

Lagrådsremiss

Förbud mot utvinning av uran

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 mars 2018

Karolina Skog

Egon Abresparr
(Miljö- och energidepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås två lagändringar.

I miljöbalken införs en ny bestämmelse som innebär att det inte längre blir möjligt att ge tillstånd till gruvdrift för att utvinna uran, dvs. en uran-gruva. Det blir inte heller möjligt att ge tillstånd till brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uran för att använda uranets fissila egenskaper. Förbudet gäller både för gruvverksamhet med utvinning av uran som biprodukt och återvinning av utvinningsavfall. Förbudet omfattar inte gruvverksamhet som avser järnmalm, basmetaller, sällsynta jordartsmetaller eller andra mineral där mineralet bryts, provbryts, bearbetas eller fysikaliskt eller kemiskt anrikas för andra ändamål än för att använda uranets fissila egenskaper.

I minerallagen tas uran bort som koncessionsmineral. Ändringen innebär att det inte längre blir möjligt att bevilja vare sig undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för uran. Undersökningsmetoder som använder uranets egenskaper för att hitta koncessionsmineral för vilka undersökningstillstånd meddelats påverkas dock inte av lagändringen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Uranutvinning	6
4.1	Uranets väg från prospektering till kärnbränsle	6
4.2	Uran i Sverige	7
5	Den nuvarande regleringen	7
6	Möjligheten att utvinna uran bör begränsas	9
6.1	En ny tillståndsbestämmelse i miljöbalken	9
6.2	Uran tas bort som koncessionsmineral i minerallagen.....	14
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	16
8	Konsekvenser.....	17
9	Författningskommentar.....	21
9.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	21
9.2	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	22
Bilaga 1	Sammanfattning av skrivelsen Uranutvinning	24
Bilaga 2	Skrivelsens lagförslag	25
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	27

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i minerallagen (1991:45)

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 9 kap. 6 i §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 i §

Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material som ska prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § 1.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

2.2 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, *uran*, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för
 - a) undersökningstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet,
 - b) ärenden om förlängning av undersökningstillstånd som har inletts före ikraftträdandet, och
 - c) ärenden om undersökningstillstånd som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2014:782.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 24 maj 2017 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda hur ett förbud mot utvinning av uran borde utformas. Naturvårdsverket redovisade uppdraget den 18 september 2017 i skrivelsen Uranutvinning. En sammanfattning av skrivelsen finns i *bilaga 1*. Skrivelsens lagförslag återges i *bilaga 2*. Skrivelsen har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (dnr M2017/02252/Ke).

4 Uranutvinning

4.1 Uranets väg från prospektering till kärnbränsle

Uran förekommer i låga halter i jordens inre och i högre halter i jordskorpan. Uran är ofta associerat med andra metaller, t.ex. järn, koppar och guld. Uran förekommer både i urberg och i yngre bergarter. Strålningsegenskaperna i berggrunden används i samband med prospektering och kartläggning av andra metaller och mineral. Det kan uttryckas som att uran visar vägen till andra fyndigheter.

Uran bryts i gruvor runt om i världen. De största producenterna av uranmalm är Kazakstan (36 %), Kanada (15 %), Australien (12 %), Niger (8 %) och Namibia (8 %).

Efter att malmen brutits ur jordskorpan bearbetas den med olika metoder bl.a. krossning, malning och flotation. Därefter lakas uranet ut från det bearbetade mineralet och renas i olika kemiska processer. Denna process benämns fortsättningsvis ”fysikalisk eller kemisk anrikning”. Efter ett sista steg med utfällning leder detta till ett kommersiellt ”halvfabrikat” kallat yellowcake som kan bestå av olika uranföreningar beroende på vilka kemikalier som använts för utfällningen.

Naturligt uran består av i huvudsak två olika isotoper av uran. Den helt dominerande andelen är uran-238 som utgör 99,3 % av det naturliga uranet. Den andra isotopen, uran-235 utgör endast 0,7 %. Även en tredje uranisotop finns naturligt (uran-234), men den utgör endast 0,005 % av det naturliga uranet. För att få ett fungerande kärnbränsle i kommersiella lättvattenreaktorer (i motsats till tungvattenreaktorer) behöver andelen uran-235 ökas till 3–5 %. Detta görs genom s.k. isotopanrikning som alltså är en annan process än fysikalisk eller kemisk anrikning av bearbetad malm. Det finns olika metoder för isotopanrikning men den dominerande tekniken i dag är med hjälp av gascentrifuger. Förr användes även diffusion, men den tekniken är väldigt energikrävande. Isotopanrikningstekniken kan ur kärnvapenspridningssynpunkt vara en känslig verksamhet då den kan användas för att anrika uran-235 till mycket hög

koncentration, s.k. höganrikat uran, vilket kan användas som kärnvapenmaterial. I Sverige förekommer ingen isotopanrikningsverksamhet.

För att kunna anrika uranet i centrifuger behöver det omvandlas till gasform som har den kemiska formen uranhexafluorid (UF₆). Efter isotopanrikning kan uranet användas för bränsletillverkning. Vid bränsletillverkningen omvandlas först uranhexafluoriden till urandioxid. Uranet ”bakas” sedan till små cylindriska pellets (~1 cm i diameter) vid hög temperatur till ett keramiskt ämne som tål höga temperaturer och är olöslig i vatten. Dessa pellets placeras sedan i rör av zirkonium som i sin tur monteras i knippen till s.k. bränsleelement.

4.2 Uran i Sverige

Sveriges berggrund är rik på uran. Den lokala variationen är stor. Tillgångarna kan delas in i två huvudgrupper. Den ena är de stora (mer än två och en halv miljoner ton) men låghaltiga tillgångarna som finns i alunskifferar och fosforiter. Dessa bedöms inte som ekonomiskt lönsamma att bryta i dagsläget. Den andra huvudgruppen utgörs av mindre men uranrikare mineraliseringar. Dessa tillgångar uppgår till ca 19 000 ton. Det ska jämföras med Australien (1 706 000 ton) eller Kazakstan (679 000 ton). Inom Europa har Sverige de största säkra och antagna tillgångarna. De svenska kärnkraftverken förbrukar ungefär 1 500–2 000 ton uran per år som främst kommer från Kanada, Australien, Namibia och Kazakstan.

