

Lagrådsremiss

Förbudet mot utvinning av uran tas bort

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 12 juni 2025

Romina Pourmokhtari

Linn Hamstad
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att förbudet i miljöbalken mot att ge tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material tas bort och att uran ska vara koncessionsmineral enligt minerallagen. Ändringarna innebär att det kommer vara möjligt att utvinna uran i Sverige och att en fullständig undersökning av berggrunden kan göras vid prospektering. Genom ändringarna blir det även möjligt att söka och under vissa förutsättningar få undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för uran. Förslagen har därmed betydelse för Sveriges och övriga EU:s tillgång till viktiga metaller och mineral.

Det föreslås också en ändring i miljöbalken som innebär att regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt balken ska begränsas till sådana kärntekniska anläggningar som provas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet. Det betyder att verksamheter där små mängder uran hanteras, vilka provas enligt kärntekniklagstiftningen av Strålsäkerhetsmyndigheten eller är helt undantagna från tillståndsplikt, inte längre kommer att omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning. Prövningen av sådana begränsade verksamheter kommer inte heller längre omfattas av det s.k. kommunala vetot.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45).....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Förekomst och utvinning av uran.....	6
4.1	Uranets väg från prospektering till kärnbränsle	6
4.2	Uran i Sverige.....	7
4.3	Efterfrågan på uran ökar.....	7
5	Det nuvarande förbudet mot utvinning av uran	7
6	Prövningsprocessen.....	8
6.1	Det krävs flera olika tillstånd för gruvverksamhet	8
6.1.1	Prövning enligt minerallagen	8
6.1.2	Prövning enligt miljöbalken	10
6.2	Tillstånd krävs även för att hantera uran	11
6.2.1	Prövning enligt kärntekniklagen.....	11
6.3	Regeringens tillåtlighetsprövning.....	12
7	Det ska vara möjligt att utvinna uran som koncessionsmineral	13
7.1	Det ska inte längre vara förbjudet att utvinna uran.....	13
7.2	Uran ska återinföras som koncessionsmineral.....	17
7.3	Ett tydligt avgränsat tillämpningsområde för regeringens tillåtlighetsprövning	20
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	24
9	Konsekvenser	25
9.1	Konsekvenser för företag	25
9.2	Konsekvenser för det offentliga och för myndigheter	26
9.3	Konsekvenser för fastighetsägare och andra rättighetshavare	27
9.4	Konsekvenser för miljön	28
9.4.1	Bedömning av förväntad klimat- och miljönytta	28
9.5	Förenlighet med EU-rätten och annan internationell rätt	29
10	Författningskommentar.....	29
10.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	29
10.2	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	30
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	31
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	34
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	36

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i minerallagen (1991:45).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken¹

dels att 9 kap. 6 i § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 9 kap. 6 j och 6 k §§ ska betecknas 9 kap. 6 i och 6 j §§,

dels att 17 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

1 §²

Regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. *anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,*

2. *allmänna farleder, och*

3. *geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.*

Trots första stycket 1 ska regeringen inte pröva tillåtligheten av verksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i §.

1. *kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse av
9 kap. 6 i § 2018:641
9 kap. 6 j § 2022:727
9 kap. 6 k § 2022:727.

² Senaste lydelse 2018:641. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

2.2 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit, och

3. diamant.

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, *uran*, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:728.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet har promemorian Att åter möjliggöra utvinning av uran (KN2024/02540) tagits fram. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN 2024/02540).

I lagrådsremissen behandlas lagförslagen i promemorian.

4 Förekomst och utvinning av uran

4.1 Uranets väg från prospektering till kärnbränsle

Uran är ett metalliskt grundämne och malmen bryts på liknande sätt som andra metaller. Efter att malmen brutits ur jordskorpan bearbetas den med olika metoder, bl.a. krossning, malning och flotation. Därefter lakas uranet ut från det bearbetade mineralet och renas i olika kemiska processer. Denna process benämns fortsättningsvis ”fysikalisk eller kemisk anrikning”. Efter ett sista steg med utfällning leder detta till ett kommersiellt ”halvfabrikat”, kallat yellowcake, som kan bestå av olika uranföreningar beroende på vilka kemikalier som använts för utfällningen.

Naturligt uran består av i huvudsak två olika isotoper av uran. Den helt dominerande andelen är uran-238 som utgör 99,3 procent av det naturliga uranet. Den andra isotopen, uran-235, utgör endast 0,7 procent. Även en tredje uranisotop finns naturligt, uran-234, men den utgör endast 0,005 procent av det naturliga uranet. De flesta kommersiella kärnkraftverk, och alla i Sverige, använder uran-235 som klyvbart material. För att få ett fungerande kärnbränsle i kommersiella lättvattenreaktorer (i motsats till tungvattenreaktorer) behöver andelen uran-235 ökas till 3–5 procent. Detta görs genom s.k. isotopanrikning som alltså är en annan process än fysikalisk eller kemisk anrikning av bearbetad malm.

Det finns olika metoder för isotopanrikning men den dominerande tekniken i dag är med hjälp av gascentrifuger. Förr användes även diffusion, men den tekniken är mycket energikrävande. Isotopanrikningstekniken kan ur kärnvapenspridningssynpunkt vara en känslig verksamhet eftersom den kan användas för att anrika uran-235 till mycket hög koncentration, s.k. höganrikat uran, vilket kan användas som kärnvapenmaterial. Allt uran som används i Sverige anrikas utanför Sverige.

För att kunna anrika uranet i centrifuger behöver det omvandlas till gasform som har den kemiska formen uranhexafluorid (UF_6). Efter isotopanrikning kan uranet användas för bränsletillverkning. Vid bränsletillverkningen omvandlas först uranhexafluoriden till urandioxid. Uranet ”bakas” sedan till små cylindriska pellets (ca 1 centimeter i diameter) vid hög temperatur till ett keramiskt ämne som tål höga temperaturer och är olösligt i vatten. Dessa pellets placeras sedan i rör av zirkonium som i sin tur monteras i knippen till s.k. bränsleelement.

Kanada, Australien och Kazakstan står tillsammans för två tredjedelar av den globala gruvproduktionen av uran. Andra stora producentländer är Namibia, Niger, Ryssland och Uzbekistan.

4.2 Uran i Sverige

Sveriges berggrund är rik på uran. Den lokala variationen är stor. Tillgångarna kan delas in i två huvudgrupper. Den ena är de stora (mer än två och en halv miljoner ton vardera) men låghaltiga tillgångarna som finns i alunskiffrar och fosforiter. Den andra huvudgruppen utgörs av mindre men uranrikare mineraliseringar. Sistnämnda grupp av tillgångar uppgår till sammanlagt ca 19 000 ton och räknas som rimligt säkra och antagna tillgångar. Det kan jämföras med Australien eller Kazakstan där rimligt säkra och antagna tillgångar uppgår till 1 706 000 ton respektive 679 000 ton. Inom Europa har Sverige de största säkra och antagna tillgångarna. De svenska kärnkraftverken förbrukar ungefär 1 500–2 000 ton uran per år som främst kommer från Kanada, Australien, Namibia och Kazakstan.

4.3 Efterfrågan på uran ökar

Efterfrågan på uran har ökat till följd av förnyat intresse för kärnkraft som fossilfri energikälla. Priset på uran steg med mer än 40 procent under 2023 och låg i slutet av 2023 på en tolv års toppnotering. Priset har därefter gått ned något men ligger fortsatt kvar på höga nivåer jämfört med priset före 2020. Tillgången till uran börjar bli en global utmaning eftersom nya reaktorer har tagits i drift, många befintliga reaktorer får förlängda tillstånd och gamla reaktorer har återstartats. Kazakstan, Uzbekistan och Ryssland kontrollerar tillsammans drygt hälften av den globala uranutvinningen. Ryssland innehar nästan 45 procent av den globala marknaden för isotopanrikning av råmaterialet.

Tidigare har inhemsk brytning av uran i Sverige bedömts vara ekonomiskt olönsam. Mot bakgrund av den ökade efterfrågan på kritiska metaller och mineral, däribland sällsynta jordartsmetaller, har dock intresset för utvinning av s.k. flermetallfyndigheter ökat.

5 Det nuvarande förbudet mot utvinning av uran

Det infördes 2018 en bestämmelse i 9 kap. 6 i § miljöbalken som anger att tillstånd inte får ges 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 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Samtidigt togs uran bort som

koncessionsmineral ur minerallagen (1991:45). Det betyder att uran inte omfattas av det regelverk för tillstånd till gruvverksamhet som finns i minerallagen (se vidare i avsnitt 6).

Förbudet i miljöbalken omfattar endast sådana kärntekniska anläggningar som kräver tillstånd enligt kärntekniklagen, vilket innebär att verksamheter som är undantagna från tillståndsplikt enligt förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen) och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter inte omfattas av förbudet.

