

Vårt datum: 2025-03-17

Ert datum: 2024-12-20

Vårt dnr: 33-3117/2024

Er ref: KN2024/02540

Yttrande

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.me@regeringskansliet.se

Handläggare:
Carolina Liljenstolpe

Remiss promemorian Att åter möjliggöra utvinning av uran

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har den 20 december 2024 tagit emot ovanstående ärende för yttrande. Med anledning av detta vill SGU framföra följande.

SGU anser att:

- Det finns i flera fall av gruvbrytning en koppling mellan utvinning av uran och utvinning av kritiska råmaterial. Flera stora fyndigheter av sällsynta jordartsmetaller i Sverige är dock inte av en sådan art att det finns sådana mängder uran att det föreligger förutsättningar för lönsamhet för utvinning av uran som huvudprodukt eller biprodukt.
- Tillåtligheten enligt miljöbalken av utvinning av uran som huvudprodukt eller biprodukt kan vara väsentlig då utvinningsförbudet i dagsläget medför att vissa typer av fyndigheter (mineraliseringar) med stora mängder uran är oattraktiva för prospektering och investering.
- Återinförande av möjligheten att få tillstånd för hantering av uran främjar konkurrens på lika villkor inom prospekteringsbranschen globalt. Vidare främjas konkurrensen inom EU på grund av att uranförbudet utgör ett hinder för en effektiv vattenrening för svenska gruvbolag idag.
- SGU instämmer med utredningens bedömning att uran inte bör vara föremål för speciallagstiftning i förhållande till andra liknande metaller upptagna i minerallagen. De kvalificerande kriterier som ställts upp för koncessionsmineral bör för uran kunna uppfyllas på vissa platser.
- Det kan finnas behov av att även genomföra ändringar i kärntekniklagen för att stärka möjligheterna att följa 5 kap. 4 § MB.
- Det finns oklarheter i exakt vilka befintliga eller framtida gruvverksamheter som kan beröras av de föreslagna justeringarna enligt 17 kap. 1 § 1 MB. Det finns därmed oklarheter över vilka verksamheter som kommer att beröras av kommunalt veto.
- Det bör utredas vidare hur andra verksamheter än gruvverksamheter kan komma att hantera uran i halter som kräver tillstånd enligt kärntekniklagen.

Motivering

Sverige som gruvnation

Förslaget redovisar att Sverige har en lång tradition av gruvdrift och metallproduktion samt att Sverige kan spela en stor roll för Europas försörjning av kritiska metaller och mineral. Uran förekommer naturligt i berggrunden och associeras ofta med andra metaller och deras mineral, däribland flera kritiska sådana. Utredningen redovisar bland annat att sällsynta jordartsmetaller kan förekomma associerade med förhöjda halter av uran och att samtidig utvinning av uran som biprodukt kan vara centralt utifrån ett lönsamhetsperspektiv.

SGU vill understryka att flera stora kända fyndigheter av sällsynta jordartsmetaller troligtvis kommer att vara opåverkade av förslaget vad avser direkt brytning eller anrikningsbar biprodukt. Mineraliseringarna i exempelvis Kirunaområdet och i Norra Kärr är inte av en sådan art att det finns sådana mängder uran som ger förutsättningar för lönsamhet eller ens motiverar anrikning av malmen. SGU anser dock att det ändå kan vara motiverbart att tillåta utvinning av uran för att främja utvinning av sällsynta jordartsmetaller. Det kan finnas lokala förekomster av uran på platser med vissa skiffrar och granitpegmatiter som medför att det kan vara aktuellt med brytning av uran som biprodukt. I de flesta fall torde granitpegmatiter inte vara relevanta ekonomiskt med avseende på de sällsynta jordartsmetallerna. Däremot kan det finnas ekonomisk relevans i fall med mineralisering av så kallad Olserumstyp, vilka utgör fyndigheter som är rika på sällsynta jordartsmetaller, karakteristiskt förekommande tillsammans med bland annat förhöjda halter av uran och torium.