I Kvarntorp i Örebro län utvanns cirka 60 ton naturligt uran under åren 1953–1963. I Ranstad i Västra Götalands län utvanns uran under åren 1965–1969. Totalt utvanns där cirka 200 ton naturligt uran. Uranbrytningen i Ranstad avslutades successivt under 1970-talet, och idag förekommer inte någon uranutvinning i Sverige. Det finns inte någon verksamhetsutövare som har ett tillstånd enligt miljöbalken till uranutvinning och inte heller någon verksamhetsutövare som har bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45) för uran. Det finns fyra gällande undersökningstillstånd där uran omnämns särskilt (övriga mineral som omnämns särskilt är molybden, nickel, koppar, zink och vanadin). Den 31 augusti 2017 fanns 570 giltiga undersökningstillstånd där det huvudsakliga syftet inte var prospektering av uran men där tillståndshavaren har getts en rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral inkluderat uran.

5 Den nuvarande regleringen

Uranbrytning kräver flera olika tillstånd

Det är inte förbjudet att bryta uran i Sverige men brytningen får inte ske utan tillstånd enligt miljöbalken, minerallagen och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (fortsättningsvis benämnd kärntekniklagen). Det krävs alltså tre separata tillstånd, beslutade enligt tre olika lagar för att få bryta uran. En miljökonsekvensbeskrivning ska bifogas en ansökan enligt samtliga tre lagar. Miljöbalken, minerallagen och kärntekniklagen gäller parallellt. Innehav av uranhaltigt material kan dessutom medföra krav på

tillstånd enligt strålskyddslagen (1988:220) om aktiviteten i materialet är över en viss nivå.

Prövning enligt minerallagen

Bergmästaren beslutar om undersökningstillstånd och arbetsplan enligt minerallagen. Undersökningsarbete (prospektering) får bedrivas inom ramen för ett undersökningstillstånd. Med prospektering avses enligt förordningen (2013:319) om utvinningsavfall provtagning, borring, djupgrävning eller annat systematiskt sökande efter en fyndighet som har ett ekonomiskt värde, men inte verksamhet som behövs för att förbereda utvinning av en fyndighet eller verksamhet som har ett direkt samband med pågående utvinning. Prospektering kan också ske med stöd av allemansrätten. Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet och kan således ske inom ramen för ett undersökningstillstånd. Provbrytning är dock tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken.

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger ensamrätt (även i förhållande till markägaren) att kartlägga berggrundsgeologin inom ett område i syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad samt dess storlek och eventuella brytvärdhet. Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession av den eventuella fyndigheten. Namnet till trots ger ett undersökningstillstånd emellertid inte någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete krävs även en arbetsplan.

Tillstånd för bearbetning (bearbetningskoncession) söks hos bergmästaren, som beslutar i frågor enligt minerallagen. Bergsstaten, som leds av bergmästaren, handlägger ansökningsärendet. Handläggningen syftar till att bedöma om den fyndighet som påträffats sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Huvuddelen i ansökan utgörs därför av en s.k. malmbevisning och en miljökonsekvensbeskrivning. Genom bergmästarens beslut om bearbetningskoncession avgörs vem som har rätt att utvinna mineral som finns i området. Koncessionen ger dock inte någon rätt att påbörja verksamheten. För det krävs bl.a. tillstånd enligt miljöbalken. Enligt 8 kap. 2 § minerallagen ska bergmästaren hänskjuta ärenden om beviljande av bearbetningskoncession till regeringens prövning bl.a. om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt. Bergmästaren ska utreda och bifoga ett eget yttrande i ärenden som hänskjuts till regeringens prövning.

Prövning enligt miljöbalken och kärntekniklagen

För utvinning av malm och mineral krävs, som nämnts ovan, även tillstånd enligt miljöbalken. Mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd till brytning, bearbetning och anrikning om det inte är fråga om provbrytning, rostning eller sintring för provändamål eller utvinning av asbest. Tillstånd för dessa verksamheter samt tillstånd för annan bearbetning eller anrikning av malm och mineral än rostning och sintring prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle ska tillåtlighetsprövas av regeringen (17 kap. 1 § 1 miljöbalken). Regeringen får tillåta verksamheten endast om kommunfullmäktige i den kommun där en uranfyndighet ska bearbetas har tillstyrkt detta (se 17 kap. 6 §). Någon möjlighet för regeringen att tillåta uranutvinning mot kommunens vilja finns alltså inte.

Frågan om tillstånd enligt kärntekniklagen att bryta uran prövas också av regeringen. Prövningen enligt kärntekniklagen sker parallellt och i praktiken samordnat med tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken. Strålsäkerhetsmyndigheten bereder och överlämnar ärendet tillsammans med ett eget yttrande till regeringen.

6 Möjligheten att utvinna uran bör begränsas

6.1 En ny tillståndsbestämmelse i miljöbalken

Regeringens förslag: Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material som prövas av regeringen enligt miljöbalken.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att tillstånd i undantagsfall skulle kunna ges om det var nödvändigt för att möjliggöra ändamålsenlig brytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av annat mineral och denna utvinning var syftet med verksamheten.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, däribland samtliga länsstyrelser och kommuner, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Sametinget* och *Strålsäkerhetsmyndigheten* är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget.

Bl.a. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att förslaget om ändring i miljöbalken är lämpligt utformat för att minska risken för negativ påverkan på utvinning av andra mineral.

