

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över betänkandet Utvinning ur alunskiffer. Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket (SOU 2020:71)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Alunskifferutredningen föreslår ändringar i minerallagen (1991:45) och mineralförordningen (1992:285) som innebär att:

- sökanden i ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession särskilt ska ange om ansökan avser alunskiffer,
- bearbetningskoncession som avser alunskiffer endast får beviljas den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning,
- frågan om påverkan på jord- och skogsbruket ska utredas särskilt i koncessionsärendet efter underrättelse från bergmästaren.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022. Därutöver föreslår utredningen en myndighetsgemensam vägledning för tillämpning av bestämmelser avseende frågan om påverkan på jord- och skogsbruket. Den föreslår även ett antal åtgärder för att öka kunskapen kring hantering av de miljörisker som är förknippade med metall- och mineralutvinning ur alunskiffer, bland annat genom inrättande av ett forum för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte, ett forskningsprogram samt databaser om förekomster av alunskiffer och innovationskritiska metaller och mineral i gruvavfall från alunskiffer.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen redogör för riksdagens och regeringens mål för det svenska klimatarbetet och ambitionen att Sverige ska bli världens första fossilfria välfärdsland. Utredningen redogör också för EU:s gröna giv som syftar till att göra Europa till världens första klimatneutrala kontinent med nettonollutsläpp 2050. Det anges att den gröna omställningen kommer att kräva omfattande investeringar i ny teknik, förändrade produktionsprocesser och ökad elektrifiering och att en nyckelfaktor för utvecklingen är tillgången till innovationskritiska metaller och mineral. Behovet av metaller och mineral som krävs för sol- och vindkraft samt elektrifiering av transportsektorn förväntas exempelvis öka med flera hundra procent fram till 2050. Exempel på metaller och mineral som behövs är litium, kobolt, grafit och vissa sällsynta jordartsmetaller. Det anges vidare att EU i stor utsträckning är beroende av import av de flesta av dessa metaller och mineral, i vissa fall upp till 98–100 procent av behovet. EU:s importberoende innebär en risk för medlemsstaternas ekonomier och försörjningstrygghet samt även en risk för bristande kontroll

över att produktionen uppfyller unionens krav på miljömässig och social hållbarhet. Det finns därför ett ökat intresse för prospektering i alunskiffer, som kan innehålla de efterfrågade ämnena och det anges att den svenska alunskiffern i varierande halter innehåller de flesta av dessa. De förekommer också i gruvavfall och annat avfall. Utredningen anger att det idag inte förekommer någon utvinning av kritiska metaller och mineral i Sverige, men att det tidigare gjort det. Sverige är vidare en av EU:s ledande gruv- och mineralnationer och gruvnäringen är betydelsefull för landets tillväxt och ekonomi. Utredningen anger att ett av syftena med minerallagstiftningen är att skapa intresse för prospektering och brytning av sådana metaller och mineral som är nödvändiga för samhällets gröna omställning. En annan viktig del i den svenska mineralpolitiken är att styra mot cirkulära modeller och utvinning ur sekundära material.

Utredningen anger att det finns ingen pågående brytning av innovationskritiska metaller och mineral i alunskiffer i Sverige och att den brytning som historiskt bedrivits i Sverige avsåg andra ämnen, skedde med stöd av annan lagstiftning och bedömdes enligt helt andra miljökrav än vad som gäller i dag. Utredningen anger att när frågan om brytning i alunskiffer nu aktualiseras finns det oro för de miljörisker som är förknippade med verksamheten. Utredningen anger bland annat att de egenskaper hos alunskiffern som potentiellt kan utgöra miljöriskfaktorer är förekomst och vittring av sulfider samt förekomsten och utlakning av uran. Vittring av sulfider kan leda till att surt lakvatten bildas vilket ökar mobilitet av ett flertal metaller. Det anges att vilka grundämnen som frigörs beror på massornas kemiska och mineralogiska sammansättning, mineralens lakbarhet, metallers mobilitet och vilken typ av utvinningsteknik som används och att om inte tillräckliga skyddsåtgärder vidtas för att förhindra att metaller frigörs kan det få konsekvenser för vattenkvalitet och miljön. Utredningen anger att dessa miljörisker inte är unika för just alunskiffer, men att den komplexa sammansättningen i alunskiffer gör att det är svårt att bedöma miljöriskerna och valet av lämpliga skyddsåtgärder.