6 Prövningsprocessen

6.1 Det krävs flera olika tillstånd för gruvverksamhet

Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process och det krävs flera olika tillstånd för verksamheten. För att kunna påbörja gruvverksamhet krävs att verksamhetsutövaren har en beviljad bearbetningskoncession enligt minerallagen, men också att det finns ett miljötillstånd enligt miljöbalken. Därutöver krävs det ofta även tillstånd enligt t.ex. plan- och bygglagen (2010:900).

6.1.1 Prövning enligt minerallagen

Koncessionsmineral och markägarmineral

Ändamålet med minerallagen är att reglera formerna och förutsättningarna för undersökning och bearbetning av koncessionsmineral, oavsett vem som äger marken. Koncessionsmineral är sådana mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning framstår som meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50).

Prövningen av tillstånd enligt minerallagen är uppbyggd för att ge sökanden förutsättningar att nå fram till gruvdrift genom att successivt tillföra projektet ökade ekonomiska insatser och ökade kunskaper. Bergsstaten, som leds av bergmästaren, handlägger ärenden om undersöknings-tillstånd och ärenden om bearbetningskoncession enligt minerallagen. Det är bergmästaren som fattar beslut om tillstånd enligt lagen.

De mineral som inte omfattas av minerallagen, och som alltså inte utgör koncessionsmineral, kallas för markägarmineral. För att få undersöka eller bearbeta markägarmineral krävs antingen att prospektören träffar ett avtal med fastighetsägaren eller att prospektören själv förvärvar äganderätten till marken där verksamheten är avsedd att bedrivas. Prospektering, dvs. undersökning, kan också ske med stöd av allemansrätten under förutsättning att det inte uppstår någon skada eller görs något intrång. Det sistnämnda gäller både koncessionsmineral och markägarmineral.

Undersökningstillstånd

Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i fastighetsägarens eller annan rättsinnehavares rätt (1 kap. 3 § minerallagen).

Ett undersökningstillstånd ger tillståndshavaren ensamrätt, även i förhållande till fastighetsägaren, att kartlägga berggrundsgeologin inom ett område i syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad samt dess storlek och eventuella brytvärdhet. Undersökningstillstånd ska meddelas om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral (2 kap. 2 § minerallagen).

Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet och kan därmed genomföras inom ramen för ett undersökningstillstånd. Provbrytning kräver dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller oavsett om det är fråga om koncessionsmineral eller markägarmineral.

Ett undersökningstillstånd ger företräde till bearbetningskoncession för den eventuella fyndigheten. Namnet till trots ger ett undersökningstillstånd emellertid inte någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete krävs även en arbetsplan (3 kap. 5 § minerallagen).

Bearbetningskoncession

Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral (1 kap. 3 § minerallagen). Det krävs tillstånd (bearbetningskoncession) för att få bearbeta koncessionsmineral. En fastighetsägare har dock rätt att utan koncession bearbeta fyndigheter av koncessionsmineral för sitt behov så länge ingen annan har koncession inom området. Om koncession meddelas någon annan inom ett område där fastighetsägaren bearbetar mineral för sitt behov, har fastighetsägaren rätt att i skälig utsträckning fortsätta verksamheten om det inte finns särskilda skäl för annat (5 kap. 2 § minerallagen).

Prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession syftar till att säkerställa att den fyndighet som påträffats sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt och att fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Till ansökan ska därför en s.k. malmbevisning bifogas. I koncessionsärendet ska även en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken göras. Prövningen är slutlig och innebär att en bedömning görs av vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av den mark som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession. Någon ny prövning enligt 3 kap. och 4 kap. 1–7 §§ miljöbalken görs därmed inte i samband med en efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Inom ramen för prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession ska även en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Detta innefattar bl.a. krav på att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning.

Genom ett beslut om bearbetningskoncession avgörs vem som har rätt att utvinna koncessionsmineral som finns i området. Koncessionshavaren får genom beslutet rätten till mineralfyndigheten. Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen och koncessionshavaren får inom koncessionsområdet, i den mån ingen annan har tillstånd eller koncession, även undersöka andra koncessionsmineral än de som omfattas av koncessionen med undantag av diamant (5 kap. 3 § minerallagen). Ett beslut om bearbetningskoncession innebär också en rätt att inom koncessionsområdet utvinna andra koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, dvs. markägarmineral, i den mån det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 4 § minerallagen). Koncessionshavaren får även tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar (5 kap. 6 § minerallagen).

En bearbetningskoncession ger dock inte någon rätt att påbörja bearbetning. För det krävs bl.a. tillstånd enligt miljöbalken och markanvisning enligt 9 kap. minerallagen.

Enligt 8 kap. 2 § minerallagen ska bergmästaren hänskjuta ärenden om beviljande av bearbetningskoncession till regeringens prövning bl.a. om bergmästaren bedömer att frågan om koncession är särskilt betydelsefull från allmän synpunkt. Bergmästaren ska utreda och bifoga ett eget yttrande i ärenden som hänskjuts till regeringens prövning.

Uran har gått från att vara koncessionsmineral till markägarmineral

Det är i dag inte möjligt att bevilja vare sig undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för uran eftersom uran inte är ett koncessionsmineral enligt minerallagen. Uran kan därför prospekteras endast som markägarmineral och det krävs tillstånd från fastighetsägaren i de fall prospektören vill vidta undersökningar som inte kan utföras med stöd av allemansrätten.

6.1.2 Prövning enligt miljöbalken

Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer försäkras en hälsosam och god miljö. Som har redogjorts för i avsnittet ovan tillämpas miljöbalkens hushållningsbestämmelser i koncessionsprövningen enligt minerallagen. En gruvverksamhet förutsätter dock också tillstånd enligt miljöbalken. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken sker i en separat process som är fristående i förhållande till prövningen enligt minerallagen. Syftet med denna prövning är att säkerställa att en planerad verksamhet uppfyller de krav som följer av balken.

Gruvverksamhet utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Närmare föreskrifter om tillståndsplikten finns i miljöprövningsförfordningen (2013:251). Gruvverksamhet innefattar ofta även krav på tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Hela verksamheten och dess miljöpåverkan prövas samlat vid tillståndsprövningen. Även följdverksamheter, t.ex. transporter, tillfartsvägar och

masshantering, ingår i provningen. Verksamheten får inte påbörjas innan tillstånd har meddelats.

Mark- och miljödomstolen prövar frågor om tillstånd till brytning, bearbetning och anrikning, om det inte är fråga om provbrytning, rostning eller sintring för provändamål eller utvinning av asbest. Tillstånd för dessa verksamheter samt tillstånd för annan bearbetning eller anrikning av malm och mineral än rostning och sintring prövas av länsstyrelsens miljöprovvningsdelegation.

En ansökan om tillstånd prövas bl.a. enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt enligt de särskilda bestämmelser som gäller för verksamheten eller dess miljöpåverkan. Som exempel på detta kan nämnas provning av påverkan på en vattenförekomst utifrån miljö kvalitetsnormerna för vatten enligt 5 kap. miljöbalken, påverkan på skyddade områden eller arter enligt 7 och 8 kap. miljöbalken, provning av avfallsfrågor enligt 15 kap. miljöbalken eller ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. miljöbalken.

Vid tillståndsprövningen prövas om den sökta verksamheten över huvud taget kan tillåtas i en s.k. tillåtlighetsbedömning. Om verksamheten är tillåtlig görs en provning av vilka villkor och andra begränsningar som ska gälla för verksamheten.

6.2 Tillstånd krävs även för att hantera uran

För att hantera uran krävs som utgångspunkt tillstånd enligt kärntekniklagen. Hantering av uranhaltigt material kan dessutom innebära att ytterligare villkor enligt strålskyddslagen (1988:220) behövs för verksamheten från strålskyddssynpunkt.

6.2.1 Provning enligt kärntekniklagen

Tillståndsplikt som huvudregel

Kärntekniklagen är till sin karaktär en säkerhetslag, dvs. den är speciellt inriktad på att ta till vara säkerheten vid verksamhet på kärnenergiområdet samt tillsyn över och insyn i sådan verksamhet (prop. 1983/84:60 s. 31).

Som huvudregel krävs tillstånd för att bedriva kärnteknisk verksamhet (5 § kärntekniklagen). Med kärnteknisk verksamhet avses bl.a. uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning (1 § 1 kärntekniklagen). Med kärnteknisk anläggning avses bl.a. anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne (2 § 1 c kärntekniklagen). Med kärnämne avses bl.a. uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår (2 § 2 a kärntekniklagen).

Tillståndsfrågor enligt kärntekniklagen prövas som huvudregel av regeringen. Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd bl.a. för att inneha, bearbeta eller på annat sätt ta befattning med naturligt uran och tillstånd för att uppföra, inneha eller driva anläggningar för verksamheter som behövs för sådana verksamheter, om radioaktiviteten i den totala mängden avfall från verksamheten ligger under vissa gränser. Aktiviteten

får inte vid något tillfälle överskrida 10 terabecquerel (TBq), varav högst 10 gigabecquerel (GBq) alfaaktiva ämnen (16 § kärnteknikförordningen). 10 GBq alfaaktivitet i avfallet motsvarar ca 100 kg utvunnet uran. Med 200 antal per miljon (ppm) uran i bruten malm motsvarar detta i sin tur ca 500 ton malm.