Andra remissinstanser som avstyrker förslaget, däribland *Aura Energy* och *Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin)*, anser dock att förslaget riskerar att skapa hinder i möjligheten att utvinna andra mineraler som t.ex. järnmalm och sällsynta jordartsmetaller. *Aura Energy* efterlyser fördjupad analys av hur förslaget och undantagen kommer att tillämpas i praktiken. Bolaget påpekar särskilt att diskussionen om uran är huvudsakligt eller accessoriskt mineral kan leda till frågor kring förhållandet mellan de ingående metallernas värde i relation till varandra vilket kan förändras över tid varmed syftet med gruvbrytningen förändras. *SveMin* anser att det är otydligt i förslaget var

gränsen går för höga uranhalter och att undantagsregeln skapar ett tolkningsutrymme som inte kommer att vara till hjälp. Förslaget riskerar därmed att leda till en tillkommande påtaglig utrednings- och bevisbörda för den som söker tillstånd och riskerar att försvåra för både pågående och framtida prospektering och gruvbrytning. Vidare anser *SveMin* att det är principiellt fel att förbjuda utvinning av ett grundämne, särskilt som uran är vanligt förekommande i den svenska berggrunden och inte sällan förekommer i samband med utvinning av andra metaller och mineral.

Andra remissinstanser, bl.a. *Sametinget, Kommunuppöpet för ett kommunalt veto mot prospektering av alunskiffer* samt *Bergs, Falköpings och Skövde kommuner* har i och för sig ingen erinran mot förslaget men anser att det borde införas ett absolut förbud mot uranutvinning eller att förbudet i olika avseenden bör vara strängare eller avse även andra mineral. *Falköpings* och *Bergs kommuner* anser att det borde införas ett absolut förbud inte bara mot uranutvinning men även torium och ett särskilt förbud mot gruvbrytning i alunskiffer.

Naturskyddsföreningen påpekar att förslaget innebär att det skulle vara tillåtet att utvinna och även sälja uran när det är en biprodukt vid brytning av t.ex. alunskiffer.

Luleå tekniska universitet påpekar att förslaget innebär att provborrning och provbrytning ska vara tillåtna om uranhalten inte överskrider en viss halt. Tillämpningen av en sådan begränsning förutsätter att uranhalten i ett undersökningsområde är känd, vilket kräver provborrning som därför bör kunna ske utan någon inskränkning avseende uranhalten. *Arjeplogs kommun* anser att inte bara provbrytning utan även prospektering och provborrning bör förbjudas.

Skälen för regeringens förslag

Vilka verksamheter omfattas av tillåtlighetsprövningen i miljöbalken?

I 17 kap 1 § miljöbalken regleras vilka verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen. I första punkten anges att sådan prövning ska göras av anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Bestämmelser om regeringsprövning av viss industriell eller liknande verksamhet infördes i 136 a § byggnadslagen (1947:385), efter förslag i prop. 1972:111 bil. 2 om hushållning med mark och vatten. Bestämmelsen ersattes av 4 kap. 1 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. I förarbetena till lagen (prop. 1985/86:3 s. 131) anges att det inte är aktuellt med brytning av uran i Sverige för den svenska kärnkraftsproduktionen med hänsyn till riksdagens beslut om avveckling av kärnkraften, men om uranbrytning trots detta skulle bli aktuellt i Sverige bör regeringen självfallet pröva frågan. Obligatorisk prövningsskyldighet bör därför föreskrivas beträffande anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.

Med uttrycket ”anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle” i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken får, med stöd av uttalandena i nämnda förarbeten, förstås

gruvverksamhet som innebär brytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uran i syfte att framställa kärnbränsle. En urangruva för att framställa kärnbränsle ska t.ex. alltid tillståndsprövas av regeringen.

En annan situation är att uranhaltigt mineral bryts vid gruvdrift men att uranet inte fysikaliskt eller kemiskt anrikas. Uran förekommer ofta associerat med andra mineral i berggrunden och kan komma att utvinnas tillsammans med dessa. Sådan utvinning omfattas av första ledet i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken ”anläggningar för kärnteknisk verksamhet”. Vilka anläggningar som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken regleras i kärntekniklagen, förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (fortsättningsvis benämnd kärnteknikförordningen) och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om naturligt förekommande radioaktivt material (SSMFS 2011:4). Huvudregeln i kärntekniklagen är att det krävs tillstånd för att bedriva kärnteknisk verksamhet (5 §). Från huvudregeln finns dock en rad undantag i lagen, förordningen och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter. Verksamheter som är undantagna tillståndsplikt prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten. Verksamheter som omfattas av föreskrifterna är undantagna kärntekniklagens bestämmelser och prövas därmed inte alls.

I 1 kap. 7 § andra stycket minerallagen anges att det finns bestämmelser i kärntekniklagen om rätt att förvärva och inneha eller på annat sätt ta befattning med kärnämne eller mineral med halt av sådant ämne. Kärntekniklagen ersatte den tidigare atomenergilagen (1956:306). Minerallagens förhållande till tillståndsplikten i atomenergilagen när det gäller brytning av uran har utvecklats i förarbetena till kärntekniklagen (prop. 1983/84:60 s. 68–69). Där anges att tillståndsplikt enligt atomenergilagen gäller både vid bearbetnings- och undersökningskoncession för bearbetning eller tillgodogörande av uranhaltigt material överstigande de gränser som anges i kungörelsen till atomenergilagen. Även sådant material som hämtas upp ur gruva vid gruvdrift eller provbrytning, men som inte bearbetats av koncessionshavaren ansågs vara ett sådant innehav eller en sådan befattning med material som avses i atomenergilagen och som således krävde tillstånd enligt kärntekniklagen.

I 11 § kärnteknikförordningen finns ett undantag från tillståndsplikten. I bestämmelsen anges att var och en får förvärva, inneha, överlåta, hantera, bearbeta, transportera eller på annat sätt ta befattning med eller till Sverige föra in ämnen vars halt av naturligt eller utarmat uran eller av torium inte överstiger 200 gram per ton, vilket motsvarar ett aktivitetsinnehåll av 200 ppm (antal per miljon) eller 0,02 procent.