Utredningens uppdrag har varit att kartlägga vilka innovationskritiska metaller och mineral som kan förekomma i alunskiffern i Sverige, sammanställa kunskap och identifiera kunskapsluckor när det gäller miljörisker vid utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer samt att analysera hur regelverket kan skärpas. Kunskapsinhämtningen och analysen ska avse alla delar av processen och ska exempelvis omfatta samtliga delar av prövningsprocessen och tiden från prospektering till stängning och återställning av utvinningsområdet.

Regelrådet för följande bedömning. Förutom att skapa ett kunskapsunderlag och förslag för att öka kunskapen på området är det inte helt tydligt vad syftet med uppdraget egentligen är. Enligt kommittédirektivet ska utredningen redovisa konsekvenser för möjligheten att bedriva prospektering och tillgodogörande av råvaror från alunskiffer, vilket särskilt gäller tillgodogörande av de mineral som EU-kommissionen har identifierat som innovationskritiska, av vikt för grön energi och annan högteknologisk omställning samt för Europas försörjningstrygghet. Vidare ska konsekvenserna av förslagen redovisas dels generellt för markägare och innehavare av rättigheter kopplade till utvinning ur alunskiffer, inklusive frågor om äganderätt och rätt till ersättning, dels för investeringsklimatet i den svenska mineralindustrin. Konsekvenserna för företag som har gjort investeringar ska särskilt belysas. Om syftet är att öka prospektering och stärka svensk gruvnäring, vilket det enligt bakgrundsbeskrivningarna och delar av kommittédirektivet förefaller vara, förefaller det motstridigt att samtidigt ge direktiv om regelskärpningar för just detta. Även om motstridigheterna har sin grund i kommittédirektivet, har utredningen ett ansvar att tydliggöra syftet med författningsförslagen.

Regelrådet finner därför redovisningen av bakgrund och syfte bristfällig.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att den har i uppdrag att förutsättningslöst analysera hur regelverket för utvinning av metaller och mineral från alunskiffer kan skärpas. Utredningen anger att den övervägt ett antal alternativ som den valt att inte gå vidare med. Den gör exempelvis bedömningen att efter att ha analyserat prövningsprocessen enligt miljöbalken att regleringen, särskilt med beaktande av de tillägg som är under beredning, är tillräcklig för att utvinning av metaller och mineral ur alunskiffer ska ske på ett sådant sätt att de miljökrav som uppställs i lagstiftningen uppfylls. Förslagen under beredning avser bland annat att avfallshanteringsplanens roll förtydligas och att det ställs högre krav på den ekonomiska säkerhet som verksamhetsutövaren ska ställa för miljöriskerna. Utredningen anger att den särskilt analyserat möjligheterna att skärpa kraven i utvinningsavfallsförordningen för alunskiffer, men inte funnit att avfallet från alunskiffer skulle ha några sådana specifika egenskaper som skulle motivera en särreglering. Utredningen anger att de enskilda miljöriskerna inte är unika för alunskiffer och att till detta kommer att alunskifferns sammansättning, dess egenskaper och vilka avfall som uppkommer inte är enhetlig, utan varierar mellan olika geografiska platser. Utredningen anger att den inte kunnat identifiera några specifika miljörisker som är förknippade enbart med utvinning ur alunskiffer och därför inte bedömer motiverat att föreslå en särskild reglering i detta hänseende.

Utredningen har även övervägt ett generellt förbud mot utvinning ur alunskiffer och möjlighet till kommunalt veto. I detta avseende anges att utvinning av innovationskritiska metaller och mineral är ett samhällsintresse och att ett förbud skulle kunna försvåra tillgången till ämnen som är centrala för utveckling av fossilfri teknik. Enligt utredningen har det inte framkommit någon specifik miljörisk som skulle vara unik för brytning i alunskiffer, eller något annat skäl, som skulle motivera ett generellt förbud. Det anges att svensk miljölagstiftning bygger på generella regler som gäller för all miljöfarlig verksamhet och som tillämpas lika för alla vid prövning i det enskilda fallet och att verksamhetsutövare som inte kan visa att de miljökrav som ställs är uppfyllda beviljas inte tillstånd. Samma överväganden anges gälla för ett tillfälligt förbud. En grundläggande förutsättning för gruvnäringen är att verksamheten är platsbunden och ett veto skulle därmed i praktiken få samma konsekvenser som ett generellt förbud.