Undantag från tillståndsplikten

Från huvudregeln om tillståndsplikt finns flera undantag i kärnteknikförordningen och i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter.

Enligt 11 § kärnteknikförordningen får var och en förvärva, inneha, överlåta, hantera, bearbeta, transportera eller på annat sätt ta befattning med eller till Sverige föra in ämne vars halt av naturligt eller utarmat uran eller av torium inte överstiger 200 gram per ton.

I Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:4) om naturligt förekommande radioaktivt material och byggnadsmaterial finns ytterligare undantag från tillståndsplikten (3 §). Med naturligt förekommande radioaktivt material avses enligt föreskrifterna material som innehåller naturligt förekommande radioaktiva ämnen och som är i sitt naturliga tillstånd, eller enbart har bearbetats eller anrikats för andra ändamål än för utvinning av dessa ämnen och som inte heller är avsett att bearbetas för användning av materialets radioaktiva, fissila eller fertila egenskaper (2 § SSMFS 2018:4).

6.3 Regeringens tillåtlighetsprövning

I 17 kap. miljöbalken regleras de fall där regeringen ska pröva tillåtligheten av en viss verksamhet. De verksamheter där tillåtlighetsprövningen är obligatorisk regleras i 17 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen kan avstå från att pröva en sådan verksamhet om det finns särskilda skäl (17 kap. 2 § miljöbalken). Sådana särskilda skäl kan vara att verksamheten är av mindre omfattning eller av mindre ingripande beskaffenhet eller att det annars framstår som onödigt med en prövning av regeringen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 218).

Av 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken framgår att regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter i form av anläggningar för kärnteknisk verksamhet om verksamheten är sådan att den ska prövas av regeringen enligt kärntekniklagen samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Enligt andra stycket omfattar den obligatoriska tillåtlighetsprövningen inte gruvverksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i § miljöbalken, dvs. gruvverksamheter för brytning av uran.

Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för att regeringen ska få tillåta en verksamhet i form av en anläggning för kärnteknisk verksamhet om verksamheten är sådan att den ska prövas av regeringen enligt kärntekniklagen, eller om det är fråga om en anläggning för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle (17 kap. 6 § första stycket 1 miljöbalken). Regeln brukar benämnas det kommunala vetot.

Med uttrycket ”anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle” får förstås gruvverksamhet i syfte att framställa kärnbränsle (se prop. 2017/18:212 s. 12). Sådana anläggningar omfattas i sig av definitionen av kärntekniska anläggningar i 2 § 1 c kärntekniklagen. De omfattas därmed av regeringens obligatoriska prövning och det kommunala vetot även på den grunden att verksamheten är sådan att den prövas av regeringen enligt kärntekniklagen

Provbrytning eller hantering av uran som avfall syftar inte till att använda uranets radioaktiva, fissila eller fertila egenskaper för att framställa kärnbränsle. En sådan verksamhet utgör därmed inte en anläggning för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Verksamheten ska därmed inte prövas av regeringen på den grunden.

7 Det ska vara möjligt att utvinna uran som koncessionsmineral

7.1 Det ska inte längre vara förbjudet att utvinna uran

Regeringens förslag: Det ska inte längre vara förbjudet att ge tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, probbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget är det något fler som är negativa till eller avstyrker förslaget än som är positiva. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* anser att det kan vara motiverat att tillåta utvinning av uran för att främja utvinning av sällsynta jordartsmetaller. SGU framhåller att metall- och mineralmarknaden är global med en begränsad tillgång till kapital för prospekteringsverksamhet. För att prospektering ska vara ekonomiskt motiverad krävs enligt myndigheten, förutom potential i fyndigheten, även gynnsamma regelverk och en attraktiv investeringsmiljö. *Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige* (*Svemin*) bedömer att förslaget möjliggör att naturresurser kan användas mer effektivt än idag eftersom det öppnar upp för utvinning av uran som en biprodukt till utvinning av andra metaller och mineral.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att det är viktigt för klimatomställningen att möjliggöra ökad tillgång till kritiska metaller och mineral, men påtalar att det också är viktigt med fortsatt höga krav på miljöskyddsfrågor vid tillståndsprövningen. *Gällivare kommun* och *Falköpings kommun* framhåller att det på grund av att uran och dess sönderfallsprodukter är radioaktiva finns specifika miljö- och hälsorisker som uppstår vid uranbrytning. *Sametinget* anser att det ur ett samiskt markanvändningsperspektiv finns stor risk för att uranbrytning har en negativ påverkan på

möjligheten till samisk markanvändning inom ett större område än själva brytningsplatsen på grund av risk för föroreningar och andra störningar. Gruvverksamhet har i allmänhet stor påverkan på naturmiljöer, växter och djur. Vid brytning av uran riskerar radioaktiv strålning därutöver påverka omkringliggande växt och djurliv negativt.

Några remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län*, är negativa till primär utvinning av uran men är positivt inställda till att skapa bättre förutsättningar för att hantera uran som avfall och att möjliggöra ökat tillvaratagande av uran från redan utbrutet restmaterial samt som en biprodukt vid gruvverksamhet. Länsstyrelsen i Norrbottens län anser också att det inte framgår av förslaget hur det säkerställs att det brutna uranet kommer att stanna inom EU.

Många remissinstanser, däribland *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Naturskyddsföreningen* och flera kommuner t.ex. *Bergs kommun*, *Skövde kommun* och *Östersunds kommun*, pekar på de särskilda miljörisker som finns vid brytning i alunskiffer och anser att det finns stora risker för skador på bland annat landets viktigaste jordbruksområden. Flera av dessa remissinstanser föreslår att det ska införas ett generellt förbud mot utvinning i alunskiffer. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att brytning i alunskiffer bör vara förbjudet.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) anser att det finns outredda frågor om hur det långsiktiga ansvaret för slutförvaren vid en nedlagd brytningsverksamhet ska regleras och om lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska produkters (finansieringslagen) är tillämplig på restprodukter från uranbrytning.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av att öka tillgången på kritiska metaller och mineral

EU har en tydlig målsättning om en större självförsörjning av kritiska metaller och mineral, vilken kommer till uttryck i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020 (EU-förordningen om kritiska råmaterial). Här ligger också målet att öka den sekundära utvinningen av metaller och mineral för att klara av att möta de ökade behoven av sådana metaller och mineral.

EU är i mycket hög grad beroende av import av de råmaterial som krävs för klimatomställningen, vilket omfattar de metaller och mineral som EU har listat som kritiska råmaterial. Det är ämnen som har avgörande betydelse för EU:s industriella överlevnad men där produktionen är koncentrerad till ett fåtal länder, ofta med låg rättssäkerhet, vilket kan leda till oväntade störningar i utbudet. Det förändrade säkerhetsläget med bl.a. Rysslands invasionskrig av Ukraina har gett ny aktualitet i frågorna kring försörjningstrygghet och ett minskat beroende av import av råmaterial.

Inom EU finns en god tillgång av primära mineralresurser. Europas geologiska miljöer innefattar mineralfält med hög potential för prospektering av kritiska råvaror, inklusive batterimineral och andra strategiska mineral. En uppskattning visar t.ex. att 2030 kan 5 till 55 procent av Europas beräknade efterfrågan av metaller komma från

europiska gruvor, beroende på vilken metall som avses. Särskilt för litium och sällsynta jordartsmetaller anses potentialen vara god.

EU har också potential inom återvinning, men det finns inte tillräckligt med produkter att återvinna. Av den anledningen är EU fortfarande starkt beroende av primär brytning för att tillgodose den växande efterfrågan av kritiska metaller och mineral.

Sverige är en stark gruvnation som kan spela en stor roll för Europas försörjning av kritiska metaller och mineral. För Sverige är det en möjlighet att bidra med metaller som framställs på ett mer hållbart, miljöanpassat och socialt ansvarsfullt sätt än i omvärlden. En hållbar och tillförlitlig tillgång på inhemska råmaterial är också en viktig förutsättning för teknologisk innovation, industrins klimatomställning och hållbar tillväxt. Det behövs produktion av råmaterial, både från primära och sekundära resurser, för att möta den snabbt växande efterfrågan.

Uran förekommer i låga halter i jordens inre och i högre halter i jordskorpan. Uran är ofta associerat med andra metaller. Strålningsegenskaperna i berggrunden används i samband med prospektering och kartläggning av andra metaller och mineral. Det kan uttryckas som att uran visar vägen till andra fyndigheter. Några av de högsta halterna av uran har uppmätts där fyndigheter av kritiska metaller och mineral finns. Det nuvarande förbudet i 9 kap. 6 i § miljöbalken mot att ge tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material utgör ett hinder mot en fullständig undersökning av berggrunden och ett effektivt utnyttjande av de resurser i form av metaller och mineral som finns. Mot den bakgrunden delar regeringen promemorians bedömning att förbudet inte framstår som ändamålsenligt.