Utvinnings lönsamhet

Utredningen presenterar att priset på uran steg med mer än 40 procent under 2023 och att priset vid slutet av 2023 låg på en tolv års toppnotering. Vidare resoneras om att förutsättningar att er hålla lönsamhet i utvinningen av uran har förbättrats, bland annat på grund av att flera nya reaktorer och befintliga reaktorer världen över har tagits i drift. Det redovisas att utvinning av uran som biprodukt vid utvinning av kritiska metaller och mineral kan vara centralt för verksamhetens lönsamhet.

SGU instämmer med utredningens bedömning om att det i vissa fall finns en koppling mellan utvinning av uran och utvinning av kritiska råmaterial och i förlängningen till Sveriges och EU:s försörjningstrygghet. SGU anser dock att det är tveksamt om utvinning av uran som biprodukt eller ur utvinningsavfallet är centralt för verksamhetens lönsamhet. Det är inte givet att biprodukter bidrar till lönsamhet. Biprodukter är i regel inte lika priskänsliga som huvudprodukten och påverkar vanligen inte gruvbrytningens storlek, inriktning eller andra strategiska beslut i verksamheten.

Upphävande av förbudet

SGU instämmer med utredningens bedömning att nuvarande förbud mot utvinning av uran riskerar att förhindra en effektiv undersökning av berggrunden och ett effektivt utnyttjande av de resurser i form av metaller och mineral som finns i Sveriges berggrund.

SGU vill därtill påpeka att ett förbud kan utgöra orsak till snedvriden konkurrens. Uranprospektering och uranutvinning är tillåten i flera länder i världen. Metall- och mineralmarknaden är global och det finns begränsad tillgång till kapital för prospekteringsverksamhet. För att prospektering ska vara ekonomiskt motiverad krävs, förutom potential i fyndigheten, gynnsamma regelverk och en attraktiv investeringsmiljö. Olika regelverk medför olika förutsättningar för investering i prospektering.

Återinförandet av uran som koncessionsmineral

Det föreslås att uran införs som koncessionsmineral enligt 1 kap. 1 § 1 minerallagen. Utredningen för ett längre resonemang avseende eventuellt intrång i äganderätten. SGU anser att proportionalitetsbedömningen i resonemanget verkar väl underbyggt. Utifrån vad som redogörs för i utredningen i sin helhet verkar avvägningen mellan koncessionsmineral eller ej och allmänna och enskilda intressen ha skett utifrån rättsliga principer. SGU instämmer med utredningens bedömning att uran inte bör vara föremål för speciallagstiftning i förhållande till andra liknande metaller. De kvalificerande kriterier som ställts upp för koncessionsmineral bör för uran kunna uppfyllas på vissa platser.

Stärkta möjligheter för gruvverksamheter att följa 5 kap. 4 § MB

Utredningen bedömer att förslaget skulle kunna stärka möjligheterna för gruvverksamheter att följa 5 kap. 4 § MB. I dagsläget riskerar verksamhetsutövare hamna ”i kläm” mellan bestämmelserna i 5 kap. 4 § respektive 9 kap. 6 i § MB. Avfall med höga halter av uran, inte minst om metallen separeras, är mycket svåra att hantera under nuvarande lagstiftning. SGU delar utredningens bedömning om att krav på vattenrening utgör en förutsättning för att kunna få tillstånd för verksamheten samtidigt som vattenreningen kan utgöra en sådan hantering av uran som är förbjuden och aldrig får beviljas tillstånd.

SGU anser att tillåtligheten av uranutvinning, möjlighet att utvinna uran som biprodukt och hantera uran, är väsentligt utifrån att utvinningsförbudet medför att fyndigheter med stora mängder uran annars är oattraktiva för prospektering och investering. Hantering av vattenreningsslammet eller andra restprodukter kan därför innebära att uranförbudet utgör ett hinder för en effektiv vattenrening, vilket gör att borttagande av förbudet ger större möjligheter för utvinning generellt sett. Dock finns det risker med gruvdrift av uran eller gruvdrift i uranförande berggrund. Uran ingår i en så kallad sönderfallskedja. Vid uranbrytning måste även flera andra radioaktiva ämnen i denna kedja beaktas ur ett miljö- och hälsoperspektiv.

