå från att provborrning efter uran är anmälningspliktig verksamhet även om annan provborrning inte är det. Rättsläget på denna punkt är en aning osäkert men oavsett skulle det inte innebära att rätten att prospektera efter uran inskränks utan medför endast att tillsynsmyndigheten ska göras uppmärksam på att provborrning sker.

4.3 Konsekvenserna av ett särskilt förbud mot uranprospektering

4.3.1 Ett generellt förbud mot uranprospektering

Uran är en metall som förekommer i alla geologiska miljöer och dess halt och förekomstform ger ledtrådar om ett områdes geologi, vilket underlättar vid såväl allmänna berggrundsgeologiska undersökningar som vid prospektering. De metoder som i allmänhet används i tidiga faser av prospekteringen går ofta inte att knyta till ett specifikt mineral som uran eftersom det ligger i sakens natur att sådana undersökningar är breda och förutsättningslösa. Att samla in information om berggrunden är – oavsett vilket syftet är med en sådan inhämtning – knappast oförenligt med god hushållning eller förenat med betydande miljörisker. Ett förbud mot sådan verksamhet kan därför uppfattas som ett tankeförbud, utan grund i verkliga miljöförhållanden.

Om andra metaller, exempelvis sällsynta jordartsmetaller, förekommer tillsammans med förhöjda halter av uran, skulle ett förbud mot prospektering av uran sannolikt innebära problem för prospektering av sådana metaller. För att en prospektör ska kunna bedöma krav och potential i vissa projekt behöver prospektören helt enkelt även känna till uranhalten i den tilltänkta mineralreserven. Att då förbjuda prospektering som i förlängningen syftar till uranutvinning och bara tillåta sådan som avser andra mineral än uran skulle innebära en svår bedömning av vad kunskapsinhämtningen har för syfte. Det skulle bli grannlaga att bedriva tillsyn över gruvverksamheter för att säkerställa att de inte prospekterat för ”fel” ändamål.

Sammanfattningsvis finns det ett begränsat värde av ett generellt förbud, svårigheter med ett mineralspecifikt förbud och en betydande risk för att prospektering efter andra mineral försvåras på ett icke önskvärt sätt i båda fallen. Naturvårdsverket lämnar därför inga förslag på hur ett förbud mot alla former av uranprospektering ska utformas rent rättsligt.

4.3.2 Ett förbud enbart mot provbrytning

Provbrytning är till skillnad från de tidiga fasernas utforskande förenat med viss miljöpåverkan och därför tillståndspliktigt enligt miljöbalken. Så som har beskrivits ovan träffas provbrytning av Naturvårdsverkets förslag till förbud mot uranutvinning i de fall verksamheten genererar så stora mängder uranhaltigt material att det kan användas för framställning av kärnbränsle. Under denna nivå finns också ett läge när verksamheten kan behöva tillstånd enligt kärntekniklagen respektive strålskyddslagen, något som prövas av strålsäkerhetsmyndigheten.

Naturvårdsverket har också övervägt om det utöver dessa begränsningar finns miljömässiga skäl att förbjuda provbrytning av uranhaltigt berg. Här finns åter möjligheten att förbjuda sådan provbrytning som i förlängningen syftar till att utvinna uran, medan annan provbrytning i uranhaltigt berg alltså ska vara tillåten. Återigen hamnar man i svårigheten att bedöma syftet med verksamheten, men till skillnad från i 4.3.1 finns här en ansökan om miljötillstånd att luta sig mot i den bedömningen. Det torde därmed vara lättare att pröva frågan och att säkerställa att verksamheten därefter bedrivs i överensstämmelse med vad man har uppgivit.

Här finns dock en invändning. Provbrytning syftar alltså till kunskapsuppbyggnad och det är inte alltid verksamhetsutövaren vet vilken form av utvinning som är aktuell i händelse av att man går vidare med en ansökan som rör en kommersiell utvinning. Att i det läget snäva in möjligheterna att samla in information kan försämra möjligheterna att bedöma om den tänkta verksamheten kan beröras av den nya regleringen och om det i så fall kan vara aktuellt att åberopa undantagsregeln.

Miljöeffekterna av provbrytning – även av uranhaltigt berg – bedöms som begränsade i jämförelse med de som följer av brytning i kommersiell skala. Eftersom uran förekommer spritt i berggrunden, ibland i höga koncentrationer och i direkt association till andra mineral, skulle ett förbud i vissa fall kunna innebära ett avsevärt försvårande av prospekteringen efter vissa andra ämnen.

Naturvårdsverket bedömer sammanfattningsvis inte att det är motiverat med ett särskilt förbud mot provbrytning utan att det räcker med ett förbud mot uranutvinning så som föreslagits ovan. Det torde också bidra till minskat intresse för provbrytning med syfte att i förlängningen kunna utvinna uran. Om man ändå vill införa ett förbud mot provbrytning så bör det regleras genom ett förbud direkt i 9 kap. miljöbalken samt eventuellt ändringar i 2 kap. minerallagen.

