

Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas

Ds 2021:20



Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas

Ds 2021:20



Regeringskansliet
Näringsdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0152-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0153-5 (pdf)

ISSN 0284-6012

Sammanfattning

I promemorian föreslås lagändringar för att förbjuda prospektering och nyexploatering av kol, olja och naturgas på motsvarande sätt som har gjorts med uran (se prop. 2017/18:212). Lagändringarna innebär dels att det införs nya bestämmelser i miljöbalken, dels att ändringar görs i minerallagen (1991:45).

De nya bestämmelserna i miljöbalken innebär att det inte längre blir möjligt att ge tillstånd till gruvdrift eller utvinningsverksamhet för att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Förbudet gäller både för gruv- och utvinningsverksamhet med utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som biprodukt och för återvinning av restprodukter från gruv- och utvinningsverksamhet.

För att det föreslagna förbudet inte ska påverka möjligheten att utvinna andra mineral får tillstånd till utvinning av andra mineral även innefatta sådan utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

För att möjligheten till geologisk lagring av koldioxid inte ska påverkas av förbudet föreslås ett undantag som gäller råolja och naturgas. Undantaget innebär att tillstånd får ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

I minerallagen tas stenkol, olja och gasformiga kolväten bort som koncessionsmineral. Minerallagen ändras också på så sätt att det inte längre kommer att vara tillåtet för en koncessionshavare att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas som tagits ut i samband med utvinning av koncessionsmineral.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehåll

Sammanfattning	1
1 Författningsförslag.....	5
1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	5
1.2 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	7
2 Geologiska förutsättningar för utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas i Sverige	13
2.1 Undersökningsmetoder.....	13
2.2 Förekomst och utbredning av kol, olja och gas i Sverige	14
2.3 Närmare beskrivning av kol, råolja, skifferolja och naturgas.....	16
2.4 Utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas.....	19
3 Den nuvarande regleringen	25
3.1 Utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas kräver flera tillstånd	25
Prövning enligt minerallagen.....	25
Prövning enligt miljöbalken	29
4 Möjligheten att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas bör begränsas	33
4.1 Ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas införs i miljöbalken	33

4.2	Stenkol, olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral	39
5	Undantag från förbudet mot utvinning av råolja och naturgas	43
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	47
7	Konsekvenser	53
7.1	Konsekvenser för myndigheter	53
7.2	Konsekvenser för företag	53
7.3	Offentligfinansiella konsekvenser	55
7.4	Konsekvenser för energiförsörjning	59
7.5	Miljö- och klimatmässiga konsekvenser	60
7.6	Konsekvenser för forskning och utveckling	61
8	Författningskommentar	63
8.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	63
8.2	Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)	66

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 6 j och 6 k §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 j §

Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

Trots första stycket får tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

6 k §

Tillstånd får inte ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas.

Trots första stycket får tillstånd ges till utvinning av andra mineral som innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinningen av dessa andra mineral ska kunna ske.

Trots första stycket får tillstånd ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) mål om tillstånd i mark- och miljödomstol eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts

b) mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller tillstånd som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet, om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

1.2 Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)¹

dels att 17 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 2 §, 5 kap. 3 §, 5 kap. 8 § och 6 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, *stenkol*, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat *och* wollastonit,

3. *olja*, *gasformiga kolväten* *och* diamant.

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är eldfasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat, wollastonit *och*,

3. diamant.

¹ Senaste lydelse av 17 kap. 4 § 2015:282.

² Senaste lydelse 2018:642.

2 kap.

2 §

Undersökningstillstånd *skall meddelas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning *beträffande olja, gasformiga kolväten eller* diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Undersökningstillstånd *ska beviljas*, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Tillstånd att bedriva undersökning *som gäller* diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

3 kap.

2 §

Om det kan ske utan hinder av nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter dennes medgivande, annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *beträffande* alla koncessionsmineral utom *olja, gasformiga kolväten och* diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

Om det kan ske utan hinder av nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter dennes medgivande, annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning *som gäller* alla koncessionsmineral utom diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

4 kap.2 §³

Koncession ska meddelas, om
1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *blivit påträffad*, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncession för bearbetning av olja eller gasformiga kolväten får beviljas endast den som visar att den är lämplig att bedriva sådan bearbetning.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Koncession ska meddelas, om
1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har *påträffats*, och

2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

Koncessionen får inte strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

5 kap.3 §⁴

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som

Undersökningsarbete får avse sådana mineral som

³ Senaste lydelse 2017:961. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

⁴ Senaste lydelse 2014:782.

omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av *olja, gasformiga kolväten och* diamant.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på mark som inte har anvisats ska 3 kap. 3–5 f §§ tillämpas.

omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av diamant.

6 §

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *avhämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, *dock inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas*, som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen än som avses i första stycket, *dock inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas*, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse *hämtar* mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

8 §

Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvans obrutna delar *skall* hållas öppna. Borrhål till

Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvans obrutna delar *ska* hållas öppna. Borrhål till

olja-, gas- eller saltfyndigheter *skall* vara försedda med mynningsskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

saltfyndigheter *ska* vara försedda med mynningsskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

6 kap.

4 §⁵

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för *olja, gasformiga kolväten och* diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncession* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *skall* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller *koncessioner* ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *ska* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för

a) undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

⁵ Senaste lydelse 1998:845.

b) ärenden om förlängning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts

c) ärenden om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

2 Geologiska förutsättningar för utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas i Sverige

2.1 Undersökningsmetoder

Geologer och geofysiker använder olika undersökningsmetoder för att ta reda på hur berggrunden är uppbyggd. De geofysiska metoder som används bygger exempelvis på att ljudvågor sänds ned i berggrunden som reflekteras i övergången mellan olika geologiska skikt eller lager. Informationen används vid framställning av kartor och modeller över jordlagrens och berggrundens uppbyggnad. Vidare används olika metoder som mäter markens magnetiska, radiometriska och gravimetriska egenskaper. Som ett komplement till dessa metoder utförs även provtagning och provborrning i jord och berg för olika analyser och geofysiska mätningar. Sveriges geologiska undersökning (SGU) använder sådana metoder vid kartläggning av Sveriges jordlager, berggrund och grundvatten. Den information som samlas in används bl.a. för framtagande av kartor över berggrundens uppbyggnad. De geologiska kartor som SGU producerar utgör ett underlag för bedömning av om det finns förutsättningar för förekomst av kol, olja eller gas. För att, inom ett avgränsat geografiskt område, ta reda på om det finns förutsättningar för utvinning krävs dock omfattande geologiska detaljundersökningar.