Strålsäkerhetsmyndigheten har föreskrivit om ytterligare undantag från tillståndsplikten som gäller oavsett aktivitetsinnehållet i materialet. Undantaget finns i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om naturligt förekommande radioaktivt material. Av föreskrifterna framgår att verksamhet som innebär hantering av naturligt förekommande radioaktivt material undantas från bestämmelserna i kärntekniklagen (4 §). Med naturligt förekommande radioaktivt material avses i föreskrifterna material som innehåller naturligt förekommande radionuklider och som är i sitt naturliga tillstånd eller enbart har bearbetats eller anrikats för andra ändamål än för utvinning av radionukliderna, och som inte heller är avsett att bearbetas för användning av materialets radioaktivitet (2 §). Strålsäkerhetsmyndigheten reviderar föreskrifterna med anledning av förslaget om en ny

strålskyddslag (prop. 2017/18:94) och avser att meddela nya föreskrifter samtidigt som den nya strålskyddslagen föreslås träda i kraft, dvs. den 1 juni 2018. I de reviderade föreskrifterna föreslås definitionen av naturligt förekommande uran få ett tillägg som innebär att utöver radioaktiva egenskaper ska också fissila och fertila egenskaper omfattas. Regeringen utgår i de lagförslag som nu är aktuella från att de reviderade föreskrifterna inte innebär någon ändring i sak jämfört med nuvarande föreskrifter.

Enligt uppgift från Sveriges geologiska undersökning (SGU) finns idag 15 gruvor i produktion i Sverige, varav 14 är metallgruvor. I de områden där dessa verksamheter bedrivs är halten av uran så låg att de omfattas av undantaget i 11 § kärnteknikförordningen. Om halten i något fall skulle överstiga 200 ppm omfattas dessa verksamheter även av undantaget i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter.

Det förekommer idag inte någon produktion av sällsynta jordartsmetaller i Sverige. Däremot finns sådana projekt som befinner sig i tidigare skeden av processen mot fullskalig gruvverksamhet. Sällsynta jordartsmetaller förekommer ofta i områden med högre uranhalter än vid brytning av t.ex. järnmalm. Ibland överstiger uranhalten i dessa områden 200 ppm. Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter innebär att verksamhet även i sådana områden är undantaget från förbudet under förutsättning att syftet inte är att använda uranets fissila egenskaper.

En särskild situation är när den sällsynta jordartsmetallen, t.ex. yttrium finns bundet i samma mineral som uran. Då är det först vid den fysikaliska eller kemiska anrikningen som ämnena kan separeras från varandra. Vid denna process kan vattenlösningar med mer eller mindre rent uran förekomma. Under förutsättning att man låter denna lösning bilda avfall omfattas förfarandet av undantaget i föreskrifterna. Om man däremot låter uranet bli en biprodukt och använder uranets fissila egenskaper gäller inte undantaget i föreskrifterna.

Ett uttryckligt förbud mot uranutvinning bör införas

Enligt nuvarande regler finns det alltså en möjlighet att bryta, bearbeta eller fysikaliskt eller kemiskt anrika uran för att använda uranets fissila egenskaper. Möjligheten gäller både primär utvinning genom gruvdrift eller gruvanläggning och sekundär utvinning från uranhaltig restprodukt. Tillstånd till sådan verksamhet kräver dock kommunens tillstyrkan. Samtliga av de kommuner som yttrat sig över det remitterade förslaget tillstyrker att ett förbud införs. Även om det i dagsläget således inte är troligt att en gruva vars huvudsyfte är att utvinna uran kommer att få tillstånd enligt miljöbalken är det fortfarande möjligt att få tillstånd till sådan gruvdrift. Därför bör det i lagen tas in ett uttryckligt förbud mot att ge tillstånd till uranbrytning.

Förbudets räckvidd

Gruvnäringen har länge varit en viktig del av svensk industri. Med hänsyn till att uran i varierande halter är allmänt förekommande i berggrunden är det, som bl.a. *SveMin* påpekar, angeläget att förbudet inte försvårar utvinning av andra mineraler.

Utredningens förslag till reglering innebär att de verksamheter som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 1 miljöbalken också ska omfattas av den föreslagna nya förbudsbestämmelsen i miljöbalken. Utredningen bedömer att ett absolut förbud innebär en risk för att utvinning av andra mineral än uran försvåras. Utredningen föreslår därför ett undantag från förbudet. Om verksamhetsutövaren kan visa att det är tekniskt nödvändigt att utvinna det uranhaltiga materialet för att kunna utvinna det andra mineralet och bearbetning, brytning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av det andra mineralet är syftet med verksamheten kan tillstånd ändå ges.

Regeringen delar utredningens uppfattning att en lämplig avgränsning av vilka verksamheter som omfattas av förslaget är sådana som tillståndsprövas av regeringen. Regeringen delar dock inte utredningens bedömning att det behöver föreskrivas om undantag i förbudsbestämmelsen. Genom kärnteknikförordningens undantagsbestämmelser och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter är det enkelt att avgöra om gruvverksamhet som gäller andra mineral än uran omfattas av förbudet eller inte. Verksamheter som hanterar låga halter uran (under 200 ppm) är alltid undantagna förbudet (11 § kärnteknikförordningen). Verksamheter som hanterar höga halter uran (över 200 ppm) är undantagna förbudet under förutsättning att verksamheten inte innebär bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning i syfte att utvinna radionukliderna eller användning av materialets radioaktivitet (föreskrifterna). Enligt förslaget till reviderade föreskrifter är även verksamhet som innebär användning av materialets fissila eller fertila egenskaper undantaget tillståndsprövning. Några remissinstanser, däribland *Aura Energy* och *SveMin* har också påpekat att utredningens förslag till undantag medför tillämpningsproblem. Regeringen anser därför inte att det finns behov av ett undantag från förbudsbestämmelsen.

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. 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 även känna till uranhalten i den tilltänkta mineralreserven. Att då förbjuda prospektering som i förlängningen syftar till uranutvinning och bara tillåta sådan prospektering som avser andra mineral än uran skulle innebära en svår bedömning av vad prospekteringen har för syfte. Det skulle även bli en svår uppgift att bedriva tillsyn över prospekteringsverksamheter för att säkerställa att de inte prospekterar för ett ändamål som inte är tillåtet. Ett generellt förbud mot prospektering bör därför inte införas.

