



Stärkande av kommunalt inflytande över koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer

Sammanfattning

En bokstavsutredare ska analysera och föreslå hur kommunalt inflytande i ärenden om koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer enligt minerallagen (1991:45) kan stärkas.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur kommunalt inflytande kan stärkas över ärenden om koncession för bearbetning av koncessionsmineral i alunskiffer, inklusive hur ett krav på godkännande från berörda kommuner (kommunalt veto) för beviljande av en sådan koncession kan utformas,
- analysera hur ett stärkt kommunalt inflytande över ärenden om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer kan ges retroaktiv verkan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2027.

Bakgrund

Prövning av gruvverksamhet

Prövning av gruvverksamhet är en omfattande process som kräver flera olika tillstånd. I minerallagen regleras undersökning och bearbetning av vissa särskilt uppräknade ämnen, s.k. koncessionsmineral. Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av ett koncessionsmineral. Som huvudregel får bearbetning utföras endast av den som har bearbetningskoncession.

Vid prövning av en ansökan om bearbetningskoncession bedöms om den fyndighet som påträffats sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt samt om fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. I ärendet tillämpas hushållningsbestämmelserna i miljöbalken. Det ska också göras en specifik miljöbedömning enligt miljöbalken. Detta innefattar bl.a. krav på att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning, som ska ha den omfattning och detaljeringsgrad som behövs för prövningen av koncessionsansökan.

Den 1 juli 2022 skärptes reglerna för bearbetningskoncession av koncessionsmineral i alunskiffer. Skärpningen innebär att sökanden, till skillnad från vad som gäller för andra bergarter, måste visa att han eller hon är lämplig att bedriva bearbetningen och har tekniska och ekonomiska förutsättningar att fullfölja den tänkta brytningen. I den bedömningen ingår att ta ställning till sökandens miljötekniska kompetens.

En bearbetningskoncession ger inte någon rätt att påbörja bearbetning eller starta en gruvverksamhet. För det krävs bl.a. tillstånd enligt miljöbalken och markanvisning enligt minerallagen. Kravet på tillstånd enligt miljöbalken säkerställer att verksamheten uppfyller gällande miljökrav.

Sedan den 1 januari 2026 är det tillåtet att utvinna uran i Sverige. Alunskiffer innehåller ofta uran men också flera kritiska metaller och mineral, såsom antimon, vismut, fosfor, gallium, litium, nickel, sällsynta jordartsmetaller och vanadin. Dessa metaller och mineral används för flera grundläggande komponenter i avancerad teknologi, energisystem och strategisk infrastruktur. De är därför centrala för totalförsvarets och andra samhällskritiska verksamheters funktionsförmåga. Tillgång till dessa metaller och mineral är därutöver viktigt för ökad resiliens. Utvinning i skifferberggrund som också innehåller uran förekommer i andra länder, exempelvis i Finland och i Estland.

I takt med att efterfrågan efter ny brytning i alunskiffer aktualiseras har allmänhetens oro för negativ miljöpåverkan ökat, framför allt på lokal och regional nivå på de platser där alunskiffern återfinns.

Kommunens roll vid prövningen

Kommuner har en viktig roll i prövningen av gruvverksamheter. Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten,

bl.a. genom detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Varken en koncession eller ett miljötillstånd får strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser, men det får göras små avvikelser om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. En berörd kommun ska ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen och ges möjlighet att delta som samrådsmyndighet och part i tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

Vissa verksamheter får tillåtas endast om berörd kommun tillstyrker det. Krav på kommunal tillstyrkan (s.k. kommunalt veto) gäller inte generellt för gruvverksamheter. Regeringen får under vissa förutsättningar förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av sådana verksamheter. När det gäller en ny anläggning för att utvinna ämnen eller material i vissa fjällområden kan regeringen på kommunfullmäktiges begäran vara skyldig att förbehålla sig prövningen av verksamhetens tillåtlighet. I dessa fall krävs kommunal tillstyrkan för att regeringen ska få tillåta verksamheten.

Kommunal tillstyrkan behövs även enligt miljöbalken för att regeringen ska få tillåta en verksamhet som är en kärnteknisk anläggning som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (17 kap. 1 § 1 och 6 § första stycket 1 miljöbalken). I propositionen 2025/26:168 *Ändamålsenliga säkerhets- och strålskyddskrav för utvinning och bearbetning av kärnämnen*, som regeringen överlämnade till riksdagen den 10 mars 2026, föreslås att en anläggning för utvinning av kärnämnen inte längre ska vara en kärnteknisk anläggning. Förslaget innebär en anpassning till hur en anläggning för uranutvinning tolkas i det internationella regelverket och regleras i andra länder. För kärntekniska anläggningar ska det enligt det internationella regelverket finnas krav på åtgärder för att förhindra oavsiktlig kriticitet, säkerställa kylning eller bortförel av värme från bestrålat material och inneslutning av strålkällor samt åtgärder för att begränsa och fördröja utsläpp av radioaktiva ämnen om en radiologisk nödsituation ändå inträffar. Vid utvinning av kärnämnen finns inte samma risker och de säkerhetsåtgärder som behöver vidtas är därför av ett annat slag än för kärntekniska anläggningar enligt det internationella regelverket. Förslaget medför att en gruva där uran utvinns inte kommer att vara en sådan verksamhet som omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och därmed inte heller av kravet om kommunal tillstyrkan.