Förbudet innebär ett hinder mot sekundär utvinning av uran och utvinning av uran som biprodukt. Gruvverksamhet är en kapitalintensiv verksamhet som ofta behöver bedrivas i stor skala för att bli lönsam och ekonomiskt hållbar. Vid fyndigheter av sällsynta jordartsmetaller och andra kritiska metaller och mineral kan därför frågan om samtidig utvinning av uran som biprodukt eller ur utvinningsavfallet bli viktig för verksamhetens lönsamhet. Regeringen instämmer med *Svemin* att sekundär utvinning av uran och utvinning av uran som biprodukt möjliggör en mer effektiv användning av naturresurser. Som *SGU* lyfter fram är metall- och mineralmarknaden global med en begränsad tillgång till kapital för prospekteringsverksamhet. För att prospektering ska vara ekonomiskt motiverad krävs, förutom potential i fyndigheten, gynnsamma regelverk och en attraktiv investeringsmiljö. Regeringen anser att förslaget att åter tillåta utvinning av uran möjliggör för Sverige att bibehålla sin roll som en attraktiv gruvnation som kan driva utvecklingen av den gröna omställningen framåt.

Ett av syftena med EU-förordningen om kritiska råmaterial är att genom ökad produktion inom EU begränsa försörjningsstörningar och minska ensidigt importberoende av råmaterial. Utgångspunkten för EU är därmed att tillgång på råmaterial är en förutsättning för en väl fungerande inre marknad. Uran är inte upptagen i listan över kritiska råmaterial, men en stor del av den globala gruvproduktionen av uran är koncentrerad till ett fåtal länder. Även ur den aspekten finns det ett värde i att ha en inhemska produktion av uran som kan bidra till att på sikt minska importberoendet.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund, till skillnad från bl.a. *länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län*, att förbudet i miljöbalken mot att ge tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material bör tas bort i sin helhet.

Som *Länsstyrelsen i Norrbottens län* lyfter fram finns det i och för sig inte något hinder mot att uran som utvinns i Sverige exporteras utanför EU. Även om ändringarna skulle kunna aktualisera en viss sådan export av uran anser regeringen inte att det påverkar bedömningen att förbudet bör upphävas.

Det kommer även fortsättningsvis vara viktigt med tillräckligt miljöskydd Gällivare kommun, Falköpings kommun och Sametinget framhåller att det på grund av att uran och dess sönderfallsprodukter är radioaktiva finns specifika miljö- och hälsorisker som uppstår vid uranbrytning. Sametinget framhåller att det riskerar att få en negativ påverkan på möjligheten till samisk markanvändning inom ett större område än själva brytningsplatsen. Vidare pekar många remissinstanser, bl.a. *LRF, Naturskyddsföreningen* och flera kommuner t.ex. *Bergs kommun, Skövde kommun och Östersunds kommun*, på de särskilda miljörisker som finns vid brytning i alunskiffer där uran ofta förekommer. LRF, Bergs kommun, Östersunds kommun och SKR efterfrågar ett generellt förbud mot utvinning i alunskiffer.

Det kommer att krävas flera olika tillstånd enligt olika lagar innan en gruvverksamhet för att utvinna uran kan komma till stånd. Vad gäller brytning i alunskiffer konstaterar regeringen att alunskiffer innehåller flera av de innovationskritiska metaller och mineral som är viktiga för att möjliggöra den gröna omställningen. De största samlade uranmängderna i Sverige finns också i alunskifferna. Eftersom brytning i alunskiffer är förenad med betydande miljörisker infördes den 1 juli 2022 ett lämplighetskrav i minerallagen för den som ansöker om bearbetningskoncession för utvinning av koncessionsmineral i alunskiffer. Enligt 4 kap. 2 § andra stycket minerallagen är en förutsättning för att beviljas koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer att den som ansöker visar att denne är lämplig att bedriva sådan bearbetning. Lämplighetskravet innebär att sökanden ska kunna visa att han eller hon är lämplig att bedriva bearbetningen och har tekniska och ekonomiska förutsättningar att fullfölja den tänkta brytningen. Utgångspunkten bör vara att koncession ska meddelas endast den som har förmåga och avsikt att bearbeta fyndigheten (prop. 2021/22:150 s. 47). Vid ansökan om bearbetningskoncession samt tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning enligt miljöbalken krävs vidare alltid att en specifik miljöbedömning görs, vilket innebär bl.a. att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram för att en samlad bedömning ska kunna göras av de väsentliga miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra. Inom ramen för miljö-tillståndsprövningen genomförs också samråd med berörda enskilda och myndigheter enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Enligt kärntekniklagen ska vidare ett tillstånd enligt den lagen förenas med de villkor som behövs med hänsyn till säkerheten. Innan brytning av uran påbörjas kommer därmed verksamheten att säkerställas ur många olika aspekter och villkoras så att tillräckligt miljöskydd och säkerhet upprätthålls. Det kommer alltså fortsatt att ställas höga krav på miljöskyddsfrågorna, vilket

Länsstyrelsen i Skåne län, Gällivare kommun, Falköpings kommun och Sametinget framhållit som viktigt.

Mot bakgrund av det starka allmänintresse som kan finnas av brytning i alunskiffer och de försiktighetsåtgärder som vidtagits i lagstiftningen för att förhindra skador på miljön anser regeringen att det inte är motiverat med ett generellt förbud mot sådan brytning.

SSM anser att det finns outredda frågor om hur det långsiktiga ansvaret för slutförvaren vid en nedlagd brytningsverksamhet ska regleras och i fråga om finansieringslagens tillämpbarhet på restprodukter från uranbrytning. Regeringen konstaterar att eftersom en urangruva som huvudregel är tillståndspliktig enligt kärntekniklagen omfattas den därmed av bestämmelserna om slutförvar och av bestämmelserna om finansieringsbelopp i finansieringslagen. Någon skyldighet att ställa säkerhet för kompletteringsbelopp finns dock inte för gruvverksamheter med uran. Anledningen till det är att dessa verksamheter inte är av samma omfattning eller genererar den stora mängd avfall som kärnkraftsföretagen, och att statens risk i dessa fall därför är betydligt mindre än vad som är fallet med kärnkraftsföretagens verksamheter (jfr prop. 2005/06:183 s. 29). Regeringen bedömer att befintlig reglering i tillräcklig omfattning gäller gruvverksamheter med uran.

Behov av följdändring i 17 kap. 1 § andra stycket miljöbalken

Som en följd av förslaget att ta bort förbudet mot tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material är begränsningen i 17 kap. 1 § andra stycket miljöbalken, att regeringen inte ska pröva tillåtligheten av verksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i § miljöbalken, inte längre nödvändig och bör därför tas bort.

7.2 Uran ska återinföras som koncessionsmineral

Regeringens förslag: Uran ska vara koncessionsmineral enligt minerallagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Förslaget har fått ett blandat mottagande. Av de remissinstanser som uttalar sig är det ungefär lika många som är positiva eller tillstyrker som de som är negativa eller avstyrker.

Till de remissinstanser som är positiva till förslaget hör *Bergsstaten*, *SGU* och *Svemin*. De tillstyrker förslaget och delar promemorians bedömning att uran uppfyller de kriterier som anges i förarbetena till minerallagen. *Svemin* uppger att organisationen har flera medlemsföretag som är intresserade av att prospektera efter, och i förlängningen utvinna, uran i Sverige. *Svemin* delar även utredningens bedömning att förslaget är förenligt med skyddet för egendom.

Bland de remissinstanser som är negativa finns *LRF* och flera kommuner t.ex. *Bergs kommun*, *Falköpings kommun* och *Östersunds kommun*. De avstyrker förslaget och är negativa till att uranbrytning överhuvudtaget tillåts. *Mjölby kommun* uttrycker oro för att det saknas stöd i lagstiftningen

för att neka en verksamhet tillstånd utifrån dess ägarstruktur eller tidigare brister i att följa regler.

Skälen för regeringens förslag

Uran ska vara koncessionsmineral

Enligt förarbetena till minerallagen ska lagen omfatta de mineral som är industriellt användbara och som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning ter sig meningsfull. En ytterligare förutsättning är enligt förarbetena att det är fråga om mineral som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50). Uran var koncessionsmineral enligt minerallagen fram till 2018 när förbudet mot utvinning av uran infördes.

Prospektering är grunden för uppbyggnaden av säkra och hållbara värdekedjor för metaller och mineral som är nödvändiga för samhällets funktion och för klimatomställningen. Efterfrågan på metaller och mineral kommer att öka i framtiden, bl.a. eftersom dessa är nödvändiga för att utveckla grön energi, försvarsindustri, ny miljöteknik och miljöinnovationer. Sverige har en god potential när det gäller de metaller som spelar en nyckelroll i Europas industriprocesser. Uran finns i stor utsträckning i den svenska berggrunden, tillsammans med andra metaller och mineral. I likhet med *SGU* delar regeringen promemorians bedömning att det därför är av betydelse att uran kan hanteras på samma sätt som andra liknande metaller och att uran inte blir föremål för speciallagstiftning som riskerar att försvåra eller försena dessa värdekedjor. Den särställning en verksamhetsutövare som beviljas tillstånd enligt minerallagen får i förhållande till fastighetsägaren, vars rättigheter till undersökning och bearbetning av eventuella fyndigheter får stå tillbaka, underlättar för prospektering och kommersiell utvinning eftersom fastighetsägare själva normalt saknar intresse och förmåga att göra detta.