SGU genomförde under 2017 en kunskapssammanställning baserad på information från myndighetens arkiv, där bl.a. de geologiska förutsättningarna för förekomst av kol, olja och gas i Sverige beskrivs (Konsekvenser av förbud mot landbaserad

utvinning av olja och gas, SGU:s dnr 31–560/2017). Hösten 2019 lämnades även en komplettering till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) där konsekvenserna avseende förbud mot exploatering av kol beskrivs. SGU redogjorde närmare för utbredning av skiffer i en rapport 2014 (Skiffergas och biogen gas i alunskiffern i Sverige, förekomst och geologiska förutsättningar – en översikt, SGU:s rapport 2014:19). Uppgifterna som lämnas i detta avsnitt är hämtade från de nämnda rapporterna från SGU.

2.2 Förekomst och utbredning av kol, olja och gas i Sverige

Förekomsterna av kol, olja och gas på land i den svenska berggrunden är relativt små och är knutna till sedimentär berggrund, t.ex. sandsten, kalksten och skiffer, i huvudsak i Skåne, Östergötland, Västergötland, Närke, Dalarna (Siljanområdet), på Öland och Gotland samt i fjällkedjan. I en internationell jämförelse representerar de potentiella kol-, olje- och gastillgångarna på land i Sverige små förekomster och små värden. Det är svårt att göra en total bedömning av hur stora reserver av kol, olja respektive gas som finns på land i Sverige och vilket ekonomiskt värde dessa reserver i så fall skulle motsvara.

Endast en liten del av Sveriges berggrund utgörs av sedimentär berggrund. De områden där det kan förekomma mörka skifferar, dvs. skiffer med högt organiskt innehåll, utgör uppskattningsvis mindre än en procent av Sveriges berggrund. Skiffern utmärks av att den har en hög halt organiskt material och är den huvudsakliga moderbergarten för den kol, olja och gas som påträffas i Östersjöområdet. Alunskiffer är en särskild typ av mörk skiffer som förekommer i delar av Skåne, Västergötland, Östergötland, Närke, Öland, fjällkedjan och i södra Östersjön (fig. 1). I Sverige är alunskiffern den bergart som bedöms vara den huvudsakliga källan till bildningen av olja och gas, men det finns även andra mörka skifferar som kan innehålla gas.



Figur 1. Karta över sedimentär berggrund i Sverige.

I Skåne förekommer alunskiffer huvudsakligen inom två områden, Höllvikengravsänkan i sydväst respektive Colonusskifferträget i nordväst-sydostlig riktning tvärs över Skåne. Den skånska alunskiffern är mäktigare än alunskiffern på andra platser i Sverige. De svenska fyndigheterna av kol är begränsade till områden i nordvästra Skåne.

I södra och centrala Östersjön finns den s.k. Baltiska bassängen med mäktiga lager av sandsten, skiffer och kalksten. Den råolja som påträffas på Gotland härstammar sannolikt från områden (moderbergarter) utanför svenskt territorium. Den sedimentära berggrunden på Öland och Gotland består av kambrisk sandsten, siltsten och skiffer, som överlagras av alunskiffer och ordovicisk kalksten. Gotland är speciellt då det i kalkberggrunden förekommer råolja av hög kvalitet och låg svavelhalt.

Alunskifferformationer förekommer inom större delen av Östgötaslätten. I området finns potentiellt exploaterbar biogen skiffergas med osäkert ekonomiskt värde.

I Närke förekommer också uppemot 20 meter tjocka lager med alunskiffer med olja, kerogen, kolm och orsten.

I Västergötland förekommer lokalt 20–25 meter tjocka lager med alunskiffer på små djup, mindre än 100 meter. De höga halterna av organiskt kol och kolväten har gjort att delar av alunskiffern i Västergötland historiskt har använts som bränsle vid kalkbränning.

Den svenska fjällkedjan är en del av Kaledoniderna som bildar ett 100–300 km brett bälte från trakten av Stavanger i söder till Nordkap och Varangerfjorden i norr. I fjällkedjan förekommer alunskiffer, som ställvis är relativt mäktiga.

I kalkstens- och sandstensberggrund i Dalarna (Siljansområdet) påträffas lokalt råolja och naturgas. Ursprunget till kolväteförekomsterna bedöms härröra från svarta skiffrar, men det finns däremot inte någon alunskiffer i området.

2.3 Närmare beskrivning av kol, råolja, skifferolja och naturgas

Det finns olika typer av kolväteförekomster: stenkol, brunkol, naturgas, skiffergas, råolja, och skifferolja. De olika kolväteförekomsterna har delvis olika geologiskt ursprung och uppträdande, vilket påverkar hur de med olika teknik och risker kan exploateras. I följande avsnitt innefattar begreppet naturgas även skiffergas.

Kol

Klassificeringen av kol är inte helt enkel eller tydlig. Den baseras främst på täthet, kolhalt, värmevärde, och askhalt. Rank är en term som klassar kolets kolhalt och energiinnehåll. Ju högre rank desto högre kolhalt och energiinnehåll. Generellt hör kolets rank samman med hur mycket det, efter att det avsatts i fossila träsk- och sumpmarker, påverkats av kompaktion och omvandling i berggrunden (höga tryck och temperaturer). Brunkolsförekomsterna är därför vanligtvis unga kolavlagringar från tertiär och mesozoisk tid, medan stenkol främst återfinns i äldre avlagringar från karbonperioden. Ofta finns en blandning av olika kolkvaliteter (rank) inom samma fyndighet.

Lägst rank har brunkol (lignit) som kännetecknas av ett gulbrunt till mörkbrunt, mjukt och vedliknade kol med en kolhalt mellan 65 och 84 procent, högt vatteninnehåll, hög svavelhalt och askhalt. I Europa används generellt benämningen brunkol, när värmevärdet ligger mellan 10 och 24 MJ/kg (enheten megajoule per kilo). Brunkol med ett värmevärde mellan 17 och 24 MJ/kg kan även betecknas som sub-bituminöst kol, dvs. på gränsen att klassas som stenkol.

Stenkol är ett svart bituminöst kol med en kolhalt på 85–90 procent och högre täthet jämfört med brunkol samt har ett värmevärde som överstiger 24 MJ/kg.

De skånska kolfälten i Höganäs-Billesholmsområdet har en genomsnittlig kolhalt på 64 procent. Energiinnehållet varierar mycket. Det bästa kolet har ett värmevärde på ca 28 MJ/kg och det sämsta endast ca 12 MJ/kg. Uppgifter från den omfattande brytningen under andra världskriget anger att endast hälften av det då brutna kolet i de skånska stenkolsfälten hade ett värmevärde över 20 MJ/kg. Det betyder att en stor del av de skånska så kallade stenkolsförekomsterna egentligen bör klassas som brunkol och sub-bituminöst kol. Stenkol med ett värmevärde över 24 MJ/kg bedöms utgöra en mindre del av de skånska kolförekomsterna.