Provbrytning är till skillnad från de tidiga faserna av prospektering förenat med viss miljöpåverkan och därför tillståndspliktigt enligt miljöbalken. Det föreslagna förbudet i miljöbalken bör därför även omfatta probbrytning. Förslaget påverkar därmed rätten att prospektera endast om

provbrytningens omfattning är sådan att verksamheten ska prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § 1. Dvs. det är inte tillåtet att probryta uran för att använda uranets fissila egenskaper. Förslaget påverkar däremot inte andra prospekteringsåtgärder som t.ex. provborrning. Det är alltså till skillnad mot vad *Luleå tekniska universitet* påpekar möjligt att genom provborrning bestämma uranhalten för att ta reda på om den avsedda probrytningen omfattas av tillståndsplikten enligt kärntekniklagen genom tillämpning av undantagen i kärnteknikförordningen.

Det behöver inte göras någon ändring i kärntekniklagen

Miljöbalken och kärntekniklagen tillämpas parallellt när det gäller tillstånd för att få utvinna uran. Utredningen har övervägt om ett förbud mot brytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle även ska komma till uttryck i kärntekniklagen och föreslår att konsekvenserna av en sådan reglering ska utredas ytterligare. Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Gävleborgs län*, instämmer i utredningens uppfattning.

Den nya förbudsbestämmelsen i miljöbalken innebär i praktiken att prövning av vissa verksamheter enligt kärntekniklagen inte längre kommer att ske eftersom de är förbjudna. Kärntekniklagens tillämpningsområde begränsas alltså i viss mån. Att en ändring i en lag påverkar tillämpningen av en annan lag är emellertid inte ett tillräckligt skäl i sig för en lagändring. Ett förbud även i kärntekniklagen skulle leda till en onödig dubbelreglering. Det föreslagna förbudet i miljöbalken är tillräckligt för att uppnå det avsedda syftet. Någon ändring behöver därför inte göras i kärntekniklagen.

6.2 Uran tas bort som koncessionsmineral i minerallagen

Regeringens förslag: Uran ska inte vara ett koncessionsmineral.
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, däribland samtliga länsstyrelser och kommuner, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Sametinget* och *Strålsäkerhetsmyndigheten* är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget.

Energiföretagen framhåller att en stor del av Sveriges energiproduktion fortfarande kommer från kärnklyvning av uran och att det därför är rimligt att uran klassas som ett koncessionsmineral som är särskilt nödvändigt för samhället. *Bergsstaten* efterfrågar utredning om förslaget kräver följdändringar i minerallagen.

Länsstyrelsen Norrbotten instämmer i utredningens förslag och påpekar att det innebär att verksamhetsutövaren inte längre har möjlighet till markanvisning vilket skickar en tydlig signal att uran inte är ett mineral vars utvinning är ett allmänt intresse.

Skälen för regeringens förslag: Minerallagens tillämpningsområde anges i 1 kap. 1 §. Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av de mineraliska ämnen som utgör koncessionsmineral. Enligt punkten 1 är uran ett koncessionsmineral. Av förarbetena till minerallagen framgår vilka kriterier som gäller för att ett mineral ska 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 sig meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50).

Förslaget om att tillstånd inte ska få ges till gruvdrift eller gruvanläggning som medför brytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material som prövas av regeringen enligt 17 kap 1 § 1 miljöbalken innebär att det inte kommer att vara möjligt att få tillstånd till gruvdrift för att utvinna uran, dvs. en urangruva. Det kommer inte heller vara möjligt att bearbeta och fysikaliskt eller kemiskt anrika uranhaltigt material genom primär eller sekundär utvinning för att använda uranets fissila egenskaper. Det finns därmed inget ekonomiskt intresse av att utvinna ämnet uran i sig. Den enda reella anledningen att prospektera efter uran är i syfte att undersöka förekomst av andra mineral, t.ex. sällsynta jordartsmetaller. Dessa mineraliska ämnen är koncessionsmineral. Inga andra värdefulla mineral än uran riskerar således att gå förlorade genom förslaget.

Minerallagen är en exploateringslag och vilar på expropriationsrättslig grund. Att ett mineral utgör ett koncessionsmineral innebär att undersökningstillstånd och bearbetningskoncession kan meddelas. Ett undersökningstillstånd ger den som beviljats tillståndet ensamrätt till undersökning och tillträde till marken inom tillståndsområdet och företräde framför andra, även fastighetsägaren, till en eventuell fyndighet inom området. En bearbetningskoncession ger innehavaren en rätt gentemot fastighetsägaren eller annan som har rättigheter till marken att bedriva bearbetning.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Eftersom det inte längre ska vara möjligt att utvinna uran finns det inte längre ett tillräckligt starkt allmänintresse för att motivera den särställning som egenskapen av ett koncessionsmineral ger i förhållande till markägaren. Uran bör därmed även av detta skäl tas bort som koncessionsmineral.

Det blir alltså inte längre möjligt att bevilja vare sig undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för uran. Verksamhetsutövarens möjlighet till markanvisning när det gäller uran försvinner därmed. Tillgång till marken måste därför istället säkras genom avtal med markägare alternativt köp av fastighet. Denna förändring begränsar dock inte en verksamhetsutövarens möjlighet att få undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för de mineral som även fortsättningsvis utgör koncessionsmineral. Ändringen medför inte att det råder prospekteringsförbud för uran. Uran får prospekteras på samma villkor som mark- eller jordägarmineral. Tillstånd från markägaren krävs i de fall en prospektör vill vidta undersökningar som inte kan utföras med stöd av allemansrätten.

Undersökningsmetoder som använder uranets egenskaper för att hitta koncessionsmineral för vilka undersökningstillstånd meddelats påverkas dock inte av lagändringen.

I 5 kap. 6 § minerallagen regleras möjligheten för koncessionshavaren att tillgodogöra sig mineral och mineraliska ämnen som inte omfattas av koncessionen. 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 (5 kap. 4 §). Det föreslagna förbudet i miljöbalken gäller även i dessa fall. I vilken mån utvinning av uran ska vara tillåten i sådana fall avgörs av kärntekniklagens bestämmelser om när tillståndsplikt inträder med tillämpning av undantagen från tillståndsplikt i lagen, kärnteknikförordningen och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter.

Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska koncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats. För att kunna avgöra om en fyndighet kan tillgodogöras ekonomiskt krävs malmbevisning. När uran tas bort som koncessionsmineral innebär detta att uran inte får användas i denna bevisning.