Såväl efterfrågan som priset på uran har ökat under de senaste åren. Det saknas anledning att tro att den bilden kommer förändras åtminstone på medellång sikt. Regeringen bedömer därför att det även finns ett ekonomiskt intresse av att utvinna uran i sig. Denna bild bekräftas av *Svemin* som uppger att organisationen har flera medlemsföretag som är intresserade av att prospektera efter, och i förlängningen utvinna, uran i Sverige.

I likhet med *Bergsstaten*, *SGU* och *Svemin* delar regeringen därför sammantaget promemorians bedömning att uran uppfyller de kriterier som anges i förarbetena till minerallagen. Mot den bakgrunden anser regeringen att uran bör återinföras som koncessionsmineral i minerallagen. Det innebär att det återigen ska vara möjligt att bevilja undersöknings-tillstånd och bearbetningskoncession för uran.

Mjölby kommun uttrycker oro för att det saknas stöd i lagstiftningen för att neka en verksamhet tillstånd utifrån dess ägarstruktur eller tidigare brister i att följa regler. Regeringen konstaterar att undersökningstillstånd enligt 2 kap. 2 § andra stycket minerallagen inte får beviljas den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete. Det innebär att bergmästaren vid prövningen av en ansökan om undersökningstillstånd får beakta sökandens förmåga att ta hänsyn såväl till de

skyldigheter som följer direkt av minerallagen som till natur- och kulturmiljön, och att tidigare misskötsamhet i dessa avseenden ska medföra att en ansökan avslås (prop. 2004/05:40 s. 37).

Förslaget är förenligt med egendomsskyddet

Enligt regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 §).

Rätten till egendom skyddas också genom artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Där anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och gäller sedan 1995 som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt Europadomstolens praxis ska ett ingrepp i egendomsskyddet vara proportionerligt. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det göras en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Kravet på proportionalitet följer också av 2 kap. 15 § regeringsformen. Det måste göras en fristående prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänna och enskilda intressen. Den enskildes intresse av att intrång i egendomsskyddet inte sker ska då vägas mot den grad av allmänt intresse som kan finnas för åtgärden (se bl.a. NJA 2018 s. 753).

Minerallagen är i första hand ett näringspolitiskt instrument för att främja utvinning av sådana mineral som staten anser vara industriellt användbara och samhällsekonomiskt betydelsefulla och vars framletande genom prospektering och utvinning är komplicerad och resurskrävande. Tillgången på malm är inte given utan det krävs noggranna undersökningar. De som letar efter mineral måste kunna förvänta sig att få tillgodogöra sig resultatet av investeringar och arbete. Undersökningsrätten kan alltså sägas tjäna ett allmänt intresse eftersom den stimulerar till prospektering efter mineral som markägarna själva normalt saknar kunskap, vilja och resurser att söka efter. Det är vidare ett allmänt intresse att Sverige genom sina geologiska förutsättningar kan bidra till tillfredsställa det ökande globala behovet av metaller och mineral samtidigt som graden av återanvändning ökar. Det är också angeläget att bl.a. gruvindustrin och gruvutrustningsindustrin genom sitt kunnande och sin erfarenhet av en långsiktig hållbar utvinning av naturresurser kan bidra

med produkter och teknikspridning till andra länder. Att möjliggöra utvinning av uran innebär fördelar för Sverige och Europas möjlighet att i större utsträckning vara självförsörjande av kritiska råmaterial. Förslaget har sin grund i energi- och klimatpolitiska överväganden och i särskilda säkerhetshänsyn. Det finns därmed ett angeläget samhällsintresse som tillgodoses genom att inskränka markanvändningen för fastighetsägare.

Regeringen har vid sådana förutsättningar tidigare gjort bedömningen att det synsätt som ligger bakom minerallagen, att upphittaren har företräde men staten bestämmer, utgör ett så starkt allmänt intresse att grundlagens förutsättningar för ingrepp i fastighetsägarnas rätt måste anses uppfyllda (se prop. 2004/05:40 s. 31). Detta intresse väger enligt regeringen fortsatt så tungt att det vid en intresseavvägning går före fastighetsägars rätt till skydd för sin egendom. Vid en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse bedöms förslaget utifrån det ovan redovisade vara försvarligt och proportionerligt.

Regeringen instämmer därmed i promemorians bedömning att förslaget att återinföra uran som koncessionsmineral är förenligt med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om egendomsskydd.

7.3 Ett tydligt avgränsat tillämpningsområde för regeringens tillåtlighetsprövning

Regeringens förslag: Endast sådana kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och av kravet på kommunfullmäktiges tillstyrkande för att verksamheten ska kunna tillåtas av regeringen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget i denna del avstyrker eller är negativa till det. Av dessa anser *SKR, Kommunförbundet Jämtland Härjedalen* och ett antal kommuner t.ex. *Gällivare kommun, Skövde kommun* och *Östersunds kommun* att det kommunala vetot för gruvverksamheter med uran bör vara kvar. *LRF* och *Kristianstads kommun* anser att förslaget inte bidrar till ökad tydlighet utan innebär att bestämmelser på kärnteknikområdet, med andra syften än miljöbalkens, styr när det anses lämpligt att regeringen ska pröva tillåtligheten av en verksamhet. *SKR* och *Skellefteå kommun* framför liknande synpunkter.

Många remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, SUA Holdings Limited, Naturvårdsverket, SGU* och *Östersunds kommun*, anser att det är oklart vilka gruvverksamheter som enligt förslaget kommer att omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning och efterfrågar ett förtydligande av vad som avses med mindre gruvverksamheter som kommer att undantas från prövningen.

Några remissinstanser tillstyrker förslaget. Det gäller bl.a. *Svemin* som anser att den föreslagna ändringen bidrar till att tillämpningsområdet blir tydligare. Enligt *Svemin* innebär ändringen under nuvarande förutsättningar endast en marginell skillnad för det kommunala vetot. *Svemin* anser

att det ur ett investeringsperspektiv är en stor osäkerhetsfaktor att det finns risk för ett godtyckligt veto. Uranutvinning, oavsett storlek på verksamheten, bör provas på samma sätt som övriga koncessionsmineral. *SUA Holdings Limited* framför liknande synpunkter. *District Metals Corp.* anser att det kommunala vetot för gruvverksamheter med uran bör tas bort.

Även *Havs- och vattenmyndigheten (HaV)* tillstyrker förslaget och bedömer att det bidrar till en mer effektiv prövningsprocess eftersom de verksamheter som inte behöver ett särskilt tillstånd enligt kärntekniklagen i stället kan provas direkt av mark- och miljödomstolen enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Skälen för regeringens förslag

En otydlig dubbelreglering tas bort i bestämmelsen om regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning

Enligt 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken ska regeringen pröva tillåtligheten av anläggningar för kärnteknisk verksamhet som provas av regeringen enligt kärntekniklagen samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Som anges i avsnitt 6.3 får med uttrycket ”anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle” förstås gruvverksamhet som innebär brytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av bl.a. uran i syfte att framställa kärnbränsle.

Anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle omfattas också av definitionen av kärntekniska anläggningar i 2 § 1 c kärntekniklagen. De två grunderna i 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken för när tillåtligheten ska provas av regeringen överlappar därmed till stor del, eftersom en sådan anläggning i de allra flesta fall provas av regeringen enligt kärntekniklagstiftningen. Grunderna överlappar dock inte helt och hållet. Beträffande små kärntekniska anläggningar sker prövningen enligt kärntekniklagstiftningen av Strålsäkerhetsmyndigheten om inte anläggningen är helt undantagen från tillståndsplikt (se 16 och 11 §§ kärnteknikförordningen samt 3 § SSMFS 2018:4). Sådana små anläggningar ska dock i dagsläget tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken av regeringen om det handlar om brytning för framställning av kärnbränsle.

Gränsvärdet för när det är fråga om en verksamhet som ska provas av regeringen enligt kärntekniklagstiftningen motsvarar utvinning av i storleksordningen 100 kg uran. Med en halt av 200 ppm uran i bruten malm motsvarar detta i sin tur ca 500 ton malm. I Kvarntorp i Örebro län utvanns ca 60 ton uran under åren 1953–1963 och i Ranstad i Västra Götalands län utvanns ca 200 ton uran under åren 1965–1969. För fullskaliga gruvverksamheter är det därför enligt regeringen rimligt att utgå från att gränsvärdet kommer överskridas och att verksamheten därmed kommer att provas av regeringen enligt bestämmelserna i kärntekniklagen.