4.3.3 Mer om effekterna när det gäller omställningen till ett hållbart energisystem

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att särskilt belysa om ett eventuellt förbud mot prospektering av uran påverkar försörjningen av andra högteknologiska metaller och därmed omställningen till ett förnybart energisystem.

Metaller som är viktiga vid utveckling av ny och grön teknik, däribland olika typer av sällsynta jordartsmetaller (*rare earth elements*; REE), används ibland annat energi- och miljötekniska tillämpningar. Efterfrågan på sådana metaller förväntas vara stark även i framtiden.⁴⁴ Dessa metaller

⁴⁴ Strengthening the European Rare Earths Supply-chain. Challenges and Policy Options. A report by the European Union Rare Earths Competency Network (ERECON). Ref. Ares(2015)2544417 -

handlas på en global marknad och EU importerar för närvarande omkring 90 procent av den volym REE som används i unionen.⁴⁵ För att ett svenskt förbud ska ha effekt på omställningen till ett fossilfritt samhälle krävs att svenska fyndigheter är av den storleksordningen att de kan vara marknadspåverkande – det vill säga att utbudet är så stort att det har effekt på priset på miljöteknik som innehåller REE.

Naturvårdsverket konstaterar att det för närvarande inte bedrivs någon betydande utvinning av sällsynta jordartsmetaller eller andra mineral som har särskilda tillämpningar i enbart teknik som används i förnybara energisystem, som till exempel i solceller, vindkraftverk eller batterier. Ett eventuellt förbud mot prospektering efter uran som förbjuder till exempel användning av uran som ledmineral vid prospektering efter andra mineral skulle därför inte ha några särskilda effekter för dagens marknad.

I ett framtida perspektiv skulle dock utvinning av sådana metaller i Sverige potentiellt kunna minska Sveriges och EU:s importberoende av REE, vilket i sin tur då skulle kunna ha effekt på pris och volym. En bedömning av i vilken utsträckning ett svenskt prospekteringsförbud mot uran kan ha en effekt på omställningen till ett förnybart energisystem måste bli mycket osäker eftersom många andra faktorer har betydelse för utvecklingen av priserna på dessa metaller. Ett högre pris till följd av hög efterfrågan i förhållande till utbudet tenderar till att stimulera andra tekniska lösningar. REE används dessutom inte enbart i miljöteknik utan har även ett antal andra användningsområden – marknaden är med andra ord inte isolerad till just energi- eller miljöteknik⁴⁶. För energi- och miljöteknikmarknaden gäller vidare att det finns andra hinder som påverkar prisnivån. Handelshinder på energi- och miljöteknik påverkar inte råvaror men däremot energi- och miljötekniska produkter högre upp i värdekedjan⁴⁷.

17/06/2015 Citerad 2017-08-13 på file:///C:/Users/ela/Downloads/ERECON_Report_WEB_HIGH-RES.pdf

⁴⁵ Se https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/erecon_en hämtad 2017-09-06. Under senare år har jordartsmetaller, liksom andra metaller, haft en negativ prisutveckling, men efterfrågan förväntas vara fortsatt stark på längre sikt. SGU redovisade 2011 att en marknadsbalans kunde uppnås på REE-marknaden redan 2105 och att det höga prisläget inte har så stor påverkan på slutprodukternas pris p.g.a. deras relativt sett lilla andel i slutproduktionen. (SGU 2011:1 Mineralmarknaden: Tema specialmetaller).

⁴⁶ Alonso, E., Sherman, A. M., Wallington, T. J., Everson, M. P., Field, F. R., Roth, R., & Kirchain, R. E. (2012). Evaluating rare earth element availability: A case with revolutionary demand from clean technologies. *Environmental science and technology*, 46, 3406-3414.

⁴⁷ Kasteng, J. (2013): Trade Remedies in Clean Energy, A New Trend in Need of Multilateral Initiatives. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), World Economic Forum. Citerad 2017-08-15 på <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Clean-Energy-Technologies-Kasteng-FINAL.pdf>

5 Författningsförslag

5.1 Förslag till ändring i miljöbalken (1998:808)

Nuvarande lydelse	Förslag till ändrad lydelse
Saknas	<p>9 kap. 6 i § Tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle får endast ges</p> <p>1. i den mån det behövs för att brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt, och</p> <p>2. syftet med verksamheten är brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral.</p> <p>Första stycket gäller även provbrytning.</p>

