

Till:
Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: conny.hagg@regeringskansliet.se

Miljö- och energiM2017/02252/Ke

Remissvar angående Naturvårdsverkets förslag till förbud mot utvinning av uran

Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige (SveMin) är nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMin tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag.

1 Generella synpunkter

SveMin avstyrker förslaget i sin helhet. Skälen till det är sammanfattningsvis följande.

- SveMin bedömer att förslaget riskerar att få betydande negativa konsekvenser för svensk gruvnäring, bland annat genom att:
 1. Den föreslagna regleringen kommer att lägga ytterligare utrednings- och bevisbörda på gruvföretag (utan att tillföra någon motsvarande miljönytta).
 2. Den föreslagna regleringen kan komma att medföra besvärliga tillämpningsproblem för den tillståndsgivande myndigheten.
 3. Tillståndsprövningarna av gruvrelaterad verksamhet kommer att bli ännu mer omfattande och ännu mer oförutsebara. Detta går helt mot regeringens nyligen uttalade ambitioner att effektivisera tillståndsprövningsprocessen.
- SveMin anser att det är principiellt fel att förbjuda utvinning av ett grundämne. Särskilt som detta grundämne är vanligt förekommande i den svenska berggrunden och ofta ingår vid utvinning av andra material.

- Det saknas en ordentlig analys av vilka nationella, regionala och lokala konsekvenser som förslaget får genom dess påverkan på svensk gruvnäring. Bland annat vilken påverkan på svensk konkurrenskraft inom både gruvnäring och teknikutveckling som förslaget kommer att medföra.
- Genom den negativa påverkan på svensk gruvindustri som förslaget lär ha riskerar den föreslagna regleringen att ha negativ påverkan på både EU:s inre marknad och på Sveriges och EU:s importberoende av viktiga råvaror.
- Det saknas en analys av konsekvenserna för råvaruförsörjningen inom Sverige och EU, inklusive en analys av påverkan ur ett nationellt säkerhetsperspektiv av att Sverige frångår sig möjligheten till inhemsk produktion av kärnbränsle.
- Svemin anser att ett förbud mot uranutvinning är principiellt fel eftersom Sverige sannolikt under lång tid framöver kommer att behöva kärnbränsle till våra svenska kärnkraftverk, vilket inte motsägs av Energiöverenskommelsen
- Svemin anser att förslaget att införa en huvudregel i miljöbalken som förbjuder gruvdrift som medför brytning, bearbetning och anrikning av uran är fel ansats. Bestämmelser som rör kärnteknisk verksamhet hör hemma i kärntekniklagen med tillhörande förordning och föreskrifter.
- Svemin anser att, om regeringen efter remissrundan vidhåller att ett förbud mot utvinning bör övervägas, måste utredningen och förslagen göras om från grunden. Det behövs inte minst ett betydligt bredare och djupare anslag i analysen.

2 Bakgrundsbeskrivning om uran och uranutvinning (kapitel 2)

Svemin inleder med en kort komplettering av bakgrundsbeskrivningen.

Den svenska berggrunden har på sina håll goda förutsättningar för utvinning av metaller och mineral som är mycket viktiga råvaror för samhället. Svensk gruv- och mineralnäring är därigenom en viktig basindustri för Sverige och bidrar förutom råvaruförsörjning även med sysselsättning och skatteintäkter samt spetsutveckling inom bland annat digitalisering och automation.

I den svenska berggrunden förekommer förhållandevis ofta bergarter och mineral som innehåller radioaktiva ämnen, bland annat uran. Den lokala variationen kan vara stor. Uran förekommer accessoriskt med andra mineral i berggrunden och

kan därför användas som en viktig ledtråd vid prospektering och kartläggning av andra metaller och mineral. I Sverige bedrivs dock för närvarande ingen gruvnäring i syfte att använda materialets radioaktiva, fissila eller fertila egenskaper. För att bryta och utvinna uran krävs att kommunfullmäktige i aktuell kommun har tillstyrkt detta.

Naturvårdsverkets aktuella förslag kan, givet den utbredda naturliga förekomsten av uran, komma att få negativa konsekvenser för flertalet av de företag som bedriver (eller planerar för) utvinning av metaller och mineral. Detta trots att uranet inte är det ämne som är anledningen till utvinningen.

Naturvårdsverket hänvisar bland annat till att det finns risk för att uran oxideras och mobiliseras även vid neutrala pH. Det framgår dock inte hur stor denna risk är och i vilken utsträckning den kan motverkas genom tekniska åtgärder.

Naturvårdsverket hänvisar också till risker till följd av strålningspåverkan. Dessa risker ska givetvis tas på stort allvar. Strålskydd regleras dock i strålskyddslagen (1998:220) och det är oklart om Naturvårdsverkets förslag gör till eller från i det sammanhanget.