SGU anser vidare att verksamheters förutsättningar för att få genomförbara villkor motverkas ytterligare av bedömningsgrunderna och värdena för särskilda förorenande ämnen (SFÄ) i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:25) om klassificering och miljö kvalitetsnormer. SFÄ finns bara för ytvatten. Värdet för bland annat uran är mycket lågt satt i Sverige samt att vissa länder inte har SFÄ för uran, vilket inte främjar likvärdig konkurrens inom EU. SGU har tidigare belyst den målkonflikt som finns mellan genomförandet av kritiska råvaruakten (CRMA) och Sveriges tillämpning av EU:s ramdirektiv för vatten (se dnr 2323/2024).

Med förslaget följer att provbrytning av uran återigen är möjligt, vilket har en positiv inverkan på verksamhetsutövarnas möjligheter att få ett fullständigt underlag för bedömningen av berggrundens fortsatta potential och planering av kommande verksamhet. Det senare kan också antas påverka lönsamheten i positiv riktning, både för befintliga företag och framtida företag och projekt.

Upphävande av brytningsförbudet enligt 9 kap. 6 § MB innebär att möjligheterna för hantering av uran underlättas. Med föreslagen lagändring kommer hanteringen kunna tillståndsprövas i enlighet med reglerna som gäller för miljöprövningen. SGU anser att riskerna kommer hanteras i miljöprövningsprocessen i enlighet med gällande regler.

SGU instämmer inte till fullo med utredningens bedömning om att förslaget ger stärkta möjligheter för gruvverksamheter att följa 5 kap. 4 § MB eftersom det finns osäkerheter om förslagets justering

kommer vara tillräckligt. Det kan finnas behov av att även genomföra ändringar i kärntekniklagen för att stärka möjligheterna att följa 5 kap. 4 § MB. SGU anser därmed att det finns starka skäl att se över frågan vidare.

Vilka som berörs av föreslagna justeringar i 17 kap. MB

Utredningen har uppmärksammat att även vattenreningsverk i anslutning till gruvdrift kan komma att hantera uran i halter som kräver tillstånd enligt kärntekniklagen. Uran förekommer allmänt i den svenska berggrunden. Höga halter kan förekomma i råvatten, specifikt gäller detta i anslutning till verksamheter som bearbetar exempelvis alunskiffer, graniter, granitpegmatiter eller specifika uranrika mineraliseringar. SGU bedömer att frågan behöver utredas vidare för att klargöra i vilka fall anrikning i vattenreningsverk innebär att kärntekniklagen är tillämplig.

Tillståndsprövas något enligt 17 kap. 1 § 1 MB finns det möjlighet för kommuner att meddela sitt veto enligt 17 kap. 6 § MB. Med förslaget att ta bort det andra ledet i 17 kap. 1 § 1 MB inskränks vilka verksamheter som regeringen kommer att kunna pröva. I princip kommer detta innebära att verksamheter som understiger värdena som är specificerade i 16§ 2 st. kärnteknikförordningen inte kommer att prövas av regeringen och det finns således inget absolut kommunalt veto. Enligt förslaget bör detta beröra verksamheter med uranhaltigt avfall vid vattenrening och mindre gruvverksamheter. SGU anser att det fortfarande finns oklarheter i exakt vilka befintliga eller framtida verksamheter som kan beröras eller ej. Mot bakgrund av att flera stora mineraliseringar är av sådan art att det inte finns stora mängder uran samt ovanstående oklarhet gällande vattenreningsverk finns skäl att utreda frågan vidare.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Anette Madsen.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Kirlna Skeppström, enhetschefen Mats Wallin, juristen Caterina Carreman, statsgeologen Erik Jonsson, utredaren Peter Åkerhammar deltagit. Samhällsekonomen Carolina Liljenstolpe har varit föredragande.

Anette Madsen

Carolina Liljenstolpe