

Särskilt yttrande av experten Åsa Hill

Undertecknad arbetar vid Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert.

Behovet av förändringar i mineralagstiftningen

En del av bakgrunden till att Alunskifferutredningen har tillsatts är att markägare och andra som berörs av planer på undersökning och gruvbrytning har en alltför svag ställning och upplever att regleringen godtar en mycket stor påverkan på boendes, företags och kommuners förutsättningar och äganderätt. Detta utan att de har vare sig något inflytande eller får yttra sig, utan att någon intresseavvägning sker eller ens en bedömning görs av hur troligt det är att brytning skulle kunna ske på den plats som är aktuell för undersökning. När det gäller alunskiffer är oron också stor för de miljökonsekvenser som sådan undersökning och brytning kan föra med sig. Det är först i ett mycket sent skede som det tydligt redovisas vad som ska göras på platsen och den enskilde kan avgöra hur påverkan ser ut och hur stor den blir samt vilka risker som finns för mark, luft och vatten. Eftersom processerna sträcker sig över många år får det en långvarig negativ påverkan på berörda markägares och företagens planering. Motsvarande oro finns naturligtvis i hela de bygder som berörs och påverkar även möjligheterna att skapa förutsättningar för inflyttning och utveckling av landsbygden.

Markägare och företag uppfattar att lagstiftningen ger orimligt stora fördelar till den som vill genomföra prospektering eller brytning av mineral. Regelverket anses därför inte motsvara det som förväntas av en modern lagstiftning. Det sticker också ut jämfört med när andra intrång med tvångsinslag är aktuella för en fastighetsägare. Den upplevs inte ta tillräcklig hänsyn till markägare och företag som redan bor och bedriver verksamhet i de områden som kan bli intressanta för undersökning eller brytning. Det förekommer också i dagsläget att en fastighetsägares eller företagens mark blir föremål för undersökning även om syftet inte är att undersökningen ska leda till brytning utan istället endast avser att sysselsätta ett fåtal personer som verkar inom prospekteringsbranschen. Då upplevs det som särskilt stötande att dessa företag har ett ovillkorligt företräde till markanvändningen och att beslut fattas utan en intresseavvägning eller att berörda får yttra sig. De är istället hänvisade till att överklaga för att framföra sina synpunkter och möjligheterna att få gehör i högre instans är så gott som obefintliga. Det förekommer också att mindre seriösa företag får undersökningstillstånd eller att undersökningar genomförs helt utan de tillstånd som erfordras. Detta utgör ytterligare en komponent som leder till ett lågt förtroende för både processen och branschen.

Oklart hur och när mineralintresset ska vägas av mot andra intressen

Diskussioner och ambitioner kopplade till behovet av en omställning till ett mer hållbart samhälle och Sveriges och EU:s målsättningar när det gäller försörjningen av metaller och mineral gör inte frågan mindre komplicerad. Det går idag inte att få svar på hur dessa ambitioner på mineralområdet är tänkta att vägas av mot till exempel målsättningarna i Sveriges nationella livsmedelsstrategi eller andra angelägna behov av utveckling som finns i en kommun eller region. Eller hur miljö- och hälsokonsekvenser som uppstår vid

undersökning och brytning av olika material ser ut och med vilken teknik den bör ske för att vara acceptabel.

När en ansökan om att undersöka eller bryta mineral väl lämnas in är dessa för omgivningen mycket viktiga frågor redan frånsprungna eftersom regleringen tydligt ger företräde till det nytillkomna intresset att undersöka eller bryta ett visst material. Dessa för lokalsamhället, boende och näringsliv viktiga frågorna och avvägningarna är överspelade när ett specifikt projekt ska granskas i de olika, parallella och svåröverskådliga prövningsprocesser som nuvarande regleringen föreskriver.

Utredningens uppdrag och resultatet

Min förhoppning inför utredningen var att flera av ovan nämnda problem och dilemman skulle adresseras i utredningens analys och förslag. Så är tyvärr inte fallet.