Regelrådet gör följande bedömning. I enlighet med kommittédirektivet har utredningen i viss utsträckning föreslagit skärpta krav och den redovisar även överväganden kring olika alternativa lösningar till skärpta krav. Som påpekats ovan synes kommittédirektivet motstridigt. Utredningen skulle emellertid kunna uppfylla direktivets krav genom att föreslå alternativa författningsförslag, dels sådana som tydligt syftar till att främja prospektering, dels sådana som tydligt syftar till att hämma prospektering genom skärpningar i regelverket.

Mot bakgrund av de särskilda omständigheter som följer av kommittédirektivets otydlighet, finner dock Regelrådet redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen redogör utförligt för bland annat EU:s råvarupolitik och anger bland annat att för att säkerställa en hållbar försörjning av kritiska material har EU-kommissionen initierat två åtgärdsprogram: det s.k. råvaruinitiativet som antogs 2008, som följdes upp 2012 av det europeiska innovationspartnerskapet om råvaror. Det anger vidare att kommissionen 2020 lanserade en europeisk råmaterialallians samt publicerade en handlingsplan om råvaror av avgörande betydelse, inklusive en förteckning som innehåller 30 råvaror av avgörande betydelse. Förteckningen är ett verktyg som ska utgöra ett stöd för EU:s policyutformning och beaktas bland annat när handelsavtal förhandlas, ska bidra till att identifiera investeringsbehov och vägleda forskning och innovation enligt EU:s program Horisont 2020, Horisont Europa och nationella program, särskilt beträffande ny gruvteknik, ersättning

och återvinning. Utredningen redogör vidare översiktligt för EU:s nya klimatpolitik, inklusive förslaget till en ny klimatlag, och målsättningar för en cirkulär ekonomi samt nämner EU:s konfliktmineralförordning och industriutsläppsdirektivet.

Regelrådet gör följande bedömning. Redogörelsen kring EU:s råvarupolitik och relaterade politikområden är värdefull och sätter förslaget i sitt perspektiv. Utredningen nämner även vissa sektorsspecifika rättsakter. Av redovisningen framgår emellertid inte helt tydligt huruvida – och i så fall på vilket sätt – förslagen och överväganden till förslagen i utredningen förhåller sig till de specifika rättsakterna eller annan EU-lagstiftning av generell karaktär, vilket hade varit relevant.

Mot bakgrund av befintlig information samt förslagets karaktär finner dock Regelrådet redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Författningsändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2022. Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas redovisning av såväl särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande som behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner därför redovisningen av dessa aspekter bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att för närvarande har fem företag aktuella undersökningstillstånd för prospektering i alunskiffer och att ett bolag har beviljats bearbetningskoncession enligt minerallagen. Utredningen redovisar vilka dessa företag är, var de fått tillstånd, vilka metaller som ska undersökas och med vilken metod. I bilaga 6 till betänkandet redovisas också samtliga gällande och förfallna undersökningstillstånd sedan början av 2000-talet som berör undersökningar av koncessionsmineral i områden med alunskiffer. Det framgår av betänkandet att markägare berörs. I bilaga 4 återges en tabell från EU-kommissionens rapport Resiliens för råvaror av avgörande betydelse, där olika råvarors betydelse inom olika branscher ("industriella ekosystem") förtecknas. Branscher/ekosystemen som förekommer i den tabellen är exempelvis luft och rymdfart, försvar, textil, elektronik, bilindustri, energiintensiva industrier, förnybar energi, jordbruk, livsmedel, hälsa, bygg- och anläggning och detaljhandel. Det saknas information om storlek på berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det förekommer en del information om svenska berörda företag, t.ex. sådana som har eller har haft tillstånd för undersökning eller bearbetning av alunskiffer, även om det saknas information om storlek. Det framgår även översiktligt i en tabell vilka branscher som kan ha särskild nytta av olika kritiska råvaror, även om det inte framgår hur den svenska marknaden ser ut i detta avseende. Det framgår även var alunskiffer geografiskt finns och att markägare i dessa områden berörs, men det finns ingen närmare beskrivning av vilka typer av företag som antingen är markägare eller på annat sätt berörs. Då de konkreta författningsförslagen inte nämnvärt synes förändra rådande villkor bedömer Regelrådet att dessa brister inte är allvarliga.