Mot den bakgrunden delar regeringen promemorians bedömning att det är överflödigt att särskilt reglera tillåtlighetsprövning för anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Denna del av regleringen utgör i praktiken en dubbelreglering och bör tas bort. Det innebär att det endast är sådana kärntekniska anläggningar som provas

av regeringen enligt kärntekniklagen som omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken. Som bl.a. *LRF* och *Kristianstads kommun* påpekar blir de faktiska konsekvenserna av förslaget beroende av utformningen av reglerna i kärntekniklagen. Till skillnad mot *LRF* och *Kristianstads kommun*, men i likhet med *Svemin*, anser dock regeringen att den föreslagna ändringen gör att reglerna blir tydligare och lättare att förstå.

I promemorian anges att den föreslagna ändringen innebär att mindre gruvverksamheter inte kommer att omfattas av bestämmelserna om obligatorisk tillåtlighetsprövning. Många remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *SUA Holdings Limited*, *Naturvårdsverket*, *SGU* och *Östersunds kommun*, anser att det är oklart vilka gruvverksamheter som enligt förslaget kommer att omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning och efterfrågar ett förtydligande av vad som avses med mindre gruvverksamheter som kommer att undantas från prövningen.

De verksamheter som enligt förslaget inte längre kommer att omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning är verksamheter som enligt kärntekniklagstiftningen prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten eller som helt är undantagna från tillståndsplikten. Ett exempel på en sådan verksamhet skulle kunna vara när man i en befintlig gruva utvinner uran i mindre skala ur processvatten i stället för att som i dag endast hantera uranet som avfall. Sådana anläggningar medför inte den typ av särskilda risker vad gäller strålning eller säkerhet som motiverar att de bör prövas av regeringen. Ändringen kommer i praktiken endast beröra ett fåtal verksamheter där små mängder uran hanteras. För dessa få verksamheter blir dock prövningsprocessen effektivare med regeringens förslag, vilket också *HaV* bedömer.

Ändringarna innebär en begränsad påverkan på det kommunala vetot

Enligt 17 kap. 6 § första stycket 1 miljöbalken krävs kommunfullmäktiges tillstyrkande för att regeringen ska få tillåta en verksamhet i form av en sådan anläggning för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen eller en anläggning för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Eftersom kravet på kommunens tillstyrkande, det kommunala vetot, är direkt kopplat till området för regeringens obligatoriska prövning påverkas det av promemorians förslag till ändring i 17 kap. 1 § första stycket 1. Bedömningen i promemorian är att det inte är motiverat med ett kommunalt veto i fråga om mindre gruvverksamheter, särskilt mot bakgrund av den möjlighet som regeringen har enligt 17 kap. 2 § att avstå från tillåtlighetsprövningen när det gäller verksamheter av mindre omfattning samt att kommunerna ändå har inflytande genom plan- och bygglagstiftningen (s. 73 i promemorian). *SKR*, *Kommunförbundet Jämtland Härjedalen* och ett antal kommuner t.ex. *Gällivare kommun*, *Skövde kommun* och *Östersunds kommun* har fört fram att det kommunala vetot för gruvverksamheter med uran bör vara kvar oförändrat. Andra remissinstanser, bl.a. *Svemin*, *SUA Holdings Limited* och *District Metals Corp.*, anser att det bör göras större inskränkningar i det kommunala vetot än vad som föreslås i promemorian.

En ändring av kommunernas befogenheter och åligganden ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen göras med stöd av lag. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har motiverat den.

Regeringen konstaterar att den föreslagna ändringen av kommunernas roll endast kommer att få betydelse för vissa få verksamheter där små mängder uran hanteras. Som redogjorts för ovan skulle ett exempel på en sådan verksamhet kunna vara när man i en befintlig gruva utvinner uran i mindre skala ur processvatten i stället för att som i dag endast hantera uranet som avfall.

Bestämmelserna om regeringens tillåtlighetsprövning innebär en möjlighet för regeringen att utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Genom den föreslagna ändringen förbehålls regeringens tillåtlighetsprövning de verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen men där det finns risk för att verksamheten skadar människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 436). Som lyfts fram i promemorian finns det enligt nuvarande regler i 17 kap. 2 § miljöbalken möjlighet för regeringen att i ett visst fall avstå från tillåtlighetsprövningen, t.ex. när en verksamhet kan antas få mindre omfattning eller bli av mindre ingripande beskaffenhet. Regeringen kan alltså avstå från tillåtlighetsprövningen av en sådan småskalig verksamhet som föreslås inte längre omfattas av regeringens obligatoriska prövning, vilket får till följd att kommunfullmäktiges tillstyrkande inte krävs för att verksamheten ska tillåtas enligt miljöbalken. Den ändring som föreslås i denna lagrådsremiss bedöms mot denna bakgrund i praktiken innebära endast en begränsad påverkan på det kommunala vetot.

Kommunerna har också möjlighet att utöva inflytande genom plan- och bygglagstiftningen. Av 2 kap. 6 § miljöbalken och 4 kap. 2 § sjunde stycket minerallagen framgår att ett miljötillstånd eller en koncession inte får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Inför arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning ska samråd genomföras med bl.a. de kommuner som kan antas bli berörda av verksamheten eller åtgärden (6 kap. 30 § miljöbalken). En kommun har också enligt 22 kap. 6 § miljöbalken möjlighet att föra talan i tillståndsärenden. Kommunerna kommer alltså även fortsatt ha en stark ställning vid prövningen av gruvverksamhet med uran.

Sammanfattningsvis delar regeringen den bedömning som görs i promemorian beträffande det kommunala vetot. Syftet med förslaget är att effektivisera prövningsprocessen genom att regeringens tillåtlighetsprövning förbehålls de verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen men där det finns risk för att verksamheten skadar människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser. Syftet bedöms inte kunna uppnås på ett annat sätt än genom en begränsad inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Regeringen anser vidare att inskränkningen av det kommunala vetot är proportionerlig.

Frågan om ändring av det kommunala vetot i enlighet med vad bl.a. *Svemin, SUA Holdings Limited* och *District Metals Corp.* efterfrågar kan inte hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget i denna del. *Bergsstaten* och *Aura Energy Limited* efterfrågar ett förtydligande av om uran kommer att inkluderas i redan sökta eller beviljade undersökningstillstånd. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* efterfrågar ett förtydligande av om den som innehar en bearbetningskoncession behöver ansöka på nytt för att inkludera uran.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sverige har både behov av uran och stora tillgångar av uran. De föreslagna ändringarna möjliggör för Sverige att bibehålla sin roll som en attraktiv gruvnation som kan driva utvecklingen av den gröna omställningen framåt. Några av de högsta halterna av uran har uppmäts där fyndigheter av kritiska metaller och mineral finns. Uranets strålningsegenskaper i berggrunden används i samband med prospektering och kartläggning av andra metaller och mineral. Ändringarna bidrar till att en fullständig undersökning av berggrunden kan göras och ett effektivt utnyttjande av de resurser som finns i form av metaller och mineral. Genom ändringarna kan Sverige spela en stor roll för Europas försörjning av kritiska metaller och mineral. Mot den bakgrunden anser regeringen att de föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2026.

Den föreslagna ändringen i minerallagen innebär att uran ska vara koncessionsmineral. *Bergsstaten* och *Aura Energy Limited* har efterfrågat ett förtydligande av om ändringen innebär att uran ska anses omfattas av undersökningstillstånd som har meddelats före ikraftträdandet och av ansökningar om undersökningstillstånd som har gjorts före ikraftträdandet. Av 1 kap. 5 § första stycket minerallagen följer att ett undersökningstillstånd gäller för samtliga koncessionsmineral utom diamant om inte sökanden begär annat. Regeringen anser att det är angeläget att bestämmelserna om att uran ska vara koncessionsmineral får genomslag direkt och att uran därmed bör omfattas av undersökningstillstånd som har beviljats före ikraftträdandet och ansökningar om undersökningstillstånd som har inlets före ikraftträdandet. Det bedöms därmed inte finnas behov av att införa några övergångsbestämmelser i fråga om undersökningstillstånd.

Länsstyrelsen i Jämtlands län efterfrågar ett förtydligande av om den som innehar en bearbetningskoncession behöver ansöka på nytt för att inkludera uran. Till skillnad från undersökningstillstånd gäller en bearbetningskoncession endast det eller de mineral som anges i koncessionen. Därmed kommer införandet av uran som koncessionsmineral inte påverka befintliga bearbetningskoncessioner. Det innebär att den som önskar en bearbetningskoncession som omfattar uran behöver ansöka på nytt. Regeringen anser att det bör vara möjligt direkt från ikraftträdandet. Det finns därför inte heller behov av att införa några övergångsbestämmelser i fråga om bearbetningskoncessioner.

Inte heller för övriga föreslagna ändringar finns något behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

De föreslagna ändringarna innebär att förbudet i miljöbalken mot tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material tas bort och att uran återinförs som koncessionsmineral i minerallagen. De föreslagna ändringarna 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. De föreslagna ändringarna i fråga om regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken förväntas leda till ökad tydlighet i fråga om när regeringens tillåtlighetsprövning krävs.