Bergsstaten efterfrågar utredning om förslaget skapar behov av ändringar i minerallagens bestämmelser om arbetsplan för undersökningsarbete i 3 kap. 5–5 e §§ och tillsyn i 15 kap. Regeringen anser att så inte är fallet.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2018.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för undersökningstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter ska även fortsätta att gälla för ärenden om undersökningstillstånd och ärenden om förlängning av undersökningstillstånd som har inletts före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens i fråga om ikraftträdande med den skillnaden att lagändringarna enligt regeringens förslag ska träda i kraft en månad senare. Utredningen föreslog inte några övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna: *Bergsstaten* anser att det bör klargöras hur ändringen i minerallagen påverkar gällande undersökningstillstånd och hur *Bergsstaten* ska hantera prövningen av en förlängningsansökan av sådana tillstånd. *Aura Energy* föreslår att övergångsbestämmelser införs med innebörden att alla befintliga undersökningstillstånd och projekt där prospektering inletts men bearbetningskoncession ännu inte meddelats undantas från den nya lagstiftningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att de föreslagna förändringarna träder i kraft så snart som det är möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 augusti 2018.

Det behövs inga särskilda övergångsbestämmelser i miljöbalken eftersom det inte finns något gällande tillstånd för gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, bearbetning och fysikalisk eller kemisk anrikning av uran. Det finns inte heller något beviljat tillstånd för provbrytning av uran.

Det behövs inte heller några särskilda övergångsbestämmelser i minerallagen för bearbetningskoncessioner eftersom det inte finns någon meddelad bearbetningskoncession enligt minerallagen för uran.

Det finns fyra gällande undersökningstillstånd där uran omnämns särskilt och 570 giltiga undersökningstillstånd där det huvudsakliga syftet inte var undersökning efter uran, men där tillståndshavaren har getts en rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral inkluderat uran. För undersökningstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet bör rimligen äldre föreskrifter fortsätta att gälla. Det framstår vidare som lämpligt att detta ska gälla även i fråga om undersökningstillstånd som meddelas efter ikraftträdandet, om ärendet om undersökningstillstånd har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Det är också rimligt att äldre föreskrifter ska tillämpas i ärenden om förlängning av undersökningstillstånd enligt 2 kap. minerallagen som har inletts före ikraftträdandet.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför inte några negativa konsekvenser för Sveriges status som prospekterings- och gruvnation, enskilda och företag. De konsekvenser förslaget kan ha för företag inom gruvnäringen är acceptabla. Förslaget strider inte heller mot Euratomfördragets syften och innebär inte några negativa konsekvenser för Sveriges energiförsörjning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inga särskilda synpunkter på konsekvenserna av utredningens förslag. Ett antal remissinstanser påpekar att konsekvenserna borde utredas ytterligare. Bl.a. *SGU* påpekar att förslaget riskerar att påverka Sveriges status som prospekterings- och gruvnation negativt, framförallt om förbudet drabbar prospektering som påbörjats innan förbudet träder i kraft. *SveMin* anser att förslaget riskerar att försvåra för både pågående och framtida prospektering och gruvbrytning. *SveMin* efterlyser också en analys av vilken ökad utrednings- och bevisbörd som tillkommer för tillståndssökande och hur det kommer att påverka tillståndsprövningarna. *Bergsstaten* anser att det bör avsättas ytterligare tid för fortsatt utredning om hur ett förbud mot uranutvinning kan utformas och efterlyser särskilt en bedömning av om förslaget kan medföra skadeståndsanspråk mot staten från företag som innehar undersökningstillstånd.

Länsstyrelsen Norrbotten anser att effekterna av förändringarna i miljöbalken torde vara små, eftersom det inte förekommer någon uranutvinning

i Sverige och det inte finns någon verksamhetsutövare som har tillstånd enligt miljöbalken till uranutvinning.

Några remissinstanser, däribland *Luleå tekniska universitet* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, påpekar att tillgång till inhemskt uranbränsle kan vara av betydelse ur beredskapssynpunkt och att det bör analyseras vilka konsekvenser förslagen får för elförsörjningen om situationen i omvärlden skulle bli sådan att import av uran för tillverkning av kärnbränsle inte är möjlig.

Strålsäkerhetsmyndigheten har ingen invändning mot utredningens bedömning att optionsrätten i Euratomfördraget inte kan användas för att framtinga brytning av uran. Däremot bedömer myndigheten att förslaget till reglering i miljöbalken skulle kunna leda till att Sverige har avstått från fördragets principer om lika tillgång till övriga resurser inom gemenskapen. *Energiföretagen* anser att förslaget strider mot Euratomfördragets grundsyften.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för enskilda och företag

I den mån någon verksamhetsutövare har planer på att utvinna uran i en utsträckning som omfattas av förbudet har förslaget en negativ påverkan. Förslaget innebär också att uran inte längre ingår som en del av malmbevisningen. Mycket få beviljade undersökningstillstånd leder dock till att en gruva öppnas. För kommersiell utvinning av uran krävs dessutom flera olika tillstånd enligt miljöbalken, minerallagen, kärntekniklagen och strålskyddslagen. Prospektering av uran är alltså projekt med mycket hög risk. Ett undersökningstillstånd är ingen garanti för att en verksamhetsutövare kommer att ges tillstånd till gruvdrift vid en efterföljande miljöbalksprövning. De eventuella negativa ekonomiska konsekvenserna som förslaget kan få för sådana verksamhetsutövare är mot denna bakgrund acceptabla.

För verksamhetsutövare som utvinner andra mineral än uran bedöms inte förslaget leda till någon ökad utrednings- och bevisbörda som *SveMin* har farhågor om, eftersom sådana verksamheter är undantagna förbudet genom kärnteknikförordningen och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om naturligt förekommande radioaktivt material. Förslaget inverkar inte heller på möjligheten att prospektera med undantag för sådan provbrytning som tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § 1 miljöbalken.

