

Till: Regeringskansliet
(Näringsdepartementet)
Epost:
n.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
lotta.lewin-pihlblad@regeringskansliet.se

Datum: 2021.03.22

Ärendenummer: N2020/03167

Remiss av Alunskifferutredningen Utvinning ur alunskiffer - Kunskapssammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket SOU 2020:71

SveMin (Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige) är den nationella branschföreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett drygt 50-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav metallgruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

Svemins huvudsakliga synpunkter

- ✿ SveMin anser generellt att det är olämpligt med särlagstiftning för utvinning ur en specifik bergart.
- ✿ SveMin befärar att införande av lämplighetskrav för utvinning ur alunskiffer kan vålla tillämpningsproblem.
- ✿ SveMin stödjer att Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen och Jordbruksverket ges i uppdrag att gemensamt utreda och vid behov ta fram en vägledning om bearbetning som eventuellt kan medföra väsentlig skada på jord- och skogsbruk.
- ✿ SveMin stödjer att SGU bör få i uppdrag att kartlägga sammansättningen i alunskiffer i Sverige samt upprätta en databas om förekomster av alunskiffer, deras samansättning och metallhalter.
- ✿ SveMin stödjer att SGU bör få i uppdrag att upprätta ett forum för kompetensutveckling och kompetensöverföring avseende utvinning av innovationskritiska metaller ur alunskiffer.
- ✿ SveMin stödjer att det inrättas ett forskningsprogram för att stärka kunskapen om miljörisker vid utvinning av metaller från alunskiffer. SveMin anser dessutom att anslaget (anslag 1.9) om stöd till geovetenskaplig forskning generellt behöver förstärkas för att möta forskningsbehovet för effektiv och säker utvinning av mineral och metaller (inklusive utvinning av råvaror från gruvavfall) och för en allmän kompetenshöjning i alla delar av samhället.
- ✿ SveMin konstaterar, precis som Strålsäkerhetsmyndigheten, att rättsläget är komplicerat och oklart ifråga om radioaktiva grundämnen och mineral i berggrunden, och att lagstiftningen därför behöver ändras.

Inledning

SveMin anser att det generellt är olämpligt med särslagstiftning gällande metallutvinning ur en specifik bergart eftersom berggrunden är komplex och särslagstiftning riskerar att medföra tillämpningsproblem, oklarheter och begränsningar som saknar vetenskapligt stöd. Utredningens förslag om skärpningar är en konsekvens av att utredningen uttryckligen gavs i uppdrag att föreslå just skärpningar i lagstiftningen, snarare än att föreslå konstruktiva förbättringar.

Förslag gällande skärpning av regelverk för utvinning av metaller från alunskiffer

Lämplighetsprövning

SveMin anser att förslaget om lämplighetsprövning inte är systematiskt i förhållande till minerallagens övriga bestämmelser avseende koncessionsmineral och att den föreslagna förändringen kan vålla tillämpningsproblem. Det är förståeligt att det finns behov av att minska oro för gruvbrytning, men den oron skulle bäst rådas bot på genom att höja det allmänna kunskapsläget om vad gruvbrytning är, hur det går till och att öka anslagen för både geovetenskaplig grundforskning och specialiserad forskning inom utvinningsteknik och miljöskydd.

Den generella kunskapen gällande utvinning av metaller ur alunskiffer behöver förbättras, men det är tveksamt vad en lämplighetsprövning av sökanden skulle kunna tillföra om kunskapsläget samtidigt är lågt bland myndigheter och akademien. Faktum är att den enda som redan idag har högt ställda krav på kunskap om teknik och skydd av omgivningen är sökanden, genom miljöprövningen. Motsvarande kunskapskrav hos myndigheter saknas, vilket blottar andra behov av åtgärder än genom att införa lämplighetsprövning av sökanden.

Förslag om vägledning ifall bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- och skogsbruk

SveMin motsäger inte utredningens förslag att berörda myndigheter kan behöva ges i uppdrag att upprätta en vägledning för tillämpningen av bestämmelsen i 8 kap. 6 och den föreslagna 6 a § minerallagen, med avseende på om bearbetningen kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket.

Ett eventuellt uppdrag om vägledning behöver vara tydligt och väl avvägt ifråga om innehåll, så att vägledningen även ger stöd för den avvägning mellan motstående intressen som bergmästaren ansvarar för. Även frågan om markens lämplighet som jordbruksmark behöver belysas i en sådan vägledning, inte minst ifråga om naturligt förekommande halter av tungmetaller och risk för upptag av metaller i grödor. SveMin föreslår att SGU, i egenskap av expertmyndighet avseende jord, berg och grundvatten, vore lämplig att bidra till, eller rentav leda, ett sådant arbete.