Regelrådet finner därför redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen enligt sitt direktiv redovisa konsekvenser för möjligheten att bedriva prospektering och tillgodogörande av råvaror från alunskiffer, vilket särskilt gäller tillgodogörande av de mineral som EU-kommissionen har

identifierat som innovationskritiska, av vikt för grön energi och annan högteknologisk omställning samt för Europas försörjningstrygghet. Vidare ska konsekvenserna av förslagen redovisas dels generellt för markägare och innehavare av rättigheter kopplade till utvinning ur alunskiffer, inklusive frågor om äganderätt och rätt till ersättning, dels för investeringsklimatet i den svenska mineralindustrin. Konsekvenserna för företag som har gjort investeringar ska särskilt belysas.

Utredningen anger att förslaget om ett allmänt lämplighetskrav vid ansökan om bearbetning av råvaror från alunskiffer innebär ökade krav på sökanden. Verksamhetens art och omfattning har stor betydelse. Bearbetningen av råvaror ur alunskiffer kommer troligen att kräva ny teknik, vilket innebär att det ställs krav på hög teknisk kompetens inom bolaget. Konsekvenserna av förslaget bedöms vara relativt begränsade för sökanden. Denne behöver genom skriftlig dokumentation förklara vilken kompetens som finns att tillgå inom verksamheten. Det anges att malmbevisning kräver så stora ekonomiska och tekniska resurser att den som har tagit fram sådan bevisning i allmänhet redan genom detta kan förväntas ha förmåga att bedriva ändamålsenlig bearbetning. Sökanden ska vidare visa ekonomiska förutsättningar att påbörja bearbetning. Utredningen anger vidare att förslaget innebär en särreglering för utvinning ur alunskiffer i förhållande till utvinning ur andra bergarter. Lämplighetskravet på koncessionssökanden är ett krav som tidigare gällde för allt koncessionsmaterial, men togs bort med undantag för verksamheter avseende olja och gasformiga kolväten. Motiveringen för att ta bort förslaget var att främja prospektering och underlätta för andra än redan etablerade företag. Lämplighetskravet kan därför få en påverkan i form av minskad prospektering från andra än redan etablerade företag och att Sverige blir ett mindre attraktivt land för prospektering. Utredningen bedömer dock att förslagen får en marginell påverkan på dessa faktorer. Motiveringen för ett återinförande av kravet vid utvinning ur alunskiffer är komplexiteten i miljöriskerna i denna verksamhet.

Utredningen anger vidare att alunskiffer i vissa fall sammanfaller med jordbruksmark eller mark som används för skogsbruk. Enligt gällande bestämmelser i minerallagen får förordnande om behövlig utredning meddelas om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket och om frågan inte kan bedömas på annat sätt. Koncessionen kan förenas med villkor, och vid en konflikt mellan olika intressen bör man i första hand försöka lösa den med hjälp av sådana villkor. Sökanden i koncessionsärendet ska ersätta kostnaden för utredningen. Utredningen anger att bestämmelsen i dess nuvarande utformning inte verkar ha tillämpats. Utredningen föreslår ett klarläggande av bestämmelsen på så sätt att bergmästaren, efter samråd med länsstyrelsen, ska underrätta Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen om bearbetningen kan antas medföra väsentlig skada på jordbruket eller skogsbruket. Förslaget anges innebära ökade kostnader för innehavare av rättigheter kopplade till utvinning ur alunskiffer. Den ekonomiska bördan det innebär att bekosta utredningen bedömer utredningen som liten i förhållande till de kostnader utvinningsverksamheten innebär i övrigt. Utredningen anger vidare att det också kan innebära vissa inskränkningar i rättighetsinnehavarnas ianspråktagande av mark. Det bedöms dock att dessa inskränkningar ska vara begränsade och inte i någon avsevärd mån hindra tillgodogörande av innovationskritiska ämnen, av vikt för grön energi och annan högteknologisk utveckling samt för försörjningstryggheten. Utredningen bedömer vidare att förslaget om att ansökan om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession ska innehålla uppgift om att ansökan avser alunskiffer inte påverkar möjligheten att bedriva prospektering och tillgodogörande av råvaror från alunskiffer. Sammantaget anges att de föreslagna författningsändringarna torde innebära begränsade konsekvenser för företag som har gjort investeringar och att dessa konsekvenser i första hand torde bestå av ökade kostnader samt i viss mån ökad administration.