Det kan vara så att efterfrågan på s.k. innovationskritiska metaller och mineral ökar i framtiden bl.a. eftersom dessa metaller är nödvändiga för att utveckla grön energi, ny miljöteknik och miljöinnovationer. Regeringen har gett SGU i uppdrag att kartlägga möjligheterna för utvinning av innovationskritiska metaller och mineral i Sverige (N2018/01044/FÖF). Regeringen avser att följa utvecklingen av denna fråga i förhållande till nu aktuella lagändringar och vid behov överväga näringspolitiska åtgärder. En mer omfattande utvärdering av nu föreslagna ändringar i förhållande till utvinning av innovationskritiska metaller och mineral ska genomföras senast efter fem år.

För enskilda innebär förslaget om att ta bort uran som koncessionsmineral att de får större inflytande över sin egendom eftersom de inte längre kan tvingas avstå mark genom ett koncessionsförfarande.

Ersättningsanspråk från innehavare av undersökningstillstånd

Enligt regeln om egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen finns en rätt till ersättning vid rådighetsbegränsningar. Exempel på ingrepp som omfattas av skyddet är tvångsövertagande av förmögenhetsrätt (äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde). Mycket talar för att ett tillstånd genom koncession att ta mineral eller liknande på annans fastighet omfattas av egendomsskyddet (se SOU 1993:40, del A, s. 47). I förarbetena till bestämmelsen anges att ersättning inte ska ges för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar, t.ex. uteblivet tillstånd till en ny verksamhet som grustäkt eller markavvattning (se prop. 1993/94:117 s. 17).

Det finns inget företag som har bearbetningskoncession enligt mineralagen för uran. Däremot finns det fyra gällande undersökningstillstånd där uran omnämns särskilt. Dessutom finns det i dagsläget (den 31 augusti 2017) 570 giltiga undersökningstillstånd där det huvudsakliga syftet inte var undersökning efter uran, men där tillståndshavaren har getts en rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral inkluderat uran. Frågan är därmed om det finns någon rätt till ersättning för dessa innehavare av undersökningstillstånd.

Ett undersökningstillstånd enligt minerallagen ger ensamrätt (även i förhållande till markägaren) att kartlägga berggrundsgeologin inom det aktuella området med syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad samt dess storlek och eventuella brytvärdhet. Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession av den eventuella fyndigheten. Undersökningstillståndet ger dock inte någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att få göra det krävs en arbetsplan. För att sedan få påbörja en gruvverksamhet krävs, förutom bearbetningskoncession, även tillstånd enligt miljöbalken, markanvisning enligt minerallagen och bygg- och marklov enligt plan- och bygglagen (2010:900). Dessutom kan ytterligare tillstånd krävas om ansökan berör områden som omfattas av t.ex. kulturminnesskydd, strandskydd, artskydd eller biotopskydd.

Ett undersökningstillstånd är alltså ingen garanti för att en verksamhetsutövare kommer att ges tillstånd till gruvdrift. Ett undersökningstillstånd kan därmed inte jämföras med koncession. Enligt förslaget kommer nuvarande undersökningstillstånd löpa till dess giltighetstiden går ut. De kommer därefter inte gå att förnya när det gäller uran, men väl för alla andra koncessionsmineral. Regeringen bedömer att denna förändring inte kan anses vara en sådan rådighetsbegränsning som omfattas av rätten till ersättning enligt egendomsskyddet i regeringsformen.

Euratomfördraget

Fördraget om upprättandet av den europeiska atomenergigemenskapen, Euratom (i det följande kallar Euratomfördraget) innehåller bestämmelser om att försörjningen med malmer, råmaterial och speciella klyvbara

material, exempelvis anrikat uran och plutonium, 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). 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 medlemsstaten ska anses ha avstått från rätten till lika tillgång till gemenskapens resurser.

Reglerna om optionsrätten är utformade för en situation med brist på uran, där användarna ska tillförsäkras en lika tillgång till kärnbränsle i enlighet med fördragets syften (prop. 1994/95:118 s. 20). Det råder överskott på uran på världsmarknaden och denna situation förväntas i stort sett bestå (prop. 1995/95:19 s. 276). Fördraget är delvis föråldrat och har inte tillämpats enligt sin ordalydelse. Euratomgemenskapen utövar sin optionsrätt genom Euratoms försörjningsbyrå (ESA – Euratom Supply Agency), som är en myndighet under Euratomgemenskapen och är upprättad med stöd av Euratomfördraget. ESA har med stöd av fördraget ensamrätt att ingå avtal om försörjningen med malmer, råmaterial och speciella klyvbara material inom gemenskapen. I praktiken innebär detta bl.a. att ESA alltid är avtalspart i alla avtal gällande kärnbränsle. Optionsrätten gäller endast material som redan har utvunnits eller framställts och innebär inte några skyldigheter för ett medlemsland att starta uranbrytning (SOU 2009:88 s 219–220). Enligt artikel 194.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har en medlemsstat rätt att bestämma villkoren för utnyttjande av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur. I en förklaring av samtliga avtalsparter i anslutningsfördraget om tillämpning av Euratomfördraget bekräftas också att varje medlemsstat själv avgör om den ska producera kärnenergi eller inte. Regeringen har mot denna bakgrund bedömt att Euratomfördraget inte utgör något hinder mot en avveckling av kärnkraften i Sverige (prop. 1996/97:176 s. 37). Regeringen gör samma bedömning nu när det gäller möjligheten att begränsa utvinningen av uran.

Ett land som inte följer en uppmaning att prospektera eller utöka sin befintliga gruvverksamhet drabbas av sanktionsregeln att landet inte får lika tillgång till övriga EU-länders resurser av t.ex. uran. Eftersom det inte råder någon brist på uran och inte heller förväntas uppstå någon sådan bedöms förslaget alltså inte innebära några konsekvenser vid en hypotetisk försörjningskris.

Konsekvenser för Sveriges energiförsörjning

Förslaget innebär att det i Sverige inte skulle vara möjligt att bryta, bearbeta eller fysikaliskt eller kemiskt anrika uranhaltigt material i syfte att utvinna radionukliderna eller använda materialets radioaktivitet. Sverige skulle därmed inte ha möjlighet att framställa kärnbränsle till de svenska kärnkraftverken.