Förslag om åtgärder för ökad kunskap om miljörisker vid utvinning i alunskiffer

Upprättande av databas om förekomster av alunskiffer samt om förekomst av metaller och mineral i alunskiffer och i gruvavfall från alunskiffer

SveMin stödjer utredningens förslag att SGU bör få i uppdrag att kartlägga sammansättningen i alunskiffer i Sverige och upprätta en databas om förekomster av alunskiffer, dess sammansättning och metallhalter. Det bör också inkluderas information om metallförekomster i gruvavfall från alunskiffer. För objektiva bedömningar av underlag och vid prövning är det viktigt att det finns god kännedom om bakgrundhalter och naturliga variationer i alunskiffer. En sådan databas bör därför göras allmänt tillgänglig och effektivt sökbar.

Forum för kompetensutveckling

SveMin stödjer utredningens förslag att SGU bör få i uppdrag att arrangera ett forum för kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om miljörisker vid utvinning av innovationskritiska metaller ur alunskiffer. SveMin anser dock att anslaget borde breddas för att kunna höja det allmänna kunskapsläget om utvinning. Det saknas i dag ofta geologisk kompetens vid myndigheter och det är angeläget att sådan kompetens tillförs. Ökad kunskap hos involverade myndigheter möjliggör för att kunna göra relevanta bedömningar i samband med prövningar av koncessioner och miljötillstånd.

Behov av forskning om utvinning i alunskiffer och att stärka geovetenskaplig forskning generellt

SveMin stödjer utredningens förslag om att inrätta ett forskningsprogram med inriktning mot miljörisker vid utvinning i alunskiffer men anser att uppdraget behöver breddas.

I dag utvinns merparten av de så kallade kritiska råvarorna utanför EU. EU-kommissionen har i sitt meddelande *Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka utvägen mot ökad trygghet och hållbarhet*¹, identifierat tio åtgärder för att säkerställa tryggad och hållbar försörjning av kritiska råvaror. En av de föreslagna åtgärderna är att utveckla forsknings- och innovationsprojekt om processer både för exploatering och bearbetning av kritiska råvaror och att minska miljöpåverkan. Kommissionen har också identifierat ett behov av att utveckla expertis och kompetens inom området. För Sverige är detta av extra stort intresse eftersom vi har potential att utvinna mer än hälften av de metaller som EU-kommissionen identifierat som kritiska². För att möjliggöra hållbar utvinning av fler metaller än de som idag bryts i Sverige behöver forskning och kompetensutveckling inom området att byggas upp och stärkas.

Det finns idag begränsade möjligheter att söka forskningsmedel för de kunskapsluckor som utredningen har identifierat eftersom de är att betrakta som riktad grundforskning. Med nuvarande upplägg är det endast SGU som har möjlighet att stödja geovetenskaplig forskning vid universitet och högskolor och för detta förfogar SGU enbart över ca 6 MSEK. Dessa medel ska inte bara täcka stödet för geovetenskaplig forskning utan också andra frågeställningar som berör mineralutvinning. Bristen på forskningsanslag har i sin tur lett till kompetensbrist inom länsstyrelser och andra myndigheter där geovetenskaplig kunskap behövs för bland annat samhällsplanering, infrastruktursatsningar och naturresursfrågor.

I propositionen 1989/90:90 tilldelades SGU rollen som sektorsorgan, som stöd för tillämpad geovetenskaplig forskning och riktad geovetenskaplig grundforskning. Bakgrunden var att det, till skillnad från i andra sektorer, inte fanns någon finansiär av tillämpad forskning av geovetenskap i Sverige. Medelstildelningen ska därmed tillgodose tillämpad forskning inom hela det geovetenskapliga ämnesområdet. Det har tidigare genomförts internationella utvärderingar av SGU:s externa stöd till geovetenskaplig forskning där det framhållits att stödet är alldeles för litet för att kunna upprätthålla önskvärd kunskapsnivå inom denna sektor i Sverige³. Forskningen inom området anses idag vara nära obefintlig och Sveriges kompetensförsörjning inom området är hotad då framförallt unga forskare för närvarande inte har möjlighet att välja en mer tillämpad inriktning på sin forskning då den tillgängliga finansieringen är alltför begränsad.

Inom arbetet med Sveriges mineralstrategi identifierades ett stort behov av ökad kunskap om geologins roll och betydelse för tillväxt i samhället. Bland annat behövs det ökade forskningsinsatser kring processer som styr bildning och lokalisering av malm- och

¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability. COM/2020/474 final.

² Sveriges geologiska undersökning RR 2018:05. <http://resource.sgu.se/produkter/regeringsrapporter/2018/RR1805.pdf>

³ Resultat och effekter av SGU:s interna och externa forskning, SGU-rapport 2015:36.

mineraLförekomster och möjligheterna till nyttjande av sekundära malmresurser (dvs. gruvavfall). SGU:s stöd till den geovetenskapliga forskningen är inte tillräckligt för att kunna upprätthålla önskvärd kunskapsnivå i Sverige och det finns därför ett behov av förstärkning. I en utvärdering av gruv- och mineralforskningen utförd av Vinnova 2016⁴ (regeringsuppdrag) konstateras att deras forskningsprogram (det strategiska innovationsområdet för gruvindustrin) endast täcker tillämpad forskning och då till stor del på den höga halvan av TRL-skalan (innovationsnära). Det finns därmed inte någon forskningsfinansiering som alls täcker grundforskningsbehovet eller den riktade grundforskningen för sektorn, och detta riskerar att drabba sektorn påtagligt negativt på sikt och kan även komma att hindra försörjningstrygghet av metaller för klimatomställning.