Råolja och skifferolja

Råolja benämns den naturligt förekommande oljan som påträffas fritt i reservoarer i berggrunden och som kan pumpas upp via borrhål. Ibland kallas den även för mineralolja eller bergolja. Den består av en blandning av olika kolväten och andra organiska föreningar. Råoljans sammansättning varierar mycket beroende på hur den bildats. Man klassificerar råoljan efter dess relativa vikt och konsistens. Ofta innehåller den också varierande mängder med olika svavelföreningar. Vanligtvis raffinerar råoljan för framställning av en mängd olika oljeprodukter t.ex. bensin, diesel och eldningsolja. Råoljan som pumpades upp på Gotland var dock så ren att den kunde användas direkt som eldningsolja utan raffinering. Skifferolja är en typ av olja som utvinns ur skifferbergarter med hög halt av organiskt material. Till skillnad från råolja, som förekommer naturligt och fritt i berggrunden, är skifferolja en industriell produkt som skapas genom bland annat termisk bearbetning (pyrolys) av skiffern. I denna process övergår det organiska materialet till gasform som kondenseras och destilleras till så kallad skifferolja. Skifferoljan hör till gruppen icke-konventionella kolväten.

Naturgas

Naturgas utgör en blandning av gaser, främst lätta kolväten såsom metan, som förekommer naturligt i jordskorpan. Konventionella gasfält består vanligtvis av porösa reservoarer, t.ex. sandsten, där fri gas ansamlats i porutrymmet i en sluten struktur i berggrunden, t.ex. en domstruktur med tät berggrund som överlagrar porös reservoarberggrund. Ofta påträffas naturgas tillsammans med råolja i dessa reservoarer. I Sverige förekommer främst naturgas som ligger relativt ytligt och som till merparten består av metan, s.k. biogen gas. Gasen har bildats genom biologisk nedbrytning i berggrundslager och jordlager med högt organiskt innehåll. Förutsättningarna för biogen gas i mörka skifferar (inklusive alunskiffer) i Sverige begränsas till små områden med omogen alunskiffer i Östergötland, Västergötland, Närke och på Öland. Gasen strömmar i dessa områden naturligt till borrhålen från sprickor och hålrum i skiffern och från gasfyllda porer i angränsande porösare berggrund, vilket

gör att den naturligt kan flöda ut ovan mark. Gas i berggrunden förekommer både i fri form och bundet antingen till vatten i konventionella reservoarbergarter eller till organiska bergarter som t.ex. skifferar.

I Östergötland innehåller även den kambriska sandstenen lokalt ansamlingar av biogen gas.

Svarta skifferar som t.ex. alunskiffer kan även under gynnsamma förhållanden innehålla termisk bildad skiffergas. Denna ska inte förväxlas med biogen gas bildad i områden med relativt ytligt förekommande skiffer. För termisk bildad skiffergas krävs att alunskiffern påverkats av höga temperaturer och tryck vilket förutsätter att den förekommer på kilometerstora djup. Det gör att förekomsterna av alunskiffer i Skåne är de enda i Sverige som potentiellt kan innehålla termiskt bildad skiffergas.

2.4 Utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas

Utvinning av råolja och skifferolja på land

Intresset för framställning av skifferolja går tillbaka till slutet av 1800-talet då man i Kinnekulle i Västergötland påbörjade utvinning ur alunskiffern. I samband med andra världskriget och bristen på oljeprodukter etablerades 1941 Svenska Skifferoljebolaget som kom att ha sin huvudsakliga verksamhet i Kvarntorp i Närke. Kostnaden för utvinningen var då ungefär tre gånger högre än för den importerade oljan men produktionen fortsatte trots detta av bl.a. beredskapsskäl fram till 1966. Produktionen var förknippad med stora miljöproblem med bl.a. utsläpp av svavel och tungmetaller vilket bidrog till beslutet om nedläggning. Därefter har ingen oljeproduktion från svensk alunskiffer bedrivits.

Fram till 1956 hade drygt 900 000 kubikmeter olja utvunnits för bensinframställning vid Kvarntorp (Konsekvenser av förbud mot landbaserad utvinning av olja och gas, SGU:s dnr 31–560/2017). Under åren 1941–1966 framställdes oljeprodukter av olika slag vid anläggningen i Kvarntorp. Under perioden 1932–1946 producerades ca 500 ton olja per år ur alunskiffern. Enligt en äldre utredning finns

det uppskattningsvis ca 880 miljoner ton skifferolja i alunskifferområdena i Sverige (SOU 1956:58 s. 82). Stora delar av de skifferområden som pekats ut som oljeskifferreserver i Sverige ligger emellertid på ett sådant djup att undermarksbrytning krävs. Tekniskt och miljömässigt bedömer därför SGU att de reserver som är möjliga att tillgodogöra sig är avsevärt mindre än de som tidigare har angetts.

Fynd av råolja i den svenska berggrunden uppmärksammades redan av Linné på 1700-talet i ordoviciska kalkstensrev i Dalarna.

Trots flera undersökningar under framför allt 1970- och 1980-talen har det i Sverige, på Gotland, endast i mindre omfattning påträffats utvinningsbar råolja. Anledningen är att det i Sverige finns begränsade förutsättningar eftersom den svenska berggrunden endast till mindre del består av sedimentär berggrund där det kan finnas lämpliga moder- och reservoarbergarter.

I Sverige inleddes en mer organiserad olje- och gasprospektering under 1930-talet. Fram till slutet av 1960-talet ansvarade SGU för denna prospektering som bland annat inkluderade djupa borrhningar och geofysiska mätningar för att undersöka och bedöma förekomsten av kolväten i den svenska sedimentära berggrunden. Undersökningar i Helsingborg–Ängelholmsområdet, centrala Skåne, sydvästra Skåne, Ystadsområdet samt på Gotland och Öland resulterade i en bedömning att de geologiska förutsättningarna för större fyndigheter av råolja och naturgas inte är speciellt gynnsamma i Sverige.

Från slutet av 1960-talet och fram till 1992 genomförde prospektörer, bl.a. ett statligt ägt bolag, omfattande geofysiska undersökningar och borrhningar. Det var då endast på Gotland som exploaterbara fynd av råolja gjordes under 1970-talet. Totalt producerades ca 100 000 kubikmeter råolja av hög kvalitet. Marknadsvärdet motsvarar i dag, baserat på ett råoljepris på 51 USD/fat, drygt 200 miljoner kronor. Den råolja som producerades på Gotland användes för energiändamål som bränsle i oljeeldade kraftverk. Ingen utvinning har gjorts sedan mitten på 1990-talet. Trots att fyndigheterna är begränsade kan utvinning bli ekonomiskt intressant för en småskalig verksamhet eftersom reservoarerna ligger på relativt små djup.

