

Den kommunala vetorätten vid uranbrytning

Bakgrund

Vid nyetablering av gruvor krävs tillstånd, bland annat enligt minerallagstiftningen och miljölagstiftningen. Uranbrytning hanteras i huvudsak på samma sätt som brytning av andra metaller som järn och koppar. Men för uranbrytning krävs även tillstånd av regeringen, så kallad tillåtlighetsprövning. Regeringen måste i tillåtlighetsprövningen fråga den av brytningen berörda kommunen. Kommunen har då möjlighet att motsätta sig brytning och ett sådant kommunalt nej kan inte överklagas eller ändras av regeringen. Detta är den så kallade kommunala vetorätten mot uranbrytning. Vetorätten har funnits sedan 1970-talet, men har sedan dess formellt sett varit del av olika lagar. Sedan 1998 ingår vetorätten i miljöbalken (MB) och finns där formulerad i 17 kap.

I miljöbalkens 17 kap 1 § står bland annat att regeringen skall pröva tillåtligheten av:
”6. anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta uranhaltigt material eller andra ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle.”

I miljöbalkens 17 kap 6 § står:
”Regeringen får tillåta en verksamhet som avses i 1§ 1-11 och 17 endast om kommunfullmäktige har tillstyrkt detta.”

I samma paragraf anges vidare att regeringen mot kommunens nej kan tillåta kärnavfallslagring. Men någon motsvarande ”vetoventil” finns inte för uranbrytning. Den berörda kommunen har alltså oinskränkt möjlighet att förhindra uranbrytning.

Med utgångspunkt från lagstiftningens formuleringar kan det framstå som enkelt att tolka hur den kommunala vetorätten mot uranbrytning skall uppfattas och när den skall gälla. Men det går att ställa besvärliga frågor, vars svar inte är entydiga, delvis beroende på att vetorätten i nuvarande lagutformning inte har tillämpats i praktiken. På grund av ändringarna i lagstiftningen kan Falköpings och Skövdes veto mot uranbrytning i Ranstad 1977 inte användas som tolkningsvägledning.

För att belysa några oklara frågor har synpunkter inhämtats från Bergsstatens jurist. Det bör framhållas att svaren inte är ställningstaganden från myndigheten Bergsstaten.

När sker tillåtlighetsprövningen av uranbrytning?

Fråga: När en gruva skall nyanläggas krävs dels bearbetningskoncession enligt minerallagstiftningen, dels tillstånd enligt miljöbalken. I vilken tidsordning sker dessa prövningar? I vilket skede sker tillåtlighetsprövningen som ger möjlighet för kommunen att använda vetorätten?

Svar: Regeringens prövning enligt 17 kap. MB lever på ett sätt sitt eget liv, eftersom prövningsgången är så lite reglerad. Helt klart är dock att den måste vara genomförd innan Mark- och miljödomstolen ska genomföra sin prövning enligt 9 kap. MB. I förarbetena resonerade man kring prövningsordningen i förhållande till kärntekniklagen men inget i förhållande till minerallagen och bearbetningskoncession.

Det "normala" vid en prövning av gruvdrift är ju att frågan om koncession, inklusive lokaliseringprövningen enligt 3 och 4 kap. MB, görs först och att tillståndet enligt 9 kap. MB prövas därefter. Den ordningen blir mindre lämplig när det gäller en urangruva, eftersom även 17 kap. MB-prövningen förutsätts innehålla en lokaliseringprövning utifrån miljöbalksreglerna. Det förefaller heller inte meningsfullt att pröva en bearbetningskoncession innan en kommun har fått möjlighet att använda sitt veto.

När jag tidigare fått frågor om detta har jag sagt att det lämpliga och rimliga bör vara att om brytning av uran aktualiseras så bör sökanden se till att samordna ansökan om koncession och tillåtighetsprövningen enligt 17 kap. MB. Det finns ju också en bestämmelse i minerallagen som anger att bergmästaren ska lämna ärenden som är särskilt betydelsefulla ur allmän synpunkt till regeringen. Sedan ska vi inte glömma att tillstånd också krävs enligt lagen om kärnteknisk verksamhet. Även enligt denna lag prövas frågan av regeringen.

Jag tänker att det vettiga måste vara att regeringen får både koncessionsansökan och tillåtighetsfrågan på sitt bord samtidigt (olika departement bereder). Jag har nämnt det för någon departementsföreträdare någon gång utan att få några entydiga reaktioner. Jag tror att när/om frågan kommer upp kan det behöva föras ett resonemang om tågordningen. Givetvis i syfte att prövningarna ska följa de ursprungliga intentionerna och att det görs i en rationell ordning så att frågorna belyses och prövas på det sätt det är tänkt.

Vad skall tolkas som uranhaltigt material?

Fråga: Anta att ett företag vill utnyttja en uranhaltig malm endast för att utvinna andra metaller och låta uranet vara kvar i avfallet. Detta skulle kunna tänkas för brytning och utvinning ur alunskiffer. Kan ett företag då få tillstånd för en gruva, där uranhaltig malm bryts, utan att tillåtigheten för uran prövas och vetorätten blir aktuell? Om vetorätten ändå skulle gälla, finns någon nedre haltgräns för uranhalten för att malmen skall benämnas uranhaltigt material? I en del alunskifferar är uranhalten bara av storleksordningen något eller några 10-tal gram/ton. Om uran avses utvinnas som biprodukt, gäller då vetorätten, även om uranhalten i malmen är mycket låg och separat aldrig skulle motivera brytningen? Ett jämförbart exempel är uppenbarligen den finska gruvan Talvivaara.

Svar: Som du nog är medveten om innehåller i princip all malm uran. Inget av detta utvinns, utan anrikningsresterna blir ett avfall med de uranhalter som finns. Högre halter innebär sannolikt särskilda villkor i miljödomen. Om man vill nyttiggöra uranet är min bedömning att bestämmelsen i 17 kap. 1 § 1 MB som att tillåtighetsprövning krävs, oavsett om uranet ingår i koncessionsprövningen eller inte. Någon kan ha en annan uppfattning och jag har ju på inget sätt tolkningsföreträdare i denna fråga. Jag har dock svårt att se hur man då skulle argumentera.

En viktig aspekt i de frågor du ställer, som ju tycks handla om möjligheten att kringgå bestämmelserna om tillåtighetsprövning och det kommunala vetot, är att det för bearbetningskoncession krävs att sökanden gör det troligt att fyndigheten är ekonomiskt utvinningsbar. Utifrån det, när det gäller de naturvetenskapliga aspekterna, begränsade kunnande jag har förefaller det osannolikt att någon skulle kunna komma upp i nivåer av andra koncessionsmineral som gör att alunskifferfyndigheterna är ekonomiskt utvinningsbara utan att uranet tas med. Generellt vill vi också - av helt andra skäl - att de ska söka för samtliga koncessionsmineral, där de har analyser som visar att de finns. Detta när det är fråga om nya gruvor.

Hur behandlas uranbrytning i en redan befintlig gruva?

Fråga: Om man i en befintlig gruva med befintligt tillstånd till utvinning av andra metaller även vill börja utvinna uran ur malmen, gäller då vetorätten, dvs uranutvinningen måste tillåtlighetsprövas? Det bör med förändrade processer vara möjligt att utvinna uran även ur sådant material som nu hanteras som gruvavfall.

Svar: När det gäller omhändertagande av "restprodukter" från befintliga gruvor uppfattar jag det som sagt som att 17 kap. prövningen med det kommunala vetot krävs, men det gäller nog bara den pågående brytningen. I 17 kap 1 § punkt 1 anges "anläggning för brytning av...", så om någon vill processa redan utbrutet material - ja, kanske ingen tänkt på detta, men anrikningsverket måste ju i vart fall ändra sina tillstånd så att detta omfattas. Prövning enligt lagen om kärnteknisk verksamhet är också ofrånkomlig.

Om uranutvinningen i Talvivaara

I den finska gruvan Talvivaara avsåg utvinningen från början nickel, koppar, zink och kobolt. Malmen har dessutom en låg halt uran, olönsamt att utvinna separat. Men vid den biolagningsprocess som används frigörs även uranet och tillvaratagandet har i efterhand ansetts lönsamt. Tillstånd för uranutvinning har sökts i efterhand och tillstyrkts av finska regeringen. Andra tillstånd återstår. Men den finska lagstiftningen skiljer sig från den svenska och innefattar ingen kommunal vetorätt.