Uranets väg från brytning till kärnbränsle är en lång och komplicerad process. I Sverige förekommer ingen brytning av uran och inte heller

någon isotopanrikning. Från kärnvapenspridningssynpunkt är isotop-anrikningstekniken en känslig verksamhet eftersom den kan användas för att anrika uran-235 till mycket hög koncentration, s.k. höganrikat uran som kan användas som kärnvapenmaterial. När det gäller brytning av uran tar processen från prospektering till aktiv gruvverksamhet mycket lång tid. Att Sverige i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge skulle kunna undvika effekterna av ett importstopp av uran genom att bli självförsörjande på produktionen av kärnbränsle i hela kedjan från prospektering till färdigt kärnbränsle är mycket osannolikt. Förslaget bedöms därför inte medföra några negativa konsekvenser för Sveriges energiförsörjning.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Tillstånds- och anmälningsplikt för miljöfarlig verksamhet

6 i § Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material som ska prövas av regeringen enligt 17 kap 1 § 1.

I paragrafen, som är ny, anges i vilka fall tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material inte får ges.

Förbudet är begränsat till sådana verksamheter som ska prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § 1. Det innebär att verksamheter som prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt 16–19 §§ förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet inte omfattas av förbudet. Det innebär också att verksamheter som är undantagna tillståndsplikt enligt 4–15 a §§ kärnteknikförordningen eller enligt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter inte heller omfattas av förbudet. Att regeringen i ett enskilt fall med stöd av 17 kap. 2 § har möjlighet att medge undantag från den obligatoriska tillståndsprovningen förändrar inte tillämpningsområdet för förbudet.

Paragrafen innebär att det inte är möjligt att ge tillstånd till gruvdrift för att utvinna uran, dvs. en uranruva. Om syftet är att använda uranets fissila egenskaper får tillstånd inte heller ges till brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uran som sker i samband med primär eller sekundär utvinning av annat mineral. Om syftet med uranbrytning är att utnyttja dess fissila egenskaper är det därmed t.ex. inte möjligt att bryta uran tillsammans med vanadin om uranet inte förekommer i låga halter. Det är inte heller möjligt att utvinna uran ur en biprodukt eller avfall från gruvverksamhet för att använda uranets fissila egenskaper. Däremot är brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uran där syftet inte är att använda uranets fissila egenskaper tillåten. Exempel på verksamheter som inte omfattas av förbudet är gruvverksamhet som avser järnmalm, basmetaller, sällsynta jordartsmetaller eller andra mineral där mineralet bryts, bearbetas

eller fysikaliskt eller kemiskt anrikas för andra ändamål än för att använda uranets fissila egenskaper.

Med uttrycket ”brytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning” avses alla de åtgärder som normalt förekommer vid gruvdrift och mineralextraktion. Med uttrycken omfattas också sekundär utvinning eller återvinning av mineral ur restprodukter från gruvdrift och mineralextraktion. Uttrycket ”fysikalisk eller kemisk anrikning” avser den anrikningsverksamhet som förekommer vid gruvverksamhet till skillnad från den isotopanrikning för att öka andelen uran-235 som sker i ett senare skede av processen för att framställa kärnbränsle.

Uttrycket ”uranhaltigt material” omfattar såväl uran som föreningar där uran ingår.

Förbudet gäller även provbrytning. På samma sätt som för brytning, bearbetning och fysikalisk eller kemisk anrikning är förbudet begränsat till sådana verksamheter som prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § 1.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

9.2 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

Paragrafen har ändrats endast på så sätt att uran har tagits bort ur uppräkningslistan i *punkt 2*.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

- a) undersökningstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet,
- b) ärenden om förlängning av undersökningstillstånd som har inletts före ikraftträdandet, och
- c) ärenden om undersökningstillstånd som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 augusti 2018.

Av *punkt 2* framgår att äldre föreskrifter fortfarande gäller för undersökningstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter ska även fortsätta att gälla för ärenden om undersökningstillstånd och ärenden om förlängning av undersökningstillstånd enligt 2 kap. mineralagen som har inletts före ikraftträdandet.

Sammanfattning av skrivelsen Uranutvinning

Naturvårdsverket föreslår att ett förbud mot uranutvinning i Sverige bör göras genom ändringar i miljöbalken och i minerallagen, med följdändringar i mineralförordningen.

I 9 kap. miljöbalken föreslås en ny bestämmelse som innebär att tillstånd för gruvdrift 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.

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 alltså 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.

Skrivelsens lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas en ny paragraf, 9 kap. 6 i § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 i §

Tillstånd till gruvdrift eller gruv-anläggning som medför brytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som kan användas för framställning av kärnbränsle får endast ges

1. i den mån det behövs för att brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt, och

2. syftet med verksamheten är brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral.

Första stycket gäller även provbrytning.

Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, *uran*, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är elffasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stenkol, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. olja, gasformiga kolväten och diamant.

Förteckning över remissinstanserna

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Bergsstaten, Statens energimyndighet, Statens geotekniska institut, Strålsäkerhetsmyndigheten, Chalmers tekniska högskola, Kungliga tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Regelrådet, Sametinget, Tillväxtverket, Verket för innovationssystem, Sveriges Kommuner och Landsting, Arjeplogs kommun, Arvidsjaurs kommun, Bergs kommun, Falköpings kommun, Skövde kommun, Sorsele kommun, Tomelilla kommun, Åre kommun, Östersunds kommun, Energiföretagen Sverige, EU Energy Corp, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin), Jernkontoret, Svenskt Näringsliv, LKAB, Boliden AB, Aura Energy Sweden AB, Continental Precious Minerals Incorporated, Eurasian Minerals Sweden AB, European Mineral Exploration AB, Mawson AB, MJ Resources, Nordic Resources, Orezone AB, Svenska Skifferoljeaktiebolaget, Tasman Metals AB, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF.

Yttrande har också inkommit från Kommunuppropet för ett kommunalt veto mot prospektering av alunskiffer, Kumla kommun, Samling för Häggåns utveckling, SKGS och Sveriges kärntekniska sällskap.