Det återstår fortfarande ett antal förmodat oljeförande strukturer vilka ännu inte undersökts med borrhning. Borrtekniken har utvecklats sedan den senaste produktionen av olja på Gotland vilket möjliggör effektivare utbyte från reservoaren. Det i sin tur gör att äldre fält kan bli intressanta att sätta i produktion igen.

Utvinning av naturgas på land

Någon kommersiell utvinning av naturgas på land har hittills inte förekommit i Sverige. Inom områden med alunskiffer har under 2000-talet ett antal undersökningstillstånd tilldelats olika aktörer avseende undersökningar av förekomsten av exploaterbar biogen skiffergas. Flertalet av dessa är avslutade utan ansökan om bearbetningskoncession. I dagsläget finns en beviljad mindre bearbetningskoncession i Östergötland och en ansökan rörande gasutvinning vid Mora i Dalarna som har avvisats av bergmästaren. Avvisningsbeslutet har överklagats till förvaltningsrätten men ärendet är i dagsläget inte avgjort. Volymen och värdet av den gas som kan finnas i dessa områden bedöms ur ett internationellt perspektiv vara mycket liten. Utvinning bedöms endast lönsam för en småskalig produktion.

I delar av Skåne ligger alunskiffern tillräckligt djupt ner i berggrunden för att kunna innehålla s.k. termiskt bildad skiffergas, vilket innebär att skiffern måste ha utsatts för tillräckligt höga tryck och temperaturer vid bildningsprocessen. På dessa större djup måste hydraulisk spräckning (eng. fracking) användas för att frigöra gasen. Någon utvinningsbar mängd gas har dock inte kunnat påvisas.

Utvinning av kol

Kol förekommer endast i Skåne i den övre delen av berggrunden, de s.k. gruvlagren med eldfast lera och kol som brutits sedan slutet av 1500-talet. Från husbehovsbrytning utvecklades kolbrytningen mot slutet av 1700-talet till att vara en industriell verksamhet. Därefter har underjordsbrytning i varierande omfattning skett kontinuerligt fram till 1979. Man räknar med att totalt ca 30 miljoner ton kol

utvunnits, främst genom underjordsbrytning men på slutet i öppna schakt.

Kolbrytningen såg ett uppsving under andra världskriget med en produktionstopp på 615 000 ton år 1945, därefter sjönk produktionen successivt till ca 10 000 ton när underjordsbrytningen lades ned. Till viss del bedrevs kolbrytningen så pass länge på grund av att de lager med eldfasta leror som förekommer i anslutning till kolflötserna också kunde brytas för tillverkning av eldfast tegel och klinker. Det sker ingen brytning av kol i Sverige idag.

De två kolflötser som tidigare brutits i gruvlagren är vanligtvis mindre än en meter tjocka, men lokalt kan de vara uppemot två meter tjocka. Ofta är flötserna uppdelade i flera mindre flötser med mellanliggande lera och sand. Kvaliteten på det svenska kolet är förhållandevis låg, vilket tillsammans med att flötserna oftast är mindre än en meter tjocka resulterade i förhållandevis höga brytningskostnader som gjorde att underjordsbrytningen inte blev lönsam i längden.

Av den kol som bröts under andra världskriget var endast hälften av höggradig kvalitet, resten kan benämnas som brunkol.

Under den aktiva brytningsperioden gjordes omfattande prospektering efter kol och lera i främst nordvästra Skåne. Dokumentation visar att brytvärda förekomster finns i området mellan Billesholm, Skromberga och Vrams Gunnarstorp. I detta område är de två kolflötserna relativt uthålliga. Däremot är det varierande djup ner till dessa på grund av att området är genomsatt av förkastningar som gör att lagren har mycket varierande djupläge, från flera hundra meter till endast tiotalet meter under markytan.

Uppskattningsvis är de återstående förekomsterna av kol lika stora som de som redan brutits. Merparten av dessa bedöms inte vara ekonomiskt utvinningsbara. Sett till värdet av den totala mängden utbrutet stenkol på 30 miljoner ton i nordvästra Skåne skulle det med dagens världsmarknadspris på kol (ca 88 US dollar/ton) motsvara ett värde på ca 25 miljarder svenska kronor.

Merparten av de skånska kolreserverna består dock av kol med sämre kvalitet (lågt energivärde) eller av relativt tunna flötser, vilket minskar det ekonomiska värdet. En kombination av att kolflötserna är relativt tunna, har sämre energivärde och att det krävs omfattande

underjordsbrytning gör att exploatering av stenkolsreserverna i nordvästra Skåne inte bedöms vara lönsam.

Utvinning av råolja och naturgas till havs

Under 1970-talet utfördes prospektering efter råolja och naturgas genom seismiska mätningar och borrhningar till havs i södra Östersjön. Några exploaterbara fynd av råolja gjordes inte. Däremot observerades naturgas i en porös kambrisk sandsten på ca 900 meters djup men någon exploatering skedde inte.

Under slutet av 1980-talet utfördes även undersökningar till havs söder om Trelleborg och i ett område i södra Kattegatt. Omfattande seismiska undersökningar i de två marina koncessionsområdena utfördes samt en djupborrning på land vid Köpingsberg utanför Ystad. Ingen råolja eller naturgas påvisades i borrhningen och prospekteringen avbröts under 1990-talet.

Den 12 juni 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs med ändring av direktiv 2004/35/EG (offshoredirektivet). Sverige har genomfört direktivet i de delar som krävs för en medlemsstat som inte har prospektering eller utvinning av olja inom sin jurisdiktion och inte planerar att ge tillstånd till detta. Det begränsade svenska genomförandet av direktivet innebär att tillstånd inte får lämnas för prospektering av olja och gas till havs.

3 Den nuvarande regleringen

3.1 Utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas kräver flera tillstånd

Brytning av stenkol, brunkol och skifferolja samt utvinning av råolja, skifferolja och naturgas kräver flera olika tillstånd. Minerallagen (1991:45) reglerar undersökning och bearbetning av s.k. koncessionsmineral, bl.a. stenkol, olja och gasformiga kolväten. För att påbörja verksamhet som innebär brytning av stenkol, brunkol och skifferolja samt utvinning av råolja, skifferolja och naturgas krävs alltid tillstånd enligt miljöbalken.