Uppdraget att stärka det kommunala inflytandet

All gruvverksamhet påverkar miljön. Sverige har dock ett starkt miljöregelverk och det krävs flera olika tillstånd innan en gruva kan komma till stånd. Detta regelverk involverar en rad olika aktörer både på lokal och nationell nivå. När det gäller tillstånd till brytning i alunskiffer finns ytterligare krav i form av en särskild lämplighetsprövning av de enskilda aktörerna.

Alunskiffers sammansättning och egenskaper kan innebära miljörisker i samband med bearbetning och ger i många fall upphov till avfall med miljömässigt problematiska egenskaper, bl.a. med avseende på dess innehåll av uran. Dessa risker måste kunna hanteras och omhändertas på ett säkert sätt. Alunskiffern är en komplex bergart som sannolikt kräver en särskild teknik för bearbetning. Det finns olika tekniker tillgängliga idag för att hantera alunskiffer men miljöriskerna kan vara svårbedömda.

Det finns exempel på historisk bearbetning i alunskiffer i Sverige som har orsakat betydande och långvariga miljöskador. Även om denna bearbetning genomfördes med den teknik som fanns då på den tiden och med beaktade av ett äldre miljöregelverk, finns det anledning att anta att oron för negativ miljöpåverkan vid bearbetning i alunskiffer ökar i takt med den ökade efterfrågan av sådan brytning, särskilt vid lokal och regional nivå på de platser där alunskiffern återfinns.

Om förslaget i propositionen *Ändamålsenliga säkerhets- och strålskyddskrav för utvinning och bearbetning av kärnämnen* genomförs kommer det inte längre att krävas kommunal tillstyrkan för utvinning av uran. Detta riskerar att ytterligare öka allmänhetens oro för negativ miljöpåverkan genom brytning i alunskiffer. Det finns därför skäl att analysera och föreslå hur kommunens inflytande kan stärkas, inklusive genom ett kommunalt veto, avseende utvinning ur alunskiffer. Detta ska göras med beaktande av ett ökande behov av sådana kritiska metaller och mineral som samtidigt återfinns i just alunskiffern. Inom ramen för den analysen ingår det att överväga om och i sådana fall under vilka förutsättningar det kan vara ändamålsenligt med undantag från ett sådant stärkt inflytande.

För att inte riskera att skapa utdragna osäkerhetsperioder för såväl investerare som den berörda allmänheten bör ett stärkt kommunalt inflytande införas i ett tidigt skede när besked ska ges om samhällets

grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Det är i regel när en bearbetningskoncession avgörs som detta prövas.

En sökande bör ur ett investeringsperspektiv kunna utgå från att det besked som kommunen lämnar i ärendet om bearbetningskoncession gäller. Kommunens ställningstagande att inte nyttja sitt ökade inflytande för att motverka att en sådan koncession beviljas bör därför vara bindande.

En ansökan om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer kan komma att prövas av Bergsstaten efter det att det kommunala vetot för brytning av uran tagits bort och innan utredningens förslag om stärkt kommunalt inflytande för utvinning i alunskiffer kan träda i kraft. Det bör därför analyseras om kommunens stärkta inflytande ska kunna tillämpas retroaktivt. Inom ramen för den analysen behöver det säkerställas att ett retroaktivt stärkt inflytande inte strider mot Sveriges internationella åtaganden, bl.a. internationella avtal och fördrag. Den retroaktiva verkan ska inte gälla för sådana koncessionsärenden som slutligen avgjorts och har fått laga kraft.

Utredaren ska därför

- inhämta information om hur andra jämförbara länder reglerar utvinning ur alunskiffer,
- analysera hur kommunalt inflytande kan stärkas över ärenden om bearbetningskoncession avseende koncessionsmineral i alunskiffer, inklusive hur ett krav på godkännande från berörda kommuner (kommunalt veto) för beviljande av en sådan koncession kan utformas,
- analysera hur ett stärkt kommunalt inflytande över ärenden om bearbetningskoncession för utvinning i alunskiffer kan ges retroaktiv verkan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredningen ska ta fram förslag samt analysera och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas, i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. De offentlig-finansiella effekterna för staten, kommuner och regioner samt andra relevanta samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag ska beräknas och vägas in vid utformning av förslagen. Utredningen ska

redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen.

Vidare ska konsekvenserna av förslagen redovisas för innehavare av rättigheter kopplade till utvinning i alunskiffer samt för investeringsklimatet i den svenska mineralindustrin. Konsekvenserna för företag som har gjort investeringar ska särskilt belysas.

Konsekvenserna för tillgång till och försörjningstrygghet för mineral som är kritiska för klimatomställningen samt för Sveriges beredskap ska också särskilt belysas, liksom konsekvenserna för Sveriges åtaganden enligt EU-förordningen om kritiska råmaterial (rådets förordning (EU) 2024/1252).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i relevant omfattning inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

Utredaren ska även ha en löpande dialog med berörda aktörer inom svenskt näringsliv.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, inom kommittéväsendet och inom EU.

Utredaren ska beakta de förslag som lämnats på områden som redan utretts av andra relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2027.