3 Förbud mot uranutvinning (kapitel 3)

3.1 Naturvårdsverkets förslag (avsnitt 3.1)

SveMin avstyrker Naturvårdsverkets förslag. Skälen till det är bland annat följande.

Naturvårdsverket förklarar (sid. 8) att syftet är att "skapa ett effektivt förbud mot gruvverksamheter och åtgärder som genererar material med höga uranhalter utan att onödigtvis försvåra för annan mineralutvinning". SveMin anser att förslaget är otydligt. Var går gränsen i detta sammanhang för vad som menas med "höga" uranhalter?

Vidare anser SveMin att den föreslagna undantagsregeln är lika otydlig. Det tolkningsutrymme som bestämmelsen ger kommer inte att vara till hjälp. Det lär snarare leda till en tillkommande påtaglig utrednings- och bevisbörda för den som söker tillstånd till utvinning av metaller och mineral, dvs. många av de gruvföretag som är, eller vill bli, verksamma i Sverige. Risken är stor att otydligheterna i förslaget kommer att leda till obefogade ifrågasättanden av verksamheter (pågående eller nya) kring vilka uranhalter som skulle kunna förekomma och om vad som är syftet med verksamheten (se även nedan, avsnitt 3.2).

3.2 Mer om förslaget; miljöbalken (avsnitt 3.2.1)

Naturvårdsverkets motivering att undantaget avser fall när uran av "tekniska skäl måste utvinnas för att verksamhetsutövaren ska kunna utvinna det huvudsakliga mineralet" lägger utredningsbördan på den tillståndssökande verksamhetsutövaren.

Vidare sägs att (sid. 9) "tillstånd endast får ges om brytning, bearbetning eller anrikning av annat mineral är syftet med verksamheten. Avsikten med ett sådant tillägg är att förhindra att uranutvinning blir verksamhetens huvudändamål, legitimerat av en förekomst av ett annat associerat mineral." Ska detta tolkas som att det finns en farhåga från myndigheten att det förekommer försök att bedriva gruvverksamhet i syfte att i hemlighet anrika uran? En sådan farhåga finner Svemin ogrundad av flera skäl, inte minst med hänvisning till de omfattande krav som redan gäller för att beskriva en planerad verksamhet i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Naturvårdsverkets förslag omfattar både uran och föreningar som innehåller uran. Skälet till detta anges vara att sådana material i förlängningen kan upparbetas till uran och med hänvisning till att detta synsätt stämmer överens med kärntekniklagen. Svemin ser dock en risk att Naturvårdsverkets förslag i värsta fall kan innebära att utvinning av alla föreningar som innehåller uran kan förbjudas. Detta går långt utöver uppdraget att utreda hur ett förbud mot *uranutvinning* i Sverige kan utformas.

Beträffande tillämpningsområdet hänvisar Naturvårdsverket till kärnteknikförordningens angivelser om mängder. Hur dessa mängdangivelser ska kunna tillämpas för gruvdrift beskrivs däremot inte i förslaget. Naturvårdsverket konstaterar kort att det blir prövningsmyndighetens sak att avgöra om verksamheten kommer att ligga under den tillåtna nivån. De tillämpningssvårigheter som kan befaras lämnas outredda och okommenterade, vilket är en uppenbar brist.

Svemin vill i förklarande syfte påpeka att omfattande masshantering är en självklar del av gruvdrift. Som exempel kan nämnas att det vid normal drift i Aitikgruvan bryts cirka 1000 ton på 15 minuter. Förenklat skulle en sådan mängd material kunna innebära att det på 15 minuter hanteras 5 kg uran i de 1000 ton massorna, om en normalhalt om 5 g uran/ton antas. Detta är ett exempel på varför konsekvenserna av ett förbud mot utvinning av uran måste utredas noggrant och med ödmjukhet inför de komplexa problem som det medför.

3.3 Mer om förslaget; minerallagen (avsnitt 3.2.2)

Svemin avstyrker Naturvårdsverkets förslag. Skälen till det är bland annat följande.

Svemin anser att det är principiellt fel att förbjuda utvinning av ett grundämne. Särskilt som ämnet ifråga är vanligt förekommande i den svenska berggrunden och inte sällan förekommer i samband med utvinning av andra metaller och mineral.

Att ta bort uran från de ämnen som utgör koncessionsmineral enligt minerallagen innebär stor risk att försvåra för både pågående och framtida prospektering och gruvbrytning. Magnituden av den risken är vare sig belyst eller konsekvensutredd i Naturvårdsverkets underlag.

Sammanfattningsvis så riskerar borttagande av uran såsom koncessionsmineral att leda till oklarheter och problem för många gruvföretag. Sannolikt också för tillståndsmyndigheter. Fördelen av förändringen är däremot oklar.