Prövning enligt minerallagen

Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession

Ändamålet med minerallagen är att reglera formerna och förutsättningarna för undersökning och bearbetning av vissa mineralfyndigheter, s.k. koncessionsmineral, oavsett vem som äger marken. Koncessionsmineral är sådana mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning framstår som meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50). Stenkol, olja och gasformiga kolväten utgör koncessionsmineral, men inte brunkol (1 kap. 1 § 2 och 3 minerallagen). Mineraler och andra ämnen som finns i berggrunden och som inte omfattas av bestämmelserna i minerallagen kallas för markägarmineral. För att få undersöka eller bearbeta markägarmineral krävs antingen att prospektören träffar ett avtal med markägaren eller att prospektören själv förvärvar äganderätten till marken där verksamheten är avsedd att bedrivas.

Prospektering, dvs. undersökning, kan också ske med stöd av allemansrätten under förutsättning att det inte uppstår någon skada eller görs något intrång. Detta gäller både koncessionsmineral och markägarmineral.

Prövningen av tillstånd enligt minerallagen är uppbyggd för att ge förutsättningar för sökanden att nå fram till gruvdrift genom att successivt tillföra projektet ökade ekonomiska insatser och ökade kunskaper. Detta avser framför allt verksamhetsutövarens tillgång till mark, företräde framför konkurrenter och i koncessionsfasen även samhällets ställningstagande till lämpligheten av gruvdrift på platsen.

Bergsstaten, som leds av bergmästaren, handlägger ärenden om undersökningstillstånd och tillstånd till bearbetningskoncession enligt minerallagen. Det är bergmästaren som fattar beslut om tillstånd enligt minerallagen.

Ett undersökningstillstånd ger ensamrätt, även i förhållande till markägaren, att kartlägga berggrundsgeologin inom ett område i syfte att ta reda på om det finns en fyndighet, hur den i så fall är beskaffad samt dess storlek och eventuella brytvärdhet. Med undersökning avses arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utröna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägares eller annan rättsinnehavares rätt (1 kap. 3 § minerallagen). Så länge ingen annan har undersökningstillstånd har fastighetsägaren rätt att utföra undersökningsarbete på den egna fastigheten. Fastighetsägaren kan också medge att någon får utföra undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete avseende olja och gasformiga kolväten krävs dock alltid undersökningstillstånd (3 kap. 2 § minerallagen).

Enligt minerallagen är provbrytning att betrakta som en del av undersökningsarbetet och kan således ske inom ramen för ett undersökningstillstånd. Provbrytning kräver dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Detta gäller oavsett om det är fråga om koncessionsmineral eller markägarmineral.

Ett undersökningstillstånd ger också företräde till bearbetningskoncession för den eventuella fyndigheten. Namnet till trots ger ett undersökningstillstånd emellertid inte någon rätt att direkt påbörja undersökningsarbete. För att bedriva undersökningsarbete krävs även en arbetsplan.

Tillstånd för bearbetning (bearbetningskoncession) söks hos bergmästaren. Med bearbetning avses utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral (1 kap. 3 § minerallagen). Det krävs bearbetningskoncession för att få bearbeta koncessionsmineral. En fastighetsägare har dock rätt att utan koncession bearbeta fyndigheter av koncessionsmineral för sitt husbehov så länge ingen annan har koncession inom området. Om koncession meddelas någon annan inom ett område där fastighetsägaren bearbetar mineral för sitt husbehov har fastighetsägaren rätt att i skäligen utsträckning fortsätta verksamheten om det inte finns särskilda skäl för annat (5 kap. 2 § minerallagen).

Prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession syftar till att bedöma om den fyndighet som påträffats sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. Till ansökan ska därför en s.k. malmbevisning bifogas. I koncessionsärendet ska även en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3–4 kap. miljöbalken göras. Prövningen är slutlig och innebär att en bedömning görs av vad som är en ändamålsenlig och lämplig markanvändning av den mark som omfattas av ansökan om bearbetningskoncession. Någon ny prövning enligt 3–4 kap. miljöbalken görs därmed inte i samband med en efterföljande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Inom ramen för prövningen av en ansökan om bearbetningskoncession ska även en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken. Detta innefattar bl.a. krav på att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning.

Genom ett beslut om bearbetningskoncession avgörs vem som har rätt att utvinna koncessionsmineral som finns i området och koncessionshavaren förvärvar rätten till mineralfyndigheten. Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen och koncessionshavaren får inom koncessionsområdet, i den mån ingen annan har tillstånd eller koncession, även undersöka andra koncessionsmineral än de som omfattas av koncessionen med undantag av olja, gasformiga kolväten och diamant (5 kap. 3 § minerallagen). Ett beslut om bearbetningskoncession innebär också en rätt att inom koncessionsområdet utvinna andra koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, dvs. markägarmineral, i den mån det behövs för att arbetet ska kunna

bedrivs på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 4 § minerallagen). Koncessionshavaren får även tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar (5 kap. 6 § minerallagen).

En bearbetningskoncession ger dock inte någon rätt att påbörja verksamheten. För det krävs bl.a. tillstånd enligt miljöbalken och markanvisning enligt minerallagen.

Enligt 8 kap. 2 § minerallagen ska bergmästaren hänskjuta ärenden om beviljande av bearbetningskoncession till regeringens prövning bl.a. om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull från allmän synpunkt. Bergmästaren ska utreda och bifoga ett eget yttrande i ärenden som hänskjuts till regeringens prövning.

Särskilda regler för olja och gas

Undersökning och bearbetning av fyndigheter av olja och gas kan vara riskfylld och ställer därför stora krav på prospektörens kompetens. En oskickligt utförd undersökning eller bearbetning kan äventyra själva fyndigheten (prop. 1988/89:92 s. 53). Ansökningar om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession som avser olja och gas prövas därför mer ingående än andra ansökningar och sökanden måste visa att de säkerhetskrav som måste uppställas vid denna typ av undersökningar och bearbetning är uppfyllda. Undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för olja eller gasformiga kolväten får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning eller bearbetning (2 kap. 2 § och 4 kap. 2 § minerallagen).

Prospektering och utvinning av olja och gas är inte tillåtet till havs

Prospektering och utvinning av olja och gas inom allmänt vattenområde till havs är inte tillåtet i Sverige. Tillstånd till olje- och gasverksamhet får således inte meddelas enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Inte heller får undersökningstillstånd och bearbetningskoncession meddelas enligt minerallagen i fråga om olje- eller gasverksamhet till havs. Detta är en följd av att Sverige har valt att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv

2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG (offshoredirektivet) endast i vissa delar. Direktivet fastställer minimikrav för att förebygga olyckor vid olje- och gasverksamhet till havs och för att begränsa konsekvenserna av sådana olyckor. Medlemsstater med havsområden som inte har någon olje- och gasverksamhet till havs inom sin jurisdiktion, och som inte planerar att ge licens för sådana verksamheter, är endast skyldiga att genomföra direktivet i vissa delar.