5.2 Förslag till ändring i minerallagen (1991:45)

Nuvarande lydelse	Förslag till ändrad lydelse
<p>1 kap. 1 § 1 Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):</p> <p>1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan,</p>	<p>1 kap. 1 § 1 Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):</p> <p>1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan,</p>

molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, <i>uran</i> , vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,	molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,
--	--

5.3 Förslag till ändring i mineralförordningen (1992:285)

Nuvarande lydelse	Förslag till ändrad lydelse
<p>51 §</p> <p>Den som innehar bearbetningskoncession för torium, <i>uran</i>, stenkol, olja eller gasformiga kolväten skall föra journal över undersökningsarbete och bearbetning. Sveriges geologiska undersökning får meddela närmare föreskrifter om journalföringen.</p>	<p>51 §</p> <p>Den som innehar bearbetningskoncession för torium, stenkol, olja eller gasformiga kolväten skall föra journal över undersökningsarbete och bearbetning. Sveriges geologiska undersökning får meddela närmare föreskrifter om journalföringen.</p>

5.4 Författningskommentar

I paragrafen anges gruvdrift och gruvanläggningar för att använda samma begrepp som återfinns i 4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen. Brytning, bearbetning och anrikning är alla processer som förekommer i denna typ av verksamhet. För att säkerställa att provbrytning också omfattas av förslaget nämns det särskilt i andra stycket.

Uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle är en beskrivning som förekommer i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. Någon legaldefinition finns inte i förarbetena till vare sig miljöbalken eller den tidigare naturresurslagen (1987:12) där bestämmelsen ursprungligen infördes. Vägledning ska istället hämtas från bestämmelserna i kärntekniklagen och kärnteknikförordningen. I kärnteknikförordningen anges vilken halt som medger undantag från tillståndsplikten i kärntekniklagen. Idag är det en gräns på 200 gram per ton och en aktivitetskoncentration på 2,46 kBq/kg uran-238. Motsvarande halt kan utgöra en skiljelinje för vad som bör omfattas av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall.

I de fall en verksamhet inte ger upphov till sådana mängder uranhaltigt material att det kan användas för framställning av kärnbränsle så gäller inte den nya bestämmelsen. Verksamheten prövas då av mark- och miljödomstol respektive miljöprövningsdelegation på samma sätt som idag.

Syftet med verksamheten måste vara att få bryta, bearbeta eller anrika ett annat mineral än det uranhaltiga materialet. Ett sätt att styrka detta under tillståndsprövningen är genom att förevisa en meddelad bearbetningskoncession avseende det andra mineralet.

5.5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Naturvårdsverket föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Det saknas behov av att införa särskilda övergångsbestämmelser i miljöbalken då det inte finns något gällande tillstånd för gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, bearbetning eller anrikning av uran. Det finns inte heller något beviljat tillstånd för provbrytning av uran.

Det föreligger inte heller något behov av att införa särskilda övergångsbestämmelser i minerallagen då det för närvarande endast finns fyra giltiga undersökningstillstånd avseende uran och ingen meddelad bearbetningskoncession. Utöver dessa fyra undersökningstillstånd finns det 570 stycken giltiga undersökningstillstånd som inte angett undersökning efter uran som sitt huvudsakliga syfte men där tillståndshavaren har erhållit en rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral inkluderat uran. Alla sådana tillstånd kommer inte att beröra uranhaltig berggrund, men att bedöma hur stor andel av områdets som har grundläggande geologiska förutsättningar för kommersiell uranutvinning har inte varit möjligt att göra inom ramen för uppdraget.

Oavsett om det huvudsakliga syftet är undersökning efter uran eller inte är samtliga undersökningstillstånd tidsbegränsade och kommer i och med ändringen i minerallagen inte att kunna förnyas avseende just uran. Övriga koncessionsmineral påverkas dock inte av förslaget. En verksamhetsutövare kan därför även i fortsättningen erhålla ett undersökningstillstånd avseende samma område med den skillnaden att uran inte längre är uppräknat ett koncessionsmineral för vilken undersökningstillstånd kan beviljas.

Mot bakgrund av att gällande undersökningstillstånd är tidsbegränsade till tre år med möjlighet till förlängning anser Naturvårdsverket inte att det finns skäl att upphäva tillstånden i förtid. Inom några år kommer samtliga giltiga undersökningstillstånd där uran ingår att ha upphört.

6 Källförteckning

Alonso, E., Sherman, A. M., Wallington, T. J., Everson, M. P., Field, F. R., Roth, R., & Kirchain, R. E. (2012). Evaluating rare earth element availability: A case with revolutionary demand from clean technologies. *Environmental science and technology*, 46, 3406-3414.

Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubensson, S., Strömberg, R., 2017. Lagkommentar till 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. Artikel publicerad i Zeteo 2017-06-05.

Bäckström, L., 2015. Svensk gruvrätt: En rättsvetenskaplig studie rörande förutsättningarna för utvinning av mineral. Luleå tekniska universitet, doktorsavhandling.

