

Att åter möjliggöra utvinning av uran, KN2024/02540

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker inskränkningar i det kommunala vetot gällande brytning av uran.
- SKR anser att om det ska göras en justering av vilka anläggningar för brytning av uran som ska prövas av regeringen så behöver en ny reglering införas i miljöbalken om kommunalt veto som ersätter nuvarande reglering och gäller i de fall brytningen prövas av annan myndighet.
- SKR anser att promemorian är bristfällig gällande beskrivningen av förslagets innebörd och konsekvenser då det inte på ett transparent sätt framgår vad som blir konsekvenserna av justeringen i 17 kap. 1 § miljöbalken.
- SKR anser att brytning av alunskiffer bör vara förbjudet.
- SKR anser att konsekvenserna för miljön och människors hälsa, särskilt riskerna med att bryta uran i alunskiffer och påverkan på dricksvatten, är bristfälligt utredda och kräver tydligare redogörelse.

Allmänna synpunkter

SKR har förståelse för behovet av utvinning av metaller och mineraler inom Sverige för att bidra till den gröna omställningen samt stärka EU:s resiliens. Inte minst med tanke på det betydligt försämrade säkerhetspolitiska läget. Här behöver staten ta ett helhetsansvar samtidigt som den lokala demokratin inte åsidosätts. Det gäller inte bara i just detta ärende, utan generellt för mineralbrytning, energiförsörjning, infrastruktur, industrier för grön omställning och andra viktiga nationella angelägenheter såsom försvarsberedskapen.

SKR anser att nedanstående principer behöver vara utgångspunkt gällande dessa frågor. I bilagan till yttrandet utvecklas vad som avses i dessa punkter.

- Staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar.
- Den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras.
- Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta.
- Det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse
- Flertalet av de kommuner där uranbrytning kan bli aktuell tillstyrkte uranbrytningsförbudet 2018. De ansåg även att förbudet borde vara strängare med ett absolut förbud mot brytning i alunskiffer och omfatta fler mineral. Vid brytning av andra metaller där uran utgör en biprodukt framfördes vikten av regeringsprövning med rätten till kommunalt veto.

SKR hade gärna sett förslag som leder till att uttag från sekundära källor som gruvavfall och elektronikavfall prioriteras framför ny brytning alternativt nya gruvor.

SKR har förståelse för att utredningen har haft stora frågor att utreda på kort tid och att man utifrån detta har tvingats prioritera. Det hade behövts mer tid och experter från Naturvårdsverket, länsstyrelsen och Boverket för att belysa detta på ett tillräckligt sätt och ta fram nödvändiga författningsförslag.

Tillståndprocesser

Promemorian innehåller en genomgång av relevanta tillståndprocesser vid gruvetableringar. SKR anser att promemorian i detta avsnitt även borde haft ett resonemang om i vilken utsträckning en sådan etablering kräver detaljplaneläggning samt relationen till översiktsplan och andra instrument enligt plan- och bygglagen. I de fall en detaljplan behöver tas fram krävs även en strategisk miljöbedömning.

Ett tydligt avgränsat tillämpningsområde för regeringens tillåtlighetsprövning

SKR avstyrker ändringen i 17 kap. miljöbalken. SKR uppfattar det inte som att regleringen i andra ledet om brytning av uran utgör en dubbelreglering med vad som ingår i första ledet.

SKR instämmer inte i att den föreslagna ändringen tydliggör omfattningen av 17 kap. 1 § miljöbalken. Regleringen innebär snarare motsatsen eftersom det inte på ett tydligt sätt går att utläsa vilka anläggningar för brytning av uranhaltigt material som framöver kommer att omfattas av regeringens prövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.

Den föreslagna ändringen innebär att sådant som inte prövas av regeringen enligt kärntekniklagstiftningen inte heller kommer att prövas av regeringen enligt miljöbalken. Det finns ett flertal undantag i kärntekniklagstiftningen gällande vilka ärenden som kräver tillstånd av regeringen. Undantagens omfattning begränsas inte till frågan om rening av uranhaltigt lakvatten från gruvindustrin utan kan potentiellt omfatta betydligt fler situationer (se bland annat 11 och 16 §§ kärnteknikförordningen samt SSMFS 2018:4).

Det är inte nödvändigtvis relevant att koppla ihop regeringsprövningen enligt miljöbalken med den enligt kärntekniklagstiftningen. Till exempel kan det finnas verksamheter som bryter eller på annat sätt hanterar material med en lägre halt uran (eller annat radioaktivt ämne) och därmed har en lägre nivå av strålning där det inte är motiverat att prövningen görs av regeringen ur strålningsperspektiv. Samma verksamhet kan samtidigt medföra en potentiellt väldigt stor miljöpåverkan och därför vara motiverad att prövas av regeringen utifrån miljöbalksperspektiv.

SKR har förståelse för behovet av att justera lagstiftningen gällande hanteringen av renat lakvatten från brytning av andra metaller och mineraler så att det inte uppstår ett moment 22 för verksamhetsutövarna men det är en separat fråga som kan lösas lagtekniskt på annat sätt.

Konsekvenser för det kommunala vetot

SKR konstaterar att förslaget om att justera vilka ärenden som ska prövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § miljöbalken innebär en inskränkning i det kommunala vetot i och med att 6 § i samma kapitel då inte blir tillämpligt. Förslaget innebär således en ören reglering av det kommunala vetot enligt miljöbalken eftersom omfattningen istället kommer att styras av vilka verksamheter som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen. Som framgår ovan finns en rad undantag i kärntekniklagstiftningen från huvudregeln om att det är regeringen som prövar ärenden. Ytterligare

ändringar kan givetvis tillkomma, som även de då påverkar omfattningen av det kommunala vetot enligt 17 kap. miljöbalken.

SKR anser att det är en stor brist att promemorian inte på ett tydligt sätt belyser konsekvenserna av den föreslagna ändringen i 17 kap. miljöbalken. Utredningen anger att de identifierade verksamheter som skulle omfattas av det andra ledet i bestämmelsen är utvinning av uran i mindre skala ur processvatten under förutsättning att radioaktiviteten understiger den aktivitetsgräns som följer av 16 § andra stycket kärnteknikförordningen. Utredningen redogör däremot inte för i vilken utsträckning övriga undantag i kärnteknikförordningen gällande naturligt förekommande uran skulle kunna bli tillämpliga för kommande verksamheter.

Den kommunala självstyrelsen är reglerad i 1 kap. 1 § regeringsformen. En inskränkning av den kommunala självstyrelsen får inte gå utöver vad som är proportionerligt enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. SKR anser att förslaget innebär en oren reglering av omfattningen av regeringens prövning och det kommunala vetot enligt miljöbalken. Det är inte rimligt eller proportionerligt att göra inskränkningar genom annan lagstiftning där frågan inte är på bordet och eventuellt inte konsekvensutreds ur detta perspektiv. Förslaget strider mot grundtanken med det kommunala vetot och kommunens ansvar för fysisk planering.

SKR anser att för det fall regeringen inte bör pröva mindre anläggningar för brytning av uranhaltigt material av olika skäl så kan man justera detta i 17 kap. miljöbalken men då måste det samtidigt säkerställas att detta inte innebär en inskränkning av det kommunala vetot, till exempel genom att införa ett generellt veto för kommunerna gällande uranbrytning i miljöbalken motsvarande det som finns för vindkraft i 16 kap. 4 § miljöbalken.

SKR noterar att det i promemorian skrivs att kommunen ändå kan utöva ett inflytande genom plan- och bygglagstiftningen för att minimera påverkan och beakta olika intressen. SKR anser att det ger en felaktig bild av plan- och bygglagstiftningen och dess roll.

Konsekvenser för miljön och människors hälsa

SKR anser att det är en klar brist att konsekvenserna för miljön och människors hälsa är mycket kortfattat beskrivna och då särskilt riskerna med att bryta alunskiffer för uranutvinning. Ur kommunalt perspektiv är det mycket viktigt att konsekvenser för den lokala miljön, bland annat dricksvatten, utreds och beskrivs tydligt.

Alunskiffers komplexa och varierande sammansättning påverkar både avfall och lakvatten, vilket försvårar bedömningen av föroreningars

spridning och långsiktiga miljöeffekter. Alunskifferbrytning kan därför innebära en betydande risk för förorening av dricksvatten. Dricksvatten är en kritisk resurs med bristande juridiskt skydd, och många vattentäkter saknar vattenskyddsområden. För att säkerställa en hållbar tillgång till dricksvatten bör brytning av alunskiffer för uranutvinning vara förbjudet.

Det är en brist att promemorian inte adresserar vikten av principen om att förorenaren betalar, då denna princip är avgörande för att säkerställa att det finns tillräckliga ekonomiska resurser för att genomföra de nödvändiga försiktighetsmått. För att förebygga, hantera och avsluta verksamheten i enlighet med gällande lagstiftning krävs att förorenaren bär ansvaret för de kostnader som uppstår. Utan denna princip riskeras att det inte finns tillräckliga medel för att hantera miljöpåverkan på ett hållbart sätt.

I promemorian omnämns tidigare utvinning av uran i Sverige i Kvarntorp i Örebro län och i Ranstad i Västra Götalands län. Det framgår dock inte att området i Ranstad har behövt efterbehandling som har kostat cirka en halv miljard kronor samt att del av området har klassats som miljöriskområde enligt 10 kap. 5 § miljöbalken eftersom det inte är möjligt att sanera. SKR anser att denna typ av konsekvenser visar på risker för miljö och hälsa som borde ha beskrivits i promemorian.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Nyttjande av naturtillgångar och projekt av nationell betydelse – behov av en samlad statlig syn bifogas enligt bilaga 1.

Sverigedemokraterna lämnar reservation enligt bilaga 2.

2025-03-07

Kristina Isacson
Christina Thulin
Anna Isberg

Nyttjande av naturtillgångar och projekt av nationell betydelse – behov av en samlad statlig syn

Många frågor av nationell betydelse avseende råvarutillgångar och energiförsörjning är högaktuella runt om i landet. Det gäller inte minst mineralutvinning, storskalig energiproduktion och energidistribution. Det är verksamheter som är knutna till den fysiska miljön, tar mark i anspråk och ger stor påverkan på människors livsmiljö. Samtidigt finns ett nationellt behov av dessa tillgångar för försörjningen av mineraler och energi.

SKR har förståelse för såväl behovet av energiproduktion som mineralutvinning inom Sverige för att bidra till industrins omställning och stärkt resiliens inom EU. Det säkerhetspolitiska läget och nationella försvars- och försörjningsintressen visar också på vikten av inhemsk försörjning med mineraler och energi. Men även om det brådskar, måste det också hinna bli rätt ur ett nationellt hushållningsperspektiv och med respekt för demokratiska processer.

När flera av dessa mycket stora frågor under en tid bereds mer eller mindre samtidigt i olika utredningar, blir det tydligt att det saknas en samlad syn på hur Sverige ska nyttja nationellt viktiga naturtillgångar och hur påverkan på människors livsmiljöer ska hanteras. Snäva direktiv och korta tidsramar ger inte förutsättning för utredningarna att göra de grundläggande analyser som behövs för att visa hur respektive fråga kopplar till sammantagen befintlig lagstiftning, eller hur de förslag som läggs kumulativt kommer att påverka människor, samhälle och natur. Risken är därmed stor att inget helhetsgrepp tas gällande frågorna, och att förslag utan inbördes koordination bidrar till en bristfällig och spretig lagstiftning.

I de de nu remitterade förslagen om uranbrytning, vindkraft i havet och tillstånd för ny kärnkraft¹ saknas förståelse för medborgarperspektivet, den

¹ [Att åter möjliggöra utvinning av uran](#), [Vindkraft i havet - en övergång till ett auktionssystem](#), [Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter](#)

grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och för det kommunala ansvaret för samhällsbyggandet i vid mening. Det saknas också en samlad bild av beslutsmandat och ansvarsutkrävande och av medborgarens rätt till förståelse för processerna och inflytande på beslutsfattandet.

Staten behöver ta ett samlat grepp om frågor som rör naturtillgångar, råvaruutvinning, energiförsörjning och andra markanspråk av nationell betydelse med stor påverkan på samhället lokalt och nationellt, samtidigt som den lokala demokratin och medborgarperspektivet inte åsidosätts. SKR vill därför understryka vikten av nedanstående fyra punkter.

1. Staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar

Intressen, objekt, anläggningar eller fyndigheter och andra markanspråk av nationellt intresse kan inte behandlas styckevis, utan det krävs en sammanvägd syn på hur staten ser på intressen av nationell karaktär.

Det måste gå att få en överblick över vilka frågor staten tänker sig att prioritera, hur samverkan med lokala demokratiska organ ska ske, vad som kan påverkas i vilket skede, och av vem. Kommunerna och localsamhället behöver en tydlig, lyhörd och proaktiv stat, som kan belysa och värdera många intressen samtidigt, inte ett särintresse i taget.

2. Den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras

Den kommunala självstyrelsen, som den uttrycks i 1 kap. 1 § Regeringsformen, måste respekteras. Självstyrelsen är grunden för en fungerande lokal demokrati. Frågor som berör medborgarnas vardag ska avgöras nära den som berörs och av politiska församlingar som medborgarna själva har valt. Medborgarna ska ha nära till besluten och möjlighet att påverka och utkräva ansvar.

När det gäller samhällsbyggnad har kommunen som helhet ett långtgående ansvar. Det är ett samhällsbyggnadsansvar som sträcker sig långt utanför detaljplaner eller bygglov. Inget projekt är en ö, utan all byggnation och alla markanspråk är del av en helhet. Alla verksamheter är beroende av en fungerande infrastruktur i form av gator och vägar, vatten och avlopp. Självklart behövs också fungerande förhållanden till lokalisering av bostäder, service, skolor och kommunal service, friluftsliv, näringsliv och turism, och så vidare. Överblicken över detta, kunskapen om de lokala förutsättningarna, kontakten med invånare och civilsamhälle, och mycket av ansvaret, har kommunen. Det är därför av största vikt att detta ansvar

inte undervärderas när beslutsprocesser förändras och stora nationella intressen gör anspråk på människors livsmiljö.

3. Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta

Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta för alla inblandade parter. I sammanhanget är det viktigt att understryka att det måste finnas tid till lokal förankring, inte minst när det gäller lokalisering av anläggningar eller verksamheter med stor lokal påverkan.

Processer som pressas till att bli så snabba att den demokratiska processen i kommunen inte hinns med, ger inte de välförankrade beslut som stora infrastrukturella frågor behöver. Stora beslut kräver ofta behandling i kommunfullmäktige eller i kommunal nämnd, som också måste hinna få färdigberedda beslutsunderlag från kommunens förvaltningar.

Beslutsprocesser för lokalisering av stora verksamheter måste också på ett relevant och tydligt sätt sluta an till andra lagstyrda processer. Exempelvis är inte detaljplaneläggning ett instrument för att effektuera statliga beslut. Det är en process byggd på demokratisk förankring, där utkomsten inte är styrd från början. Finns inte utrymmet för den lokala demokratin att komma till tals, används inte instrumentet som avsett.

4. Det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse

Det krävs ett större statligt ansvar för att finansiera den struktur som behöver finnas på plats för stora anläggningar av nationellt intresse. SKR har tidigare påtalat behovet av en modell för hur staten och kommunerna kan dela på kostnader, intäkter och ekonomiska risker så att inte invånarna i berörda kommuner får bära en oproportionerligt stor andel av kostnaderna för de kringstrukturer som nya anläggningar av nationellt intresse för med sig. Idag står kommunerna för majoriteten av kostnaden samtidigt som majoriteten av vinsten tillfaller staten².

En tydlig fördelning av ansvar och risk behövs även gällande utvinning av naturtillgångar. Det inkluderar både anläggning, drift, förvaltning och avveckling av storskaliga anläggningar och infrastruktur, inte minst vid eventuella skador på samhälle eller naturmiljö. Det kan aldrig vara den enskilda kommunens invånare som ska stå exempelvis för sanering av oförutsedda miljöskador om en exploatör eller intressent inte uppfyller sina åtaganden. Är fyndigheten eller produktionen av nationellt värde, måste det

² [Vem ska stå för risken? | SKR](#), [Den gröna omställningen - hur blir etableringarna verkliga? | SKR](#)

också finnas en nationell garanti för att den enskilde eller det enskilda kommunala skattekollektivet inte ska bära det ekonomiska ansvaret om saker inte går som tänkt.

SKR Styrelsen
2025-03-21

Reservation från Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, Styrelsen 2025-03-21. Sverigedemokraterna biträder reservationen.

Att åter möjliggöra utvinning av uran

Att inte tillåta prospektering och utvinning av uran eller annan mineral ur alunskiffer skulle innebära att vi som nation inte tar vårt ansvar för den gröna omställningen och en hållbar energi- och säkerhetspolitik.

Alunskiffer innehåller de i Sverige högsta koncentrationerna av uran och tenderar också att medföra riklig förekomst av sällsynta jordartsmetaller. Ett förbud mot att bryta alunskiffer skulle motverka Sveriges möjligheter till grön industrialisering, äventyra europeisk säkerhetspolitik och motverka ett oberoende inom energipolitiken. Ingen brytning av uran i alunskiffer kommer, i det system som inbegriper världens starkaste miljölagstiftningar, vara möjlig innan den teknik som krävs för att säkerställa miljö och hälsa är fullt utvecklad. De risker som finns med brytning av alunskiffer måste hanteras inom ramen för tillståndprocesser och övriga beslut innan tillstånd för prospektering och utvinning ges. Att helt förbjuda brytning av alunskiffer kommer troligen motverka att ny teknik utvecklas inom området. Utveckling och forskning i Sverige gagnar inte bara svenska intressen utan kan dessutom bidra till miljövinster i andra delar av världen.

Peter Danielsson (M)

Bengt Germundsson (KD)

Axel Darvik (L)