3.4 Mer om förslaget; övrig lagstiftning (avsnitt 3.2.3)

Naturvårdsverkets uppdrag har sin bakgrund bland annat i Energiöverenskommelsen, dvs. ett mål om 100 procent förnybar el år 2040. Detta är endast ett mål, inte ett stoppdatum. Energiöverenskommelsen innehåller inget förbud mot kärnkraft och inte heller något politiskt beslut om stängning av kärnkraft. Sverige kommer därmed att under lång tid framöver att vara beroende av tillgång till kärnbränsle.

Av remissunderlaget framgår att Strålsäkerhetsmyndigheten påtalat att ett eventuellt förbud mot brytning, bearbetning och anrikning av uranhaltigt material borde komma till uttryck i kärntekniklagen. Svemin delar principiellt denna uppfattning. Givet kopplingen till kärntekniklagen anser Svemin att det är en brist att förslaget inte innehåller någon analys av syftet med uppdraget i förhållande till kärntekniklagens syften, som bland annat var att underlätta övervakning och kontroll över framställning av krigsmateriel i militärt syfte (prop. 1993/94:176, sid 11). Behöver kärntekniklagen verkligen kompletteras med ett förbud i miljöbalansen?

Eftersom Sverige har tillgång till uran, som kan användas för att framställa kärnbränsle, vore det olyckligt och möjligen också förknippat med säkerhetspolitiska risker att omintetgöra möjligheten till framtida självförsörjning. Förslaget tangerar därmed uppenbarligen andra politiska områden än Energiöverenskommelsen, vilket inte kommenteras i utredningen till förslaget och än mindre i konsekvensanalysen. Svemin anser att det är en allvarlig brist och menar att de myndigheter som på olika sätt har ansvar för säkerhetspolitiska frågor också borde ha varit remissinstanser till förslaget.

Naturvårdsverket drar slutsatsen att förslaget inte strider mot Euratomfördragets principer. Svemin kan inte ta ställning till om detta påstående stämmer, men efterlyser en djupare analys av om inte förslaget, för Sveriges del, i praktiken åsidosätter syftet med fördraget?

3.5 Konsekvenser (avsnitt 3.5)

Svemin anser att konsekvensanalysen är otillräcklig. Den innehåller till exempel ingen analys av vilken ökad utrednings- och bevisbörda som tillkommer för tillståndssökande verksamhetsutövare och hur det kommer att påverka tillståndsprövningarna.

Svemin saknar särskilt en analys av hur stor risken är att gruvföretag som inte har för avsikt att utvinna och/eller upparbeta uran kommer att behöva visa att så inte är fallet samt en bedömning av hur omfattande utredningsmaterial som kommer att behövas för att styrka detta. Naturvårdsverket hävdar (sid. 25) att förslaget inte kommer att hindra utvinning av andra mineral i någon större utsträckning.

Motiveringen är att uran förekommer naturligt i berggrunden men i låga koncentrationer. Det saknas dock källhänvisningar som stödjer detta påstående. Svemins uppfattning är snarare att koncentrationerna kan variera ganska påtagligt, även inom mindre områden och efterfrågar därför en betydligt djupare analys.

Det finns inte heller någon analys av i vilken utsträckning det kommer att uppstå tillämpningsproblem, avgränsningsproblem och i vilken utsträckning dessa problem kommer att förlänga och försvåra för verksamhetsutövare och myndigheter. Det saknas också en analys av vilka kostnader som tillkommande utredningar och processtid kommer att kosta företag och myndigheter.

4 Överväganden om förbud mot uranprospektering (kapitel 4)

SveMin delar Naturvårdsverkets inställning att det saknas anledning att införa ett förbud mot prospektering av uran.

SveMin delar inte Naturvårdsverkets uppfattning att provborrning efter uran borde vara anmälningspliktigt med hänvisning till att det är kontroversiellt. Motiveringen förefaller vara politiskt grundad snarare än miljömässigt befogad.

SveMin anser att det är oklart vad Naturvårdsverkets inställning är ifråga om provbrytning (som i förekommande fall är ett avslutande moment av prospekteringen) ska omfattas av förbudet mot uranutvinning eller inte. I den föreslagna bestämmelsen (9 kap. 6 § MB) i andra stycket sägs dock att förbudet även gäller provbrytning. SveMin motsätter sig detta och anser, som framgått, att regeringen ska bortse från förslaget i sin helhet.

Stockholm den 3 januari 2018

SveMin, genom

Per Ahl
Per Ahl gm.
VD

Kerstin Brinnen
(enligt uppdrag)


Kerstin Brinnen
Branschjurist


Lars-Åke Lindahl
EU-frågor och yttre miljö