Cramér, P., Stendahl, S. och Erhag, T., 2007. Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad europeisk union? Rapport R-07-11, Svensk kärnbränslehantering AB.

Delin, L., 1996. Minerallagen med kontinentalsockellagen. Norstedts juridik, Stockholm, 1996.

Höglund, 2010. Kunskapsläge om miljökonsekvenser av prospektering, utvinning och bearbetning av mineraltillgångar av uran. Litteraturstudie på uppdrag av Naturvårdsverket. Kemakta konsult AB, mars 2010.

Högsta domstolen, 1996. Avgörande i mål T3615-95. NJA 1996 s. 495

Kasteng, J. (2013): Trade Remedies in Clean Energy, A New Trend in Need of Multilateral Initiatives. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), World Economic Forum. Citerad 2017-08-15 på <http://e15initiative.org/wp-content/uploads/2015/09/E15-Clean-Energy-Technologies-Kasteng-FINAL.pdf>

Naturvårdsverket, 2015. Prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bland annat upprättande av miljökonsekvensbeskrivning. Redovisning av regeringsuppdrag, NV-04449-13.

Regeringen, 2017. Uppdrag att utreda förbud mot utvinning av uran. Beslut M2017/01378/R. Miljö- och energidepartementet.

Regeringens proposition 1988/89:92. En ny minerallagstiftning.

Regeringens proposition 1997/98:45, del II. Förslag till miljöbalk.

Strengthening the European Rare Earths Supply-chain. Challenges and Policy Options. A report by the European Union Rare Earths Competency Network (ERECON). Ref. Ares(2015)2544417 - 17/06/2015 Citerad 2017-08-13 på file:///C:/Users/ela/Downloads/ERECON_Report_WEB_HIGH-RES.pdf

Sveriges geologiska undersökning (ed. Sadeghi M. och Andersson M.), 2015. Sällsynta jordartsmetaller i Sverige, förekomst och utbredning i berg och jord. SGU-rapport 2015:21.

Sveriges geologiska undersökning, 2016. Mineralmarknaden 2015 – tema: energimetaller. SGU rapport 2016:2.

Södersten, A., 2008. Kort om Euratom och Lissabonfördraget. Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).

Bilagor

Bilaga 1. Sveriges geologiska undersökning, 2016. Mineralmarknaden 2015. Tema: Energimetaller. Periodiska publikationer 2016:2 (länk).

Bilaga 2. Pågående undersökningsarbeten rörande uran

Undersökningstillstånd med uran som huvudsyfte

Idag finns fyra gällande undersökningstillstånd avseende uran. I tabellen nedan redovisas befintliga undersökningstillstånd med avseende på uran, var de är lokaliserade, när de beslutats och den maximala giltighetstiden inberäknat eventuella kommande ansökningar om förlängning. Av bestämmelserna om undersökningstillståndets giltighet (2 kap. 5-8 §§ minerallagen (1991:45)) framgår att undersökningstillstånd ska beviljas för tre år. Tiden kan därefter förlängas med ytterligare 12 år vilket gör att den maximala tiden ett undersökningstillstånd kan vara giltigt är 15 år.

Område	Kommun	Beviljat	Max förlängning
Häggån nr 1	Bergs och Åre kommuner	2007-08-28	2022-08-28
Marby nr 1	Åre kommun	2007-08-30	2022-08-30
Kronobergsmynnen nr 1	Bergs kommun	2009-01-23	2024-01-23
Bölåsen nr 2	Bergs kommun	2015-05-25	2030-05-25

Övriga undersökningstillstånd

I minerallagens inledande bestämmelse anges de mineraliska ämnen som är koncessionsmineral och således även de mineraliska ämnen som lagen ska tillämpas på. Av 1 kap. 5 § minerallagen framgår att ett undersökningstillstånd som grundas på ansökan avseende något eller några av de koncessionsmineral som anges i 1 § 1 och 2 minerallagen gäller, om inte sökanden begär annat, samtliga mineral som anges där. Det innebär att även om det i en ansökan om undersökningstillstånd har angetts att huvudsyftet med undersökningen är exempelvis guld, ger undersökningstillståndet en rätt för tillståndshavaren att inom det angivna området bedriva undersökning efter samtliga koncessionsmineral. Den 31

augusti 2017 fanns 570 giltiga undersökningstillstånd där det huvudsakliga syftet inte var undersökning efter uran. Samtliga dessa tillstånd ger, i enlighet med resonemanget ovan, en rätt för tillståndshavaren att undersöka efter samtliga koncessionsmineral inkluderat uran.

Prisutvecklingen för Uran (U308), från januari 2006-

Prisnivån hösten 2017 är detsamma som sista kvartalet 2016.