Prövning enligt miljöbalken

Miljöbalkens övergripande syfte är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer försäkras en hälsosam och god miljö. Tillståndsprövningen enligt miljöbalken, som är en helt fristående prövning i förhållande till minerallagen, avser att säkerställa att en planerad verksamhet uppfyller de krav som följer av miljöbalken.

Brytning och bearbetning av stenkol, brunkol och skifferolja samt utvinning av råolja, skifferolja och naturgas utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken. Närmare föreskrifter om tillståndsplikten finns i miljöprövningsförordningen (2013:251).

Gruv- och utvinningsverksamhet innefattar ofta även krav på tillstånd för vattenverksamhet enligt 11 kap. miljöbalken. Hela verksamheten och dess miljöpåverkan prövas samlat vid tillståndsprövningen. Även följdverksamheter, t.ex. transporter, tillfartsvägar och masshantering, ingår i prövningen. Verksamheten får inte påbörjas innan tillstånd har meddelats.

Tillståndsplikten för gruv- och utvinningsverksamheter regleras i 4 kap. miljöprövningsförordningen. För gruvdrift eller gruvanläggning för brytning av malm, mineral eller kol gäller tillståndsplikt A (4 kap. 11 § miljöprövningsförordningen), vilket innebär att det är mark- och miljödomstolen som prövar ansökningar om tillstånd. Tillståndsplikt A gäller även för anläggning för annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring, om verksamheten inte är tillståndspliktig enligt 15 § i samma kapitel (4 kap. 14 §

miljöprövningsförordningen). Tillståndsplikt B gäller för provbrytning inklusive annan bearbetning eller anrikning av malm, mineral eller kol än rostning och sintring (4 kap. 15 § miljöprövningsförordningen), vilket innebär att det är länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som prövar ansökningar om tillstånd till detta. Avgörande för om det är fråga om provbrytning eller utvinning är syftet med brytningen. Som framgår av sistnämnda bestämmelser utgör även den efterföljande behandlingen av det utbrutna materialet tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.

För utvinning av råolja eller naturgas inom de fjällområden som anges i 4 kap. 5 § miljöbalken gäller tillståndsplikt A (4 kap. 8 § miljöprövningsförordningen), och för utvinning av råolja eller naturgas inom andra områden gäller tillståndsplikt B (4 kap. 9 § miljöprövningsförordningen).

Inom ramen för prövningen av en ansökan om tillstånd till brytning eller bearbetning av kol och skifferolja eller utvinning av råolja, skifferolja och naturgas ska en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken alltid göras. Detta innebär krav på att genomföra samråd samt ta fram en miljökonsekvensbeskrivning. Utöver en miljökonsekvensbeskrivning ska en tillståndsansökan bl.a. innehålla en teknisk beskrivning av den planerade verksamheten och en avfallshanteringsplan.

En ansökan om tillstånd prövas enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt enligt de särskilda bestämmelser som gäller för verksamheten eller dess miljöpåverkan. Som exempel på detta kan nämnas prövning av påverkan på en vattenförekomst enligt miljö kvalitetsnormerna för vatten enligt 5 kap. miljöbalken, påverkan på skyddade områden eller arter enligt 7 och 8 kap. miljöbalken, prövning av avfallsfrågor enligt 15 kap. miljöbalken eller ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. miljöbalken.

Vid tillståndsprövningen prövas om den sökta verksamheten över huvud taget kan tillåtas, i en s.k. tillåtlighetsbedömning. Om verksamheten är tillätlig görs en prövning av vilka villkor och andra begränsningar som ska gälla för verksamheten.

Regeringen får enligt 17 kap. 3 § miljöbalken under vissa förutsättningar förbehålla sig att pröva tillåtligheten av bl.a. gruv- och utvinningsverksamhet. I fråga om ny verksamhet i vissa fjällområden, kan regeringen enligt 17 kap. 4 a § vara skyldig att förbehålla sig prövningen av tillåtligheten, om kommunfullmäktige

begär det. Detta förutsätter att en prövning enligt 17 kap. 3 § är möjlig och att det inte finns särskilda skäl för att avstå från prövningen.

4 Möjligheten att utvinna stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas bör begränsas

4.1 Ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas införs i miljöbalken

Förslag: Tillstånd ska inte få ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja. Förbudet ska inte hindra att tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

Tillstånd ska inte heller få ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas. Förbudet ska inte hindra att tillstånd ges till utvinning av andra mineral som innefattar sådan utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinning av dessa andra mineral ska kunna ske.

Skälen för förslaget

Ett uttryckligt förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas bör införas

De globala klimatförändringarna är en högt prioriterad fråga. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Sverige ska gå före och visa att en fossilfri värld är möjlig. År 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk bestående av nya klimatmål, en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd som ska utvärdera politiken. Ett av klimatmålen är att Sverige senast år 2045 inte ska ha några utsläpp av växthusgaser till atmosfären för att därefter nå negativa utsläpp. Ambitionen är vidare att Sverige ska bli ett av de första fossilfria välfärdsländerna (prop. 2016/17:146). Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft den 1 januari 2018. Regeringen har också den 17 december 2019 beslutat sin första klimatpolitiska handlingsplan i enlighet med klimatlagen.

Regeringens politik bygger i delar på den sakpolitiska överenskommelse som i januari 2019 slöts mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (det s.k. januariavtalet). Klimatförändringarna anges som en av flera utmaningar som överenskommelsen avser att möta. Kol, olja och naturgas är fossila bränslen och utgör en källa till utsläpp av växthusgaser, vilket i sin tur bidrar till klimatförändringarna. I punkt 33 i överenskommelsen anges att prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas ska förbjudas på motsvarande sätt som gjorts med uran och att regelverket för när utvinning av mineraler får ske från alunskiffer ska skärpas. Ett förbud mot nyexploatering av dessa ämnen kan stimulera innovation och utveckling av alternativ till fossila kolväten och därmed bidra till en mer diversifierad och långsiktigt hållbar industri.

Arbetet med genomförandet av punkt 33 i överenskommelsen har inledningsvis delats upp i två olika delar, en del som rör förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas och en del som rör skärpning av regelverket för när utvinning av mineraler från alunskiffer får ske. I den del som rör skärpning av regelverket för när utvinning av mineraler ur alunskiffer får ske har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att analysera hur detta

kan göras (dir 2020:26). Uppdraget redovisades den 1 december 2020 i betänkandet Utvinning ur alunskiffer – Kunskaps-sammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket (SOU 2020:71). Betänkandet har remissbehandlats.

Sverige har i ett internationellt perspektiv mycket små tillgångar av kol, olja och gas och någon utvinning pågår inte i dagsläget. Olja och gas har endast påträffats inom en mycket begränsad del av Sveriges yta. Stenkol har tidigare brutits och påträffats i ett fåtal mindre områden i Skåne, men för närvarande bedrivs det inte någon prospekteringsverksamhet som specifikt avser stenkol. Av 1 kap. 1 § minerallagen följer dock att ett undersökningstillstånd gäller för samtliga koncessionsmineral utom olja, gasformiga kolväten och diamant om inte sökanden begär annat. Detta innebär att det är möjligt att prospektera efter stenkol även om stenkol inte uttryckligen anges i undersökningstillståndet. Eftersom brunkol inte omfattas av bestämmelserna i minerallagen finns det inte några uppgifter om det förekommer någon prospektering avseende brunkol.

Utformningen av förbudet

I punkt 33 i januariavtalet anges att olja och fossilgas ska omfattas av förbudet. Med fossilgas avses naturgas vilket även omfattar skiffergas. Olja och naturgas är fossila bränslen som finns i fickor i jordskorpan och som bildats av organiskt material, såsom djur och växter, under mycket lång tid. Den olja som pumpas upp ur marken eller från havsbotten kallas råolja. I alunskiffer finns den organiska substansen kerogen som kan omvandlas till skifferolja genom upphettning (pyrolys). Både råolja och skifferolja bör omfattas av det föreslagna förbudet. Ordet naturgas används i författningar, t.ex. i naturgaslagen (2005:403) och i miljöprövningsförordningen (2013:251). I miljöprövningsförordningen används även ordet råolja. Den form av olja och gas som bör omfattas av förbudet benämns därför fortsättningsvis råolja, skifferolja och naturgas.

Även kol ska enligt januariavtalet omfattas av förbudet. Kol är ett grundämne och förekommer i flera olika former i berggrunden, t.ex. som stenkol, brunkol, grafit och diamant. Kol i dess olika former har olika egenskaper och därmed även olika användningsområden. I

minerallagen förekommer kol som koncessionsmineral i form av grafit, stenkol och diamant. Stenkol och brunkol är precis som olja och naturgas fossila bränslen som vid förbränning bidrar till att växthusgaser tillförs atmosfären, vilket har en negativ påverkan på klimatet. De former av kol som förbudet bör omfatta är därför stenkol och brunkol.

Förbudet ska alltså avse nyexploatering av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas och detta ska förbjudas på motsvarande sätt som gjorts med uran. Uranförbudet behandlas i propositionen Förbud mot utvinning av uran (prop. 2017/18:212). I miljöbalkens bestämmelse om förbud mot utvinning av uran anges att tillstånd inte får ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller fysikalisk eller kemisk anrikning av uranhaltigt material om gruvdriften eller gruvanläggningen utgör en kärnteknisk anläggning om kräver tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (9 kap. 6 i §). Eftersom det beträffande stenkol, brunkol och skifferolja är fråga om samma typ av verksamhet, dvs. gruvdrift eller gruvanläggning, föreslås att en förbudsbestämmelse utformas på motsvarande sätt som för uran. Eftersom det inte är fråga om samma typ av anrikning som beträffande uran används begreppet anrikning istället för fysikalisk och kemisk anrikning. Med anrikning avses den process som sker vid gruvverksamhet för att separera kolet eller skifferoljan från övriga ämnen. Den föreslagna bestämmelsen kommer därmed, på samma sätt som beträffande uran, att omfatta alla de åtgärder som normalt förekommer vid provbrytning och gruvverksamhet. På samma sätt som uranförbudet omfattar det föreslagna förbudet även utvinning eller återvinning av stenkol, brunkol och skifferolja ur restprodukter från gruvverksamhet.

När det gäller råolja och naturgas som, till skillnad från stenkol och brunkol, är ämnen i flytande respektive gasform, bör andra begrepp användas för att beskriva de åtgärder som ska omfattas av förbudet. Därför bör begreppet utvinning användas i stället för brytning. Eftersom utvinning av skifferolja kan ske både genom brytning i dagbrott, dvs. gruvdrift, och genom borrning i marken bör skifferolja omfattas av förbudet i båda de föreslagna bestämmelserna. Begreppet utvinning används i bl.a. miljöprövningsförordningen och i förordningen (2013:319) om utvinningsavfall. I 2 § förordningen om utvinningsavfall definieras

utvinning som verksamhet som innebär att man bryter, borrar eller spränger i jordskorpan i syfte att ta ut en fyndighet eller ämnen eller material från en fyndighet i jordskorpan.

Provbrytning förekommer inte såvitt gäller råolja, naturgas eller skifferolja som utvinns genom borrhning. Däremot förekommer det att råoljan, skifferoljan eller naturgasen bearbetas i samband med att den utvinns. Även begreppet bearbetning används bl.a. i miljöprövningsförordningen och i förordningen om utvinningsavfall. Med bearbetning avses enligt 2 § förordningen om utvinningsavfall – såvitt nu är av intresse – en verksamhet som syftar till att genom en process skilja ut eller koncentrera ämnen eller material från utvunnet material eller från tidigare bortskaffat utvinningsavfall. I linje med beskrivningen av de åtgärder som anges i 9 kap. 6 i § miljöbalken bör även bearbetning av råolja, skifferolja och naturgas som sker i samband med utvinningen omfattas av förbudet mot nyexploatering av råolja och naturgas. Även sådan bearbetning av pyrolysisprodukter i syfte att utvinna naturgas som sker i samband med utvinning av skifferolja omfattas av förbudet.

I samband med att förbudet mot utvinning av uran infördes angavs i propositionen bl.a. att gruvnäringen länge har varit en viktig del av svensk industri och att det med hänsyn till att uran i varierande halter är allmänt förekommande i berggrunden är angeläget att förbudet inte försvårar utvinningen av andra mineral (prop. 2017/18:212 s. 14). Motsvarande bör gälla vid utformningen av det nu föreslagna förbudet. För att det föreslagna förbudet inte ska påverka utvinningen av andra mineral kommer det fortfarande att vara möjligt att ge tillstånd till gruvdrift, gruvanläggning eller utvinning av andra mineral som innefattar sådan brytning, probbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja respektive utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att gruvdriften, gruvanläggningen eller utvinningen av andra mineral ska kunna bedrivas. Här avses t.ex. situationer där stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas förekommer i anslutning till eller tillsammans med den fyndighet som ska utvinnas och där dessa ämnen behöver tas upp för att få åtkomst till fyndigheten. Även i dessa fall innebär den föreslagna regleringen, genom ändringen i 5 kap 6 § minerallagen, ett förbud mot att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller

naturgas. Detta innebär att om dessa mineral har tagits ut är utgångspunkten att de kommer att utgöra avfall och därmed behandlas i enlighet med bestämmelserna i förordningen om utvinningsavfall.

Passivt uttag av naturgas

När det gäller naturgas förekommer det i ytterst begränsade områden i Sverige att ytligt förekommande gas naturligt tränger ut ur berggrunden. Det förekommer att fastighetsägare tar hand om gasen, s.k. passivt uttag, i stället för att låta gasen flöda fritt. Eftersom fastighetsägaren i dessa fall inte har borrar eller brutit i jordskorpan i syfte att ta upp naturgasen är det inte fråga om utvinning. En fastighetsägares möjlighet till passivt uttag av naturgas påverkas därmed inte av den föreslagna bestämmelsen i miljöbalken.

Enligt SGU är omhändertagandet av naturgasen på detta sätt dessutom positivt för klimatet eftersom naturgasen, om den inte togs om hand, ändå skulle tillföras atmosfären och då i huvudsak i form av metan. Metan är en ca 34 gånger kraftigare växthusgas än den koldioxid som bildas vid förbränning.

Omhändertagande av råolja eller naturgas i samband med borrhning efter vatten eller geoenergi

I samband med borrhning efter grundvatten eller geoenergi kan det även förekomma att olja eller gas påträffas. Borrhning efter grundvatten eller geoenergi sker dock inte på samma djup som vid utvinning. Av uppgifter från SGU framgår att risken för att olja eller gas påträffas i dessa fall är ringa, och hittills har det endast förekommit ett fåtal fall där olja eller gas har påträffats i samband med annan verksamhet än utvinningsverksamhet.

Eftersom borrhning efter grundvatten eller geoenergi är en annan typ av verksamhet än utvinning av mineral och inte heller sker i syfte att tillgodogöra sig råolja eller naturgas omfattas dessa verksamheter inte av det föreslagna förbudet i miljöbalken. Enligt SGU rör det sig normalt om mycket begränsade volymer olja eller gas som kan påträffas i dessa fall, och vid de tillfällen där gas påträffas så avslutas vanligen borrhningsarbetet och gasutflödet stoppas.

Prospektering av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas

Prospektering innebär att berggrunden undersöks i syfte att hitta utvinningsbara fyndigheter. I tidiga faser av prospekteringsarbetet används ofta breda och förutsättningslösa metoder som inte är knutna till något specifikt mineral. Även om prospektering i många fall inte leder till att några utvinningsbara fyndigheter påträffas kan verksamheten ge geologisk kunskap om berggrunden som kan vara till nytta för samhället. Prospekteringsarbete innebär därmed att kunskap kan inhämtas både i fråga om förekomst av olika typer av mineral och i fråga om berggrundsgeologin. Det är viktigt att möjligheterna att inhämta sådan information inte försvåras. Ett generellt förbud mot prospektering av stenkol, brunkol råolja, skifferolja och naturgas bör därför inte införas.

Provbrytning är till skillnad från de tidiga faserna av prospektering förenat med viss miljöpåverkan och kräver tillstånd enligt miljöbalken. Det föreslagna förbudet avseende stenkol, brunkol och skifferolja i miljöbalken bör därför, på motsvarande sätt som för uran, även omfatta probvrytning.

4.2 Stenkol, olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral

Förslag: Stenkol, olja och gasformiga kolväten ska inte längre vara koncessionsmineral.

Skälen för förslaget: Minerallagens tillämpningsområde anges i 1 kap. 1 §. Bestämmelsen innehåller en uppräknning av de grundämnen och mineral som utgör koncessionsmineral. Bland annat stenkol, olja och gasformiga kolväten anges där (punkterna 2 och 3). Av förarbetena till minerallagen framgår vilka kriterier som gäller för att ett mineral ska ingå i kretsen av koncessionsmineral. Koncessionsmineral är sådana mineral som är industriellt användbara, som med viss sannolikhet förekommer i Sverige i sådan omfattning och på sådant sätt att utvinning ter sig meningsfull och som kräver systematisk letning och undersökning för att kunna påvisas (prop. 1988/89:92 s. 50).

Minerallagen är en exploateringslag och vilar på expropriationsrättslig grund. Att ett mineral är ett koncessionsmineral innebär att undersökningstillstånd och bearbetningskoncession kan meddelas. Ett undersökningstillstånd ger den som beviljats ensamrätt till undersökning och tillträde till marken inom tillståndsområdet och företräde framför andra, även fastighetsägaren, till en eventuell fyndighet inom området. En bearbetningskoncession ger innehavaren rätt gentemot fastighetsägaren eller annan som har rättigheter till marken att bedriva bearbetning.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I Europakonventionen finns skyddet för äganderätten i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Eftersom det inte längre ska vara möjligt att utvinna stenkol, råolja, skifferolja eller naturgas finns det inte längre ett tillräckligt starkt intresse för att motivera den särställning som egenskapen av ett koncessionsmineral ger i förhållande till markägaren. Stenkol, olja och gasformiga kolväten bör av detta skäl inte längre vara koncessionsmineral.

Det kommer alltså inte längre vara möjligt att bevilja vare sig undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för stenkol, olja och gasformiga kolväten. Verksamhetsutövarens möjligheter till markanvisning när det gäller stenkol, olja och gasformiga kolväten försvinner därmed. Denna förändring begränsar dock inte en verksamhetsutövares möjlighet att få undersökningstillstånd och bearbetningskoncession för de andra grundämnen eller mineral som även fortsättningsvis utgör koncessionsmineral. Ändringen medför inte heller att det råder förbud mot att undersöka förekomst av stenkol, olja och gasformiga kolväten under samma villkor som för markägarmineral. Tillstånd från markägaren krävs i de fall en prospektör vill vidta undersökningar som inte kan utföras med stöd av allemansrätten. De föreslagna förbuden i miljöbalken innebär dock att tillstånd till provbrytning inte ska få lämnas beträffande stenkol, brunkol eller skifferolja.

Koncessionshavaren får bearbeta inte bara sådana mineral som omfattas av koncessionen, utan även utvinna andra

koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen i den mån det behövs för att arbetet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt (5 kap. 4 § minerallagen) Bestämmelsen innebär att en koncessionshavare har rätt att t.ex. bryta ett berglager för att komma åt den fyndighet som koncessionen omfattar. Bestämmelsen möjliggör också att flera ämnen bryts i ett sammanhang när fyndigheten förekommer tillsammans med ett annat mineral på ett sådant sätt att brytning inte kan ske separat. I 5 kap. 6 § minerallagen regleras möjligheten för koncessionshavare att tillgodogöra sig mineral och mineraliska ämnen som inte omfattas av koncessionen. För att inte försvåra utvinning av andra ämnen, bör en koncessionshavare få bryta t.ex. ett lager av kol för att komma åt ett underliggande koncessionsmineral. Därför bör det inte göras några ändringar i koncessionshavares rätt enligt 5 kap. 4 § minerallagen att utvinna andra mineraliska ämnen. Däremot bör bestämmelsