

Avdelningen för juridik
Anna Isberg
Avdelningen för samhällsbyggnad och tillväxt
Christina Thulin och Charlotte Löfgren

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ändamålsenliga säkerhets- och strålskydds krav för utvinning och anrikning av kärnämnen

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker inskränkningar i det kommunala vetot gällande brytning av uran.
- SKR anser att det saknas motivering till ändringen av det kommunala vetot samt till varför ändringen skulle vara en proportionerlig inskränkning i den kommunala självstyrelsen i enlighet med vad som krävs enligt regeringsformen.
- SKR anser att om det ska göras en justering av vilka anläggningar som ska anses vara en kärnteknisk anläggning samt justering av vilka anläggningar för brytning av uran som ska prövas av regeringen så behöver en ny reglering om kommunalt veto införas i miljöbalken som ersätter nuvarande reglering och gäller i de fall brytningen prövas av annan myndighet.
- SKR anser att brytning av alunskiffer bör vara förbjudet.

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 efterlyser förslag som leder till att uttag från sekundära källor som gruvavfall och elektronikavfall prioriteras framför ny brytning alternativt nya gruvor. I enlighet med vad som också framhålls i EU:s förordning om kritiska och strategiska råvaror.

Förslag om att åter möjliggöra brytning av uran

SKR har tidigare besvarat remissen av promemorian ”Att åter möjliggöra utvinning av uran, KN2024/02540” och avstyrkt ändringen i 17 kap. 1 § miljöbalken gällande regeringsprövning av anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Regeringen motiverade den däri föreslagna ändringen med att det var en dubbelprövning i förhållande till att regeringen ska pröva kärntekniska anläggningar enligt samma paragraf och att förändringen skulle innebära ett förtydligande.

SKR framförde i sitt remissvar att förbundet inte uppfattar det som en dubbelreglering och att förändringen heller inte innebär ett förtydligande av vad som ska prövas av regeringen. SKR konstaterade 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 innebar således en oren reglering av det kommunala vetot enligt miljöbalken eftersom

omfattningen istället kommer att styras av vilka verksamheter som provas av regeringen enligt kärntekniklagen.

SKR framförde även att det inte nödvändigtvis är 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 provas av regeringen utifrån miljöbalksperspektiv.

SKR konstaterar att nu föreslås precis en sådan ändring av vad som ska anses vara en kärnteknisk anläggning tillika ska provas av regeringen, vilket innebär att brytning av uran och andra ämnen som kan användas för kärnbränsle inte längre kommer att omfattas av det kommunala vetot enligt 17 kap. 6 § miljöbalken.

Regeringen har framfört att syftet är att sådant uran som hamnar i gruvavfallet vid befintlig mineralbrytning ska kunna tas till vara. SKR har inga invändningar mot att även uran utvinns vid utvinning av andra metaller från pågående verksamheter, förutsatt att det inte bidrar till ökad risk för föroreningar.

SKR vidhåller dock att en reglering som tillåter brytning av uran kan utformas utan att man för den skull ändrar regleringen av det kommunala vetot. Detsamma gäller frågan om uranbrytning ska vara en kärnteknisk anläggning eller inte.

Kommunal självstyrelse enligt regeringsformen

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.

Förslaget tillsammans med tidigare promemoria om att åter möjliggöra brytning av uran innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen i och med att vetot mot urangruvor tas bort. Regeringen har inte motiverat varför denna ändring behövs eller att den skulle vara proportionerlig i enlighet med vad som krävs enligt regeringsformen.

Förslaget strider mot grundtanken med det kommunala vetot och kommunens ansvar för fysisk planering. SKR anser att för det fall man anser att regeringen inte bör pröva mindre anläggningar för brytning av uranhaltigt material av olika skäl så kan det justeras i 17 kap. miljöbalken

men då måste det samtidigt säkerställas att det 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 missvisande bild av plan- och bygglagstiftningen och dess roll. Mineralbrytning och gruvor provas inte enligt plan- och bygglagen. Tillhörande byggnader och anläggningar kan visserligen kräva detaljplanering, bygglov och marklov, men det innebär inte någon motsvarighet till ett kommunalt veto.

Såsom framgår av promemorian kan statliga myndigheter peka ut ett område som riksintresse vilket innebär att området så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra t.ex. utvinning av kärnämnen. Om en kommun genom den fysiska planering gör en annan bedömning av vad marken bör användas till kan länsstyrelsen upphäva kommunens plan och ytterst kan regeringen förelägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om regeringen anser att det behövs för att tillgodose ett riksintresse.

Det som återstår av kommunens möjlighet till inflytande är att yttra sig som remissinstans i samband med framtagande av miljökonsekvensbeskrivning och tillståndsprövning enligt miljöbalken.

Ändringen tillsammans med tidigare remitterade förslag till ändring avseende lagstiftningen om uranbrytning innebär således en stor förändring och ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen och kommunens planeringsansvar.

När det gäller samhällsbyggnad har kommunen som helhet ett långtgående ansvar. Överblicken över detta, kunskapen om de lokala förutsättningarna, kontakten med invånare och civilsamhälle, och mycket av ansvaret, har kommunen. Det är viktigt att detta ansvar inte undervärderas när beslutsprocesser förändras och stora nationella intressen gör anspråk på människors livsmiljö.

Gruvprojekt innebär ofta stor påverkan på närmiljön och vissa målkonflikter går inte att undvika. Svåra frågor och målkonflikter kräver mer dialog, inte mindre. Det gäller både i relation till berörda invånare och organisationer och mellan stat och kommun. Den lokala acceptansen är avgörande för en väl fungerande process.

Konsekvenser för miljön och människors hälsa

SKR framförde i tidigare remissyttrande det var en klar brist att konsekvenserna för miljön och människors hälsa var 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 beaktas. Särskilt brytning av uran i alunskiffer innebär en betydande risk för förorening av dricksvatten. Dricksvatten är en kritisk resurs med bristande juridiskt skydd, och många vattentäkter saknar vattenskyddsområden. Tidigare brytning av alunskiffer 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.

Regeringen har framfört i media att syftet med förslaget inte är att det ska öppnas nya gruvor för brytning av alunskiffer. Med beaktande av detta och de stora risker för miljö, dricksvatten och livsmedelsförsörjning som brytning av alunskiffer medför samt att det idag inte finns någon teknik för att göra det på ett säkert sätt bör det istället införas en reglering i miljöbalken som förbjuder brytning av alunskiffer.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna lämnar reservation enligt bilaga 1.

SKR Styrelsen
2025-10-10

Reservation från Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, Styrelsen 2025-10-10

Ändamålsenliga säkerhets- och strålskyddskrav för utvinning och anrikning av kärnämnen Vi anser att ...

Ärendet handlar inte om utvinning av uran ur alunskiffer. De synpunkter om brytning av alunskiffer som framförs i yttrandet saknar relevans utifrån den frågeställning som ska besvaras. När politiska åsikter som inte är hänförliga till det ärende som bereds, tillförs i yttranden, så riskerar SKR:s viktiga funktion som företrädare för sektorn att urvattnas.

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.