Vad avser konsekvenser för markägare föreslår utredningen att bergmästaren, efter samråd med länsstyrelsen, alltid särskilt ska ta ställning till om gruvföretaget kan antas medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket, och i så fall ombesörja att Jordbruksverket respektive Skogsstyrelsen ges möjlighet att förordna om särskild utredning. Enligt utredningen syftar förslaget till att öka

förutsättningarna för att markägarens intresse beaktas när ianspråktagandet avser område som har betydelse för jord- eller skogsbruket samt att även främja allmänna intressen.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen har kvalitativt redogjort för vilka konsekvenser förslagen kan få för företag som vill få undersöknings- och koncessionstillstånd. Det saknas emellertid kvantitativa uppskattningar av kostnader, vilket hade varit önskvärt för att få en bättre bild av förslagen. Som tidigare angivits är det svårt att förstå varför konsekvenser av prospektering och tillgodogörande av råvaror från alunskiffer enligt kommittédirektivet ska redovisas då det samtidigt anger att regelverket ska skärpas i detta avseende, men då de föreslagna författningsändringarna inte synes medföra ändrade villkor i någon betydande utsträckning får befintlig redovisning anses vara tillräcklig.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredningen beskriver behovet av och tillgång till innovationskritiska metaller och mineral och att råvaror idag nästan uteslutande importeras från tredje land i en allt hårdare konkurrens. Utredningen konstaterar att Sverige tillhör de mest attraktiva gruvländerna i världen, vilket bland annat anges bero på en god infrastruktur, god tillgång till hållbar energi och en konkurrenskraftig skattenivå för existerande gruvor. Den svenska mineralstrategin anges syfta till att skapa gynnsamma förutsättningar och öka konkurrenskraften i svensk gruv- och mineralnärings, så att Sverige ska behålla och förstärka sin position som EU:s ledande gruvland. Vad avser konsekvenserna av utredningens förslag anges att, som ovan redovisats, att det nya lämplighetskravet kan få en påverkan i form av minskad prospektering från andra än redan etablerade företag och att Sverige blir ett mindre attraktivt land för prospektering. Utredningen bedömer dock att förslagen får en marginell påverkan på dessa faktorer.

Regelrådet gör följande bedömning. Vissa konkurrensaspekter beskrivs på ett översiktligt sätt i betänkandet. Det hade dock varit önskvärt med en mer utförlig beskrivning som beskriver påverkan mellan svenska och företag inom EU och internationellt. Mot bakgrund av de faktiska författningsändringar som föreslås ser dock Regelrådet ingen anledning att ifrågasätta utredningens bedömning att förslagen får en marginell påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan bedöma saknas redovisning av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden. Mot bakgrund av att förslagen inte synes ändra villkoren för berörda företag i någon nämnvärd utsträckning finner Regelrådet redovisningen av denna aspekt godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det saknas redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Mot bakgrund av att det framför allt torde vara större företag som direkt berörs av förslagen samt förslagens karaktär finner Regelrådet avsaknad av redovisning av denna aspekt godtagbar.

Sammantagen bedömning

Betänkandet innehåller en mycket god kunskapssammanställning. Konsekvenserna av de föreslagna författningsändringarna är överlag tillräckligt beskrivna. Det framstår för Regelrådet dock inte helt tydligt i vilken utsträckning de föreslagna författningsändringarna faktiskt förväntas leda till några betydande

förändringar jämfört med dagens situation. Förutom att skapa ett kunskapsunderlag och förslag för att öka kunskapen på området är det inte heller helt tydligt vad syftet med uppdraget egentligen är. Om syftet är att öka prospektering och stärka svensk gruvnäring, vilket det enligt bakgrundsbeskrivningarna förefaller vara, förefaller det motstridigt att samtidigt ge direktiv om regelskärpningar för just detta. Trots att bristerna härrör från kommittédirektivet vill Regelrådet understryka att även utredningen har ett ansvar att tydliggöra syftet med sina förslag och att det finns möjlighet att utöver vad som följer av direktivet även redovisa alternativa författningsförslag.

Med utgångspunkt uteslutande från de föreslagna författningsändringarna finner dock Regelrådet att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 mars 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande