

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Att åter möjliggöra utvinning av uran

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslaget i promemorian syftar till att möjliggöra utvinning av uran som koncessionsmineral. Som framgår av detta yttrande har vissa delar i konsekvensutredningen beskrivits på ett godtagbart sätt, såsom problem och syfte och alternativa lösningar.

Flertalet aspekter som är behövliga enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar har dock inte beskrivits, eller har beskrivits på ett ofullständigt sätt. Detta gäller exempelvis berörda företag och förslagets påverkan på företagets kostnader och intäkter.

Såvitt Regelrådet förstår förslaget kan det medföra positiva effekter för vissa företag. Trots det nämnda behöver förslagets kostnader beräknas och andra effekter för företag beskrivas fullt ut. Avsaknaden av fullständiga beskrivningar medför att konsekvensutredningen sammantaget inte kan anses uppfylla kraven.

Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås det författningsändringar i miljöbalken, minerallagen (1991:45) och mineralförordningen (1992:825).

- Det föreslås att regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter såsom kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.
- Det föreslås att 9 kap 6 § miljöbalken ska upphöra att gälla.¹

¹ 9 kap 6 § miljöbalken lyder:

Regeringen får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts

1. anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet,

2. släppa ut avloppsvatten i mark, vattenområde eller grundvatten,

3. släppa ut eller lägga upp fast avfall eller andra fasta ämnen, om detta kan leda till att mark, vattenområde eller grundvatten kan förorenas, eller

4. bedriva sådan miljöfarlig verksamhet som avses i 1-3, om den ändras med avseende på tillverkningsprocess, reningsförfarande eller på något annat sätt. Lag (2012:907).

- I minerallagen föreslås ett tillägg av uran till de redan uppräknade mineraliska ämnena (koncessionsmineral)² som lagen gäller för undersökning och bearbetning av fyndigheter.
- I mineralförordningen föreslås att den som innehar en bearbetningskoncession³ för torium eller uran ska föra journal över undersökningsarbetet och bearbetningen. Sveriges geologiska undersökning får meddela närmare föreskrifter om journalföringen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I promemorian föreslås ändringar som syftar till att möjliggöra utvinning av uran som koncessionsmineral. Det ska vara möjligt att utvinna uran i Sverige och förbudet i miljöbalken mot utvinning av uran ska tas bort. Uran ska utgöra koncessionsmineral enligt minerallagen. Den som innehar bearbetningskoncession för uran ska föra journal över undersökningsarbetet och bearbetningen. Det föreslås även ändringar som syftar till att tydliggöra när kärntekniska anläggningar ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtighetsprövning. Endast kärntekniska anläggningar som omfattas av regeringens tillståndsplikt enligt lagen om kärnteknisk verksamhet ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtighetsprövning. Samtliga kärntekniska anläggningar som provas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtighetsprövning.

I konsekvensutredningen anges följande. Det nuvarande förbudet av utvinning av uran medför att utvinning av andra metaller och mineral, särskilt sådana som är förenade med uran, försvåras eller förhindras. Vidare anges att det kan stå i vägen för en effektiv hushållning av resurser av såväl utvunnen malm som gruvavfall, då sekundär utvinning vid sidan av primär produktion kommer krävas för att tillgodose Europas behov av metaller och mineral som krävs för en tryggad råvaruförsörjning och för den gröna omställningen.

Vidare anges följande. Förbudet utgör ett problem för Sverige som attraktiv gruvnation där modern gruvverksamhet kan bedrivas, då aktörer inom gruvbranschen har upplevt förbudet som svårt att hantera även för etablerade gruvverksamheter mot bakgrund av ändring i tillståndsplikten för hantering av naturligt förekommande radioaktivt material samt krav på rening av uran ur processvatten. Förbudet har även inneburit att uran behöver hanteras som avfall när det istället kunnat tas om hand.

Målsättningen anges vara att utvinning av uran ska provas enligt relevant miljölagstiftning, men den ska inte vara förbjuden. Detta bidrar i förlängningen till att möjliggöra nyttjande av Sveriges potential när det gäller de kritiska metaller och mineral som är av vikt för svenska industriprocesser och för att möjliggöra moderna undersökningar av berggrunden.

² Mineral som anses särskilt nödvändiga för samhället kallas för koncessionsmineral och för dessa gäller minerallagens bestämmelser.

³ För att få bryta en fyndighet krävs ett tillstånd som kallas bearbetningskoncession

Regelrådet finner att beskrivningen av problemet och syftet med förslaget är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I konsekvensutredningen anges att nollalternativet att förhålla sig till är att förbudet kvarstår oförändrat. Detta bedöms inverka negativt på möjligheten att verka för en tryggad råvaruförsörjning som krävs för den gröna omställningen och för att minska Sveriges och EU:s importberoende mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Europa. Vidare anges att nollalternativet även skulle innebära att verksamhetsutövare fortsatt riskerar att hamna i kläm mellan bestämmelserna i 5 kap 4 § respektive 9 kap 6 § i miljöbalken. Detta genom krav på vattenrening av uran som en förutsättning för att kunna få tillstånd för verksamheten medför att hanteringen utgör en sådan bearbetning av uran som är förbjuden och aldrig får beviljas tillstånd.

Det anges gällande förslaget om tillåtlighetsprövning att vid nollalternativet, det vill säga att förslaget inte genomförs, skulle det fortsatt råda oklarhet för såväl domstolar och myndigheter som verksamhetsutövare om när bestämmelsen blir tillämplig. Mindre gruvverksamheter skulle fortsatt omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen, vilket inte överensstämmer med det uttalade syftet med tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

I konsekvensutredningen anges följande. Alternativa lösningar som har övervägts har varit att inskränka utvinningsförbudets tillämpningsområde till de fall där uran utvinns som huvud- eller biprodukt eller att från förbudet undanta hanteringen av uran som sker för att leva upp till rådande miljökvalitetsnormer. Vad gäller uran som koncessionsmineral har, vid ett återinförande av möjligheten att få tillstånd enligt miljöbalken till utvinning av uran, alternativet att låta uran fortsatt vara jordägarmineral aktualiserats. Det har dock bedömts att de alternativa lösningarna inte uppnår syftena att möjliggöra en effektiv utvinning av kritiska metaller och mineral samt att möjliggöra moderna undersökningar av berggrunden där uran inte särregleras.

Vidare anges specifikt följande gällande den föreslagna tillåtlighetsprövningen i miljöbalken. Det förslag som har lagts fram förväntas leda till ökad tydlighet när regeringens tillåtlighetsprövning krävs för hantering av uran. Alternativa lösningar som övervägts är att genom kvantitativa kriterier ställa upp en kvalificeringsgrund för när utvinning av uran ska omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen, eller att ange vilka typer av kärntekniska anläggningar som bör omfattas av den obligatoriska tillåtlighetsprövningen. Förslagen har dock bedömts vara mer komplicerade och mer ingripande än det förslag som har lagts fram. Det förslag som förordas bedöms vara det alternativ som är tydligast att förhålla sig till och som är det minst ingripande för såväl verksamhetsutövare som kommuner, domstolar och myndigheter.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att gruvverksamhet samt även markägare påverkas av förslaget. Regelrådet har inte kunnat utläsa av konsekvensutredningen hur många företag

som kommer att påverkas av förslaget. Regelrådet har heller inte kunnat utläsa en beskrivning av företagens storlek, mer än att det finns större och mindre företag som kommer påverkas av förslaget, vilket inte är tillräckligt specifikt. Regelrådet har visserligen förståelse för att det inte med precision kan beskrivas vilka företag som eventuellt kan vilja bearbeta uran eller på vilka platser. Likväl borde det ha varit möjligt med en utförligare redovisning av prospekteringsföretag, möjliga bearbetningsföretag, markägare liksom omkringliggande verksamheter som kan påverkas. Historisk erfarenhet från Sverige i kombination med aktuell beskrivning av hur det ser ut i andra länder hade kunnat ge en tydligare bild av vilka, hur många och var företag kan förväntas påverkas, direkt och indirekt.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag sammantaget är bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

I konsekvensutredningen anges följande. För såväl etablerade gruvverksamheter som verksamheter inriktade på prospektering och nyetablering innebär förslagen en möjlighet att kunna utnyttja uranets ekonomiska potential, även i samband med prospektering och utvinning av andra metaller och mineral. För flermetallsgruvor innebär förslagen en större möjlighet att nå ekonomisk lönsamhet i verksamheten. Förslagen innebär att probvrytning av uran återigen är möjligt, vilket har en positiv inverkan på verksamhetsutövarnas möjligheter att få ett fullständigt underlag för bedömningen av berggrundens fortsatta potential och planering av kommande verksamhet.

Förslagen innebär vidare att det för gruvverksamheter går att införa rening av uran i processvatten utan att riskera att verksamheten är förbjuden. Denna effekt av att lyfta förbudet bör också ha inverkan även utanför gruvsektorn, såsom krav på rening i vattenreningsverk.

Vidare anges följande gällande 17 kap 1 § miljöbalken och att det blir ett tydligare tillämpningsområde, att förslaget inte förväntas ha någon större inverkan på de företag som finns inom gruvsektorn eftersom det inte inverkar på det praktiska tillämpningsområdet för regeringens tillåtlighetsprövning annat än marginellt.

Gällande konsekvenser för markägare och andra rättighetshavare anges följande. Förslagen att åter möjliggöra utvinning av uran möjliggör för ytterligare gruvverksamhet i Sverige vilket innebär att nya markområden i sådana fall kommer tas i anspråk. Att uran föreslås bli koncessionsmineral innebär även att exploatörer med företräde framför jordägare kommer ges rätt att exploatera marken i utvinningssyfte. Det får därmed en negativ inverkan på markägarens förfogande över den egna marken.

Vidare anges att flera av de fyndigheter där uran förekommer i högre koncentration finns i alunskiffrarna. Alunskiffer förekommer såväl i områden där rennärings bedrivs som i områden med aktivt jordbruk och i vissa fall skogsbruk. Förslagen innebär därför att olika markanvändningsintressen kan komma att ställas mot varandra. Detta innebär en risk för att utvinningsverksamheten kan komma att medföra en påverkan på rennärings, jordbruket och skogsbruket.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det framgår att förslaget innebär en möjlighet för företag inom gruvverksamhet att utnyttja uranets ekonomiska potential. Det framgår också att det kan komma att påverka markägares förfogande över den egna marken negativt, liksom medföra en påverkan på rennärings, jordbruket och skogsbruket. Som Regelrådet anger ovan hade det varit värdefullt med en jämförelse och beskrivning av hur det ser ut i andra

länder för att beskriva berörda företag, och utifrån det även kunna beskriva företagens tänkbara kostnader och intäkter mer utförligt.

Det finns visserligen en kvalitativ beskrivning av påverkan på företagens kostnader och intäkter. Regelrådet har dock inte kunnat återfinna en kvantifiering.

Det är okänt hur många företag som bedöms kunna dra nytta av förslaget. Det är också okänt vilka kostnader som kan komma att uppstå, hur stora kostnader det är och för vilka företag. Förslagets positiva och negativa effekter är därmed inte fullständigt utredda. Såvitt Regelrådet förstår förslaget kan det även uppstå en indirekt påverkan på företag, vilket också hade behövt beskrivas i någon mån.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små företag

Påverkan på konkurrens

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av förslagets påverkan på företagens konkurrensförhållanden, särskilt med avseende på om företagen kan komma att påverkas på olika sätt av de föreslagna reglerna.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn kan tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner därför att beskrivningen är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I promemorian anges följande. De föreslagna ändringarna är inte sådana att berörda aktörer behöver tid för anpassning. De föreslagna ändringarna bedöms därför kunna träda i kraft så snart som möjligt. 1 januari 2026 har under utredningens gång bedömts som lämpligt datum för ikraftträdande.

Vidare anges att det för närvarande inte finns några ansökningar om eller beslutade undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som omfattar uran. Förslagen medför därför inte någon nackdel för gruvbolag som har anhängiggjort en ansökan om

undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession. Det saknas därför behov av några särskilda övergångsbestämmelser med anledning av bestämmelsernas ikraftträdande.

Det anges att det inte bedöms finnas behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren motiverat sitt ställningstagande gällande behovet av speciella informationsinsatser. Med det sagt, kan den beskrivning som finns godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser, är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

I konsekvensutredningen anges att förslagen bedöms vara förenliga med unionsrätten och med annan internationell rätt. I promemorians avsnitt 8.2.3 finns en beskrivning av förslagsställarens bedömning av förslagets förenlighet med egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet har visserligen inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning i sak, men anser att det hade varit önskvärt med en motivering till ställningstagandet. Med det sagt, kan den beskrivning som finns, godtas.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte noterat något övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Peter Nilsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Katarina Garinder Eklöv

Föredragande