Även Tillväxtanalys har belyst utmaningen med att tillgången till personer med djup kunskap om den svenska berggrunden och dess mineralogi inte motsvarar behovet i Sverige⁵. Tillväxtanalys gör bedömningen att detta är ett område som blivit eftersatt länge trots att kunskapen är central för Sverige som gruvnation.

SveMin anser sammantaget att det finns ett stort behov av att stärka anslaget till SGU för geovetenskaplig forskning för att, utöver det som anges i utredningen gällande forskningsprogram om miljörisker vid utvinning av alunskiffer, även stärka forskning som berör utvinning av innovationskritiska metaller även från andra delar av berggrunden. Att bygga upp kunskap inom området är centralt för att säkerställa hållbar utvinning och hantering av alla de metaller som behövs för att inte bara klara utvecklingen mot ett ökat välbefinnande generellt sett, utan även för att klara övergången till ett koldioxidneutralt samhälle.

Uran förekommer naturligt i berggrunden och i gruvavfall

Avslutningsvis vill SveMin lyfta den rättsligt problematiska frågan om uran, ett grundämne som förekommer naturligt i den svenska berggrunden. SveMins slutsats är att regeringen måste göra en ordentlig utvärdering av den lagstiftning med förbud mot brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av uranhaltigt material som infördes 2018. Detta utvecklas nedan.

I bilaga 5 till alunsskifferutredningen ger Strålsäkerhetsmyndigheten (SMM) sin bedömning ifråga om rättsläget när det gäller utvinning där uranhaltigt material kan förekomma. SSM bedömer att rättsläget är komplicerat och i vissa fall vilar på tolkningar vilket innebär att lagstiftningen saknar önskvärd tydlighet och förutsebarhet.

Vad det handlar om är att den svenska berggrunden består av bergarter och mineral som naturligt innehåller radioaktiva ämnen, bland annat uran. Detta gäller både alunskiffer och andra bergarter. Både geografisk förekomst och radioaktivitet varierar, och skillnaderna kan vara rätt stora – även lokalt. Uran förekommer accessoriskt med andra mineral i berggrunden och kan därför användas som en viktig ledtråd vid prospektering och kartläggning av andra metaller och mineral. Däremot har det inte på lång tid skett någon utvinning i Sverige i syfte att använda materialets radioaktiva eller fissila egenskaper.

I augusti 2018 infördes en ny bestämmelse i miljöbalken (9 kap. 6 i §) som innebär att det inte är möjligt att ge tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material om gruvdriften eller gruvanläggningen utgör en kärnteknisk anläggning som kräver tillstånd enligt kärntekniklagen (lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet).⁶ Om den naturligt förekommande uranhalten i materialet eller avfallet överstiger 1000 ppm klassas verksamheten som en kärnteknisk verksamhet, och förutsätter i så fall tillstånd enligt

⁴ Slutrapportering "Uppdrag att utföra en ämnesöversikt och kartläggning inom gruv- och mineralforskningsområdet" N2015/2162/FÖF.

⁵ Tillväxtanalys Rapport 2017:03. Innovationskritiska metaller och mineral från brytning till produkt – hur kan staten stödja utvecklingen?

⁶ Prop. 2017/18:212, Förbud mot utvinning av uran.

kärntekniklagen. Samtidigt innebär detta att verksamheten därmed förbjuden att ge tillstånd till enligt miljöbalken. Vid lägre halter gäller andra bestämmelser.

De problem som SSM påtalar i bilaga 5 hänger samman just med den naturliga förekomsten av uran i den svenska berggrunden. SSM konstaterar att brytvärda tillgångar av järn och andra basmetaller och sällsynta jordartsmetaller inte går att utnyttja om uranhalten i det material som utvinns överstiger 1000 ppm eftersom verksamheten i så fall är förbjuden enligt miljöbalken. SSM framhåller att det är oklart om detta var lagstiftarens avsikt. SMM påpekar också att det finns skäl att överväga om det är rimligt att en verksamhetsutövare inom gruvnäringen måste ansöka om tillstånd till en kärnteknisk verksamhet för att hantera, lagra och slutförvara uranhaltigt utvinningsavfall, och att det i stället bör övervägas andra lagtekniska lösningar för att uppnå en effektiv och från miljö- och hälsoskyddssynpunkt god och ändamålsenlig reglering av mineralutvinning där uranhaltigt material kan förekomma.

Enligt propositionstexten för den ovan nämnda lagändringen uttalade regeringen att den avsåg att följa utvecklingen om lagens påverkan på utvinning av innovationskritiska metaller, och att en mer omfattande utvärdering av ändringarna ska utföras senast fem år efter det att lagstiftningen trätt i kraft, det vill säga senast år 2023. Med anledning av de problem som SSM lyfter anser Svemin att det inte finns någon anledning att vänta till dess.

Stockholm, datum som ovan.

Maria Sunér
VD Svemin

Kerstin Brinnen
Branschjurist Svemin