9.1 Konsekvenser för företag

För såväl etablerade gruvverksamheter som verksamheter inriktade mot prospektering och nyetablering innebär förslagen att ta bort förbudet i miljöbalken mot tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material och att uran återinförs som koncessionsmineral i minerallagen en möjlighet att kunna utnyttja uranets ekonomiska potential, även i samband med prospektering och utvinning av andra metaller och mineral. För flermetallgruvor innebär förslagen en större möjlighet att nå ekonomisk lönsamhet i verksamheten. Förslagen har också en positiv inverkan på verksamhetsutövarnas möjligheter att få ett fullständigt underlag för bedömningen av berggrundens fortsatta potential och planering av kommande verksamhet.

Förslaget om när regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken blir aktuell förväntas inte ha någon större inverkan på de företag som finns inom gruvsektorn eftersom ändringen i praktiken endast berör ett fåtal verksamheter där små mängder uran hanteras.

9.2 Konsekvenser för det offentliga och för myndigheter

Förslagen att ta bort förbudet mot tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser uranhaltigt material samt att återinföra uran som koncessionsmineral innebär att tillstånd kan ges till gruvverksamheter med uran. Flera länsstyrelser pekar på att gruvverksamhet ställer höga krav på tillsyn såväl under drift som lång tid efter att driften upphört. De lyfter också att denna ökade arbetsbörda behöver utredas och resurssättas för att inte riskera att andra uppgifter inom prövnings- och tillsynsmyndigheternas uppdrag påverkas. Det kan också komma att behövas en kompetensuppbyggnad inom myndigheter som inte tidigare hanterat dessa typer av ärenden. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* konstaterar att större delen av de kända uranreserverna i Sverige förekommer i alunskiffer, en bergart som är vanligt förekommande i domstolens domkrets. Förslagen kan därför enligt domstolen förväntas medföra ett ökat målinflöde i form av bl.a. ansökningsmål, vilket i sin tur kommer att innebära en ökad belastning och ökade kostnader. *Bergsstaten* anser att förslagen kan antas innebära en risk för ökad belastning hos såväl Bergsstaten som förvaltningsdomstolarna. *SSM* anser att förslagen kan komma att få betydande konsekvenser för myndighetens tillståndsverksamhet eftersom även sekundär utvinning av uran kommer att träffas av bestämmelser i kärntekniklagen och strålskyddslagen.

Som huvudregel innebär ett undersökningstillstånd enligt minerallagen en rätt att undersöka samtliga koncessionsmineral förutom diamant. Befintliga undersökningstillstånd kommer därmed att omfatta uran efter att ändringarna har trätt i kraft. Regeringen bedömer att det kan förväntas bli ett begränsat antal ansökningar om undersökningstillstånd där uran omnämns särskilt. Att öppna en gruva är en i tiden utdragen process där det kan gå flera decennier från första prospekteringsåtgärden till dess att en gruva kan öppnas. Arbetet kräver avsevärda investeringar och det ekonomiska utfallet är alltid osäkert. Endast ca en procent av alla prospekteringsinsatser leder till en gruva. Det är i dagsläget ett fåtal bolag som uttryckt intresse av sekundär utvinning av uran. Antalet ansökningar gällande t.ex. bearbetningskoncession och miljötillstånd för en gruvverksamhet med uran förväntas därmed också bli begränsat. Förslagen väntas därmed endast marginellt öka belastningen och därmed kostnaderna för Bergsstaten, domstolarna och övriga myndigheter. Regeringen bedömer mot den bakgrunden att de tillkommande kostnaderna inte är större än att de kan hanteras inom myndigheternas befintliga anslagsramar.

Flera remissinstanser har framfört en oro över att den kommunala vetorätten försvagas i och med den föreslagna ändringen i 17 kap. 1 § miljöbalken. I praktiken berör förslaget endast ett fåtal verksamheter där små mängder uran hanteras. Regeringen kan redan i dag avstå från tillåtighetsprövningen av en sådan småskalig verksamhet som föreslås inte längre omfattas av regeringens obligatoriska prövning, vilket får till följd att kommunfullmäktiges tillstyrkande inte krävs för att verksamheten ska tillåtas enligt miljöbalken. Förslaget innebär därför i praktiken endast en begränsad påverkan på det kommunala vetot. Kommunerna bedöms

även fortsatt ha en stark ställning vid prövningen av gruvverksamhet med uran. Därmed bedöms förslaget inte innebära några större konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

9.3 Konsekvenser för fastighetsägare och andra rättighetshavare

Förslaget att åter möjliggöra utvinning av uran möjliggör för ytterligare gruvverksamhet i Sverige vilket innebär att nya markområden kan komma att tas i anspråk. Att uran föreslås bli koncessionsmineral innebär även att exploatörer kommer ges rätt att exploatera marken i utvinningssyfte med företräde framför fastighetsägaren. Det får således en negativ inverkan på fastighetsägarens förfogande över den egna marken. Skada eller intrång som orsakas av undersökningsarbete, av att bearbetningskoncession beviljas eller av att mark eller annat utrymme tas i anspråk för bearbetning eller därmed sammanhängande verksamhet, ska enligt 7 kap. 1–3 §§ minerallagen ersättas. Minerallagen vilar på expropriationsrättslig grund. Det innebär att ersättningssystemet bygger på principen att fastighetsägaren ska hållas skadeslös. Fastighetsägare kommer alltså att kompenseras för den negativa inverkan som förslaget kan medföra på möjligheten att förfoga över den egna marken.

Flera av de fyndigheter där uran förekommer i högre koncentration finns i alunskifferna. Alunskiffer förekommer såväl i områden där rennärning bedrivs som i områden med aktivt jordbruk och i vissa fall skogsbruk. Förslagen innebär därför att olika markanvändningsintressen kan komma att ställas mot varandra.

Utöver det ligger flera av de områden där gruvverksamhet bedrivs inom rennäringens områden. Några remissinstanser, däribland *Sametinget* och *Storumans kommun*, anser att förslagen medför risk för negativ påverkan på rennärningen. Regeringen vill i detta sammanhang framhålla lagen (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket som syftar till att främja det samiska folkets inflytande över sina angelägenheter. Gruvfrågor är ett sådant ärende där konsultation kan bli aktuellt om frågan kan få särskild betydelse för samerna. Det gäller t.ex. om undersökningsarbetet rör marker som är av central betydelse för renskötseln eller rör en ansökan om bearbetningskoncession i ett område där renskötsel bedrivs (se prop. 2021/22:19 s. 64). Konsultationsordningen innebär att de samiska perspektiven kommer bli belysta i en sådan fråga innan beslut fattas. Det finns också bestämmelser i 3 § mineralförordningen (1992:285) som innebär att Sametinget ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om undersökningstillstånd om ansökan avser ett område som används för renskötsel. Undersökningsarbeten får inte heller påbörjas innan tillståndshavaren har upprättat en arbetsplan och planen har fastställts. Arbetsplanen ska delges berörda fastighetsägare och nyttjanderättshavare, däribland berörda samebyar, som även har rätt att framföra eventuella invändningar. Om en överenskommelse inte går att nå mellan parterna kan tillståndshavaren begära att bergmästaren prövar frågan efter att alla berörda parter har fått komma till tals. Bergmästaren fattar sedan beslut om att fastställa arbetsplanen (3 kap. 5–5 d §§ minerallagen).

9.4 Konsekvenser för miljön

De miljö kvalitetsmål som i första hand berörs av de föreslagna ändringarna är Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Grundvatten av god kvalitet samt Levande sjöar och vattendrag.

De kända miljöriskerna med utvinning av uran är flera och överensstämmer med de som gäller för gruvverksamhet i allmänhet, särskilt där sulfidmineral förekommer. Främst är det risker kopplade till gruvavfallet, där kvantiteterna i sig är en risk. Det kan t.ex. handla om sura respektive metallhaltiga lakvatten som riskerar att spridas till närliggande miljöer.

En framtida utvinning av kritiska metaller och mineral, däribland sällsynta jordartsmetaller, kan förväntas ske i alunskiffer genom brytning i dagbrott. Det är i alunskifferna som uran når sina högsta koncentrationer i den svenska berggrunden. Dagbrott innebär ianspråktagande av stora markområden, vilket i sig medför större ingrepp i naturen med risker att påverka ekosystem och inverka på den biologiska mångfalden i det aktuella området. Det är något som flera kommuner och andra remissinstanser också har framfört. Även fortsättningsvis blir en noggrann utredning av miljökonsekvenserna i det enskilda fallet central och avgörande för effekterna på miljön. Vilka faktiska effekter på miljön som förslagen medför är inte möjligt att fastställa här. Effekterna är beroende av förutsättningarna i de enskilda fallen, t.ex. hur många och vilken typ av nya gruvverksamheter som kommer att bedrivas till följd av de ändrade reglerna samt vilken lokalisering och vilket teknikval som kommer att gälla för dessa. Av stor betydelse är också villkoren som fastställs för verksamheterna eftersom de ska säkerställa att tillräckligt miljöskydd enligt miljöbalken uppnås.

9.4.1 Bedömning av förväntad klimat- och miljönytta

Förslagen bedöms möjliggöra och därmed ha en positiv inverkan på en tryggad råvaruförsörjning inom Europa och på möjligheterna till tillgodogörande av kritiska metaller och mineral av vikt för grön energi och annan högteknologisk omställning.

Genom att gruvverksamheten placeras i Sverige kan det innebära positiva effekter på miljön jämfört med utvinning i länder med lägre krav på hållbar och miljömässigt godtagbar utvinning. Fler gruvor eller utökad gruvverksamhet i Sverige kan leda till ökade utsläpp av växthusgaser nationellt, vilket kan innebära att det blir svårare att nå Sveriges klimatmål. Bedömningen av klimateffekterna är dock beroende av hur många gruvverksamheter som startas och omständigheterna i de enskilda fallen. Där utgör exempelvis lokalisering, val av grön teknik, processmetoder, tillståndsvillkor för minskade utsläpp och behov av transporter sådana omständigheter som kan påverka utfallet av förslagets klimatpåverkan. Att ta bort förbudet mot utvinning av uran möjliggör även utvinning av det som annars är att betrakta som gruvavfall. En effektiv hushållning av resurser och ett tillgodogörande av de metaller och mineral som finns tillgängliga vid redan befintlig brytning förväntas bidra till en ökad

miljönytta, bl.a. genom att inte utöka de områden som redan exploaterats för gruvverksamhet.

9.5 Förenlighet med EU-rätten och annan internationell rätt

Förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten och med annan internationell rätt, se avsnitt 7.2 för särskilda överväganden om egendoms-skyddet enligt Europakonventionen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

17 kap. Regeringens tillåtlighetsprövning

1 § Regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. *kärntekniska anläggningar* som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
2. allmänna farleder, och
3. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Paragrafen reglerar de verksamheter som alltid ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Genom ändringen i *första stycket* tas det andra ledet i första punkten bort. Ändringen innebär att det endast är sådana kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt förevarande paragraf. Därutöver görs en språklig ändring i stycket.

Hittillsvarande andra stycket tas bort till följd av att 9 kap. 6 i § miljöbalken upphävs.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Av bestämmelsen framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. Övervägandena finns i avsnitt 8.

10.2 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, *uran*, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit, och

3. diamant.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka mineraliska ämnen som är koncessionsmineral. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

I första punkten läggs uran till i uppräkningslistan av de ämnen som omfattas av minerallagen. Ändringen innebär att uran är koncessionsmineral och därmed omfattas av bestämmelserna i minerallagen. Det är därmed möjligt att ansöka om, och under vissa förutsättningar få, undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för uran.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Av bestämmelsen framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Uran

Uran är ett svagt radioaktivt, metalliskt grundämne, som förekommer naturligt i berg, jord och vatten. Uran förekommer ofta tillsammans med andra metaller. Strålningsegenskaperna från uran i berggrunden används i samband med prospektering och kartläggning av andra metaller och mineral. Liksom de flesta andra metaller bryts och utvinns uran med konventionella metoder i dagbrott eller i underjordsgruvor.

Förslag

I denna promemoria föreslås ändringar som syftar till att möjliggöra utvinning av uran som koncessionsmineral:

- Det ska vara möjligt att utvinna uran i Sverige. 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 tillåtlighetsprövning:

- Endast kärntekniska anläggningar som omfattas av regeringens tillståndsplikt enligt lagen om kärnteknisk verksamhet ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning.
- Samtliga kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen enligt lagen om kärnteknisk verksamhet ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning.

Förslaget att möjliggöra utvinning av uran som koncessionsmineral

Det nuvarande förbudet i 9 kap. 6 i § miljöbalken mot 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 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet riskerar att förhindra en effektiv undersökning av berggrunden och ett effektivt utnyttjande av de resurser i form av metaller och mineral som finns. Förbudet försvårar möjligheterna för Sverige att bidra till en målsättning om större självförsörjning av kritiska metaller och mineral och att bidra till den gröna omställningen inklusive etableringen av ny kärnkraft.

Förslaget möjliggör för Sverige att bibehålla sin roll som en attraktiv gruvnation som kan driva utvecklingen av den gröna omställningen framåt. Förslaget möjliggör även en mer effektiv användning av naturresurser, eftersom det öppnar upp för möjligheten att – utöver primär

utvinning – utvinna uran som biprodukt respektive att utveckla sekundär utvinning av uran.

Förbudet innebär vidare att vissa gruvverksamheter kan komma att ”hamna i kläm” mellan att leva upp till krav kopplade till 5 kap. 4 § miljöbalken och förbudet mot utvinning av uran. Verksamhetsutövaren försätts därmed i en svår situation där åtgärder för att minska påverkan på miljön, i detta fall vatten, kan vara förbjudna.

Förslaget medför att verksamhetsutövare som inte avser att hantera uranet annat än som avfall kan fortsätta med verksamheten utan att riskera hamna i situationen att den är förbjuden. Förslaget förenklar även för verksamhetsutövare att utveckla effektiva reningstekniker för att hantera uran.

Sverige har en god potential när det gäller de metaller som spelar en nyckelroll i Europas industriprocesser. Förslaget möjliggör att uran, som förekommer överallt i den svenska berggrunden och tillsammans med andra metaller och mineral, kan hanteras på samma sätt som andra mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning ter sig meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas.

Förslaget att tydliggöra när kärntekniska anläggningar ska omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning

Syftet med regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken är att regeringen kan utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler och att ta ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort.

Nuvarande utformning av bestämmelsen i 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken är otydlig. Detta eftersom de verksamheter enligt bestämmelsens andra led, anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, vid fullskalig gruvverksamhet är sådana kärntekniska anläggningar som regeringen prövar enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och som därmed omfattas av bestämmelsens första led. Det bidrar till att bestämmelsen är otydlig och kan upplevas svår att förstå.

Anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle omfattar dock även mindre gruvverksamheter där uran i lägre koncentrationer hanteras och som enligt kärntekniklagstiftningen prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten eller som helt är undantagna tillståndsplikten.

Förslaget medför att bestämmelsens tillämpningsområde motsvarar det uttalade syftet med regeringens tillåtlighetsprövning, ett politiskt ansvar för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort. Det medför även att otydligheter och dubbelreglering undviks.

Förslaget har inverkan på området för när kommunfullmäktiges godkännande krävs för att regeringen ska få tillåta en verksamhet, det s.k. kommunala vetot. Förslaget har, mot bakgrund av att det i praktiken endast innebär en mindre ändring av tillämpningsområdet för 17 kap. 1 § första stycket 1, bedömts vara begränsat till vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med regeringens tillåtlighetsprövning. Bilaga 1

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 9 kap. 6 i §¹ ska upphöra att gälla,

dels att 17 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

1 §²

Regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. *Anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,*

2. *allmänna farleder, och*

3. *geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.*

Trots första stycket 1 ska regeringen inte pröva tillåtligheten av verksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i §.

1. *Kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:641.

² Senaste lydelse 2018:641.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § minerallagen (1991:45) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit, och

3. diamant.

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, *uran*, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:728.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Askersunds kommun, Aura Energy Limited, Bergs kommun, Bergsstaten, District Metals Corp., Falköpings kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Kristianstads kommun, Lantbrukarnas Riksförbund, Ljusdals kommun, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, SUA Holdings Limited, Mjölby kommun, Motala kommun, Naturvårdsverket, Olofströms kommun, Ovanåkers kommun, Regelrådet, Sametinget, Skellefteå kommun, Skövde kommun, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges geologiska undersökning, Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, Svemin – branschorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Storumans kommun, Vadstena kommun, Åre kommun, Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen och Östersunds kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Folkkampanjen mot kärnkraft och kärnvapen i Sundsvall, Föreningen Värmland mot Kärnkraft, Hudiksvalls kommun, Havs- och vattenmyndigheten, Kommunförbundet Jämtland Härjedalen, Krokoms kommun, Kungliga Vetenskapsakademien, Lantbrukarnas Riksförbund i Berg, Lantbrukarnas Riksförbund i Härjedalen, Lantbrukarnas Riksförbund i Krokom, Lantbrukarnas Riksförbund i Norrbotten, Lantbrukarnas Riksförbund i Strömsund, Naturskyddsföreningen Skåne, Region Jämtland Härjedalen, Simrishamns kommun, Sveriges Kärntekniska Sällskap, Vänsterpartiet Ovanåker och Vänsterpartiet Region Jämtland Härjedalen.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Agnico Eagle Mines Limited, Boliden AB, Borgholms kommun, Georange, Grängesbergs exploration AB, Hedemora kommun, Karlsborgs kommun, Karlstads kommun, Kaunis Iron AB, Kiruna kommun, Landskrona kommun, Lilla Edets kommun, Lindesbergs kommun, Lomma kommun, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag – LKAB, Lovisagruvan AB, Lycksele kommun, Mörbylånga kommun, Staffanstorps kommun, Statens geotekniska institut, Talga AB, Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, Viscaria Kiruna AB, Vilhelmina kommun och Zinkgruvan Mining AB.