Alunskifferutredningen har arbetat enligt till viss del motsägelsefulla direktiv och under en kort tid. Utredningen har haft tre huvudsakliga uppdrag. För det första att redogöra för vilka metaller och mineral som kan förekomma i alunskiffern i Sverige och som med beaktande av tillgången globalt kan vara relevanta för inhemsk utvinning. För det andra att sammanställa kunskap och identifiera kunskapsluckor när det gäller miljörisker med utvinning ur alunskiffer. Alla delar av processen ska omfattas, från prospektering till återställning och tiden därefter. För det tredje har utredningen haft uppdraget att analysera hur regelverket för utvinning från alunskiffer kan skärpas. Även denna analys ska omfatta samtliga delar av prövningsprocessen.

När det gäller uppdraget att redogöra för metaller och mineral som kan förekomma i alunskiffern får utredningen anses ha sammanställt information om det, men inte kommit i mål med att dra slutsatser kring vilka av dessa som med beaktande av tillgången globalt kan vara relevanta för inhemsk utvinning. Detta är enligt min mening ett avgörande underlag för att kunna bedöma om de uppostringar som krävs är motiverade. Projekten innebär vanligen stora dagbrott, kringanläggningar, stor påverkan på lokalt näringsliv och närmiljön samt stora miljörisker. Utredningen svarar tyvärr inte på frågan om den brytning som kan bli aktuell i Sverige är relevant i ett större perspektiv och hur man ska kunna bedöma om en viss gruvetablering är värd de ingrepp och förluster som följer av den.

När det gäller uppdraget att sammanställa kunskap och identifiera kunskapsluckor avseende miljörisker med utvinning ur alunskiffer får utredningen anses ha kommit längre och lägger på ett samlat sätt fram kunskap och kunskapsluckor kopplade till just undersökning och brytning av alunskiffer. Det klarläggs att alunskiffern är komplex, att en rad miljörisker uppkommer när den hanteras och att hållbara tekniker för att utvinna metaller och mineral ur denna skiffer i stort sett endast finns på forskningsnivå och i laboratoriemiljö. Detta är viktiga slutsatser som behöver kopplas till de möjligheter enligt nuvarande lagstiftning som både mycket små och större företag har att erhålla tillstånd för undersökning och brytning i detta material. Utredningen nämner också de kostnader som är förknippade med brytningen, vilka förstås kan vara avsevärda. Denna del av utredningen är dock inte så utvecklad och ger inte svar på vilka metaller och mineral som kan vara brytningsvärda förutsatt att en viss hållbar teknik används.

När det slutligen gäller uppdraget att analysera hur regelverket för utvinning från alunskiffer kan skärpas kan utredningen inte alls anses ha kommit i mål. De regeländringar som föreslås är mycket marginella och har inte någon bäring på de primära behov av förändringar som finns idag. Det saknas helt koppling mellan förslagen och direktivets uppdrag kring konflikter med andra markanvändningsintressen eller äganderätten. Medveten om att direktiven i vissa delar är motsägelsefulla och utredningstiden kort anser jag ändå att utredningen borde ha tagit bättre hand om dessa, i direktivet angivna, frågorna.

Ett av utredningens förslag är att förtydliga vilken myndighet som ska göra vad när en tillståndssökt gruvverksamhet kan medföra väsentlig skada på jord- eller skogsbruket och det finns behov av en särskild undersökning med anledning av det. Man kan hysa en viss förhoppning om att frågan om avvägningen mellan det allmänna intresset av en långsiktig och samhällsviktig livsmedelsproduktion och mer kortsiktig exploatering genom gruvdrift kan aktualiseras i högre grad om denna ringa förändring genomförs. Men att den skulle ha någon effekt på de verkliga utmaningar som boende, det lokala näringslivet, kommuner samt miljö och hälsa står inför när prospektering och gruvetablering kommer på tal ser jag tyvärr som mycket osannolikt. Av den anledningen är jag kritisk till att denna förändring tas upp av utredningen som en positiv konsekvens för markägare. Det kan också konstateras att skyddet för jord- och skogsbruk i miljöbalken idag inte är tillräckligt för att resursen jordbruksmark ska stå sig mot så särskilt många andra intressen vid en planerad exploatering. Väsentliga samhällsintressen (som anses vara till exempel byggande av bostäder, vägar och butiksytor) ges idag företräde framför att fortsätta livsmedelsproduktionen. Det är osannolikt att jordbruksmarken skulle skyddas i högre grad i en situation där den ställs mot intresset att bryta mineral.

Frågor i direktiven som inte adresseras av utredningen

Hur prospekterings- och gruvintresset kan komma i konflikt med annan markanvändning och äganderätten nämns i direktiven till utredningen. I detta sammanhang har jag i utredningsarbetet framfört att det finns en rad intressen som av markägare anses vara av sådan art att de utgör angelägna allmänna intressen och därmed får anses kunna begränsa äganderätten. Sådana intressen är till exempel samhällets behov av infrastruktur i form av vägar, kraftledningar eller järnväg, vilka utgör gemensamma investeringar som görs till förmån och nytta för många. Att intresset hos ett visst företag att få undersöka en eventuell fyndighet och sedan sälja tillståndet vidare eller bryta mineral och sälja detta vidare för senare produktion av förvisso viktiga produkter anses inte på samma sätt utgöra ett angeläget allmänt intresse som gör att egendomsskyddet generellt ska vika.

Ett förslag som kan lösa problemen med nuvarande reglering

Ett konkret förslag som lämnats till utredningen och som skulle adressera flera av de mest påtagliga problemen med nuvarande reglering är att utmönstra undersökning och brytning i alunskiffer (oavsett vilken metall eller mineral som ska undersökas eller brytas) från minerallagen. Istället skulle dessa verksamheter prövas enligt samma regelsystem som täkter av till exempel grus och torv. Sådana täkter kommer idag till stånd efter en överenskommelse mellan markägaren och den som vill utvinna resursen. Därefter följer en prövning enligt miljöbalken. Prövningar av täkter är inte okomplicerade, men får anses mer

förutsebara och accepterade än de processer som idag omger både undersökning och brytning av koncessionsmineraler.

En reglering av täkter i alunskiffer som ligger i linje med regleringen av andra täkter skulle göra det tydligt att fastighetsägaren äger resursen och avgör om undersökning och brytning ska ske. Överenskommelser skulle ske frivilligt mellan markägaren och den som är intresserad av att prospektera eller utvinna ämnen ur alunskiffern. Ersättningsnivåerna skulle anpassas till det övriga systemet för prospektering och brytning av mineral och markägaren skulle inte längre stå utanför möjligheterna att ta del av den ekonomiska möjlighet som den innebär. Beroende på hur dessa överenskommelser utformas kan även grannar och bygden kompenseras för de ingrepp som sker (jämför med till exempel vinstfördelningsmodeller på vindkraftsområdet). Brytning, men även olika former av undersökning, skulle prövas enligt miljöbalken och kopplas naturligt till kommunens planering av användningen av mark och vatten och prövningens avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen. Frågor om ansvar och garantier för efterbehandling och stängning prövas samlat.

En sådan förändring skulle kunna isoleras till just aktiviteter i alunskiffer, vilket kan vara motiverat mot bakgrund av att dessa förekommer ofta finns i områden med värdefull jordbruksmark, som kan vara mer tätbebyggda än traditionella gruvområden och där många andra intressen riskerar att påverkas negativt.

Utredningen har tyvärr avfärdat förslaget utan att studera det närmare. Jag menar att utredningen borde ha undersökt hur en sådan lösning skulle kunna se ut och vilka regeländringar som skulle behövas, både för att utmönstra alunskiffer ur mineralregleringen och för att se över hur den skulle kunna infogas på ett ändamålsenligt sätt i miljöbalkens provningsbestämmelser. I sammanhanget kan också påminnas om de tidigare genomförda förändringarna av regleringen för torv som används som bränsle. Den omfattades förut av ett koncessionsystem, men i början av år 2017 ändrades detta och all torvutvinning baseras sedan dess på överenskommelser mellan fastighetsägaren och den som vill utvinna torven och prövning sker enligt miljölagstiftningen.

[Behovet av förändring kvarstår och en ny utredning är motiverad](#)

Slutsatsen efter att utredningen nu lagt sitt förslag är att behovet av förändringar i regleringen av undersökning och brytning av mineral kvarstår. Det brådskar att detta behov tas om hand av en utredning med ett bredare och tydligare uppdrag och med mer tid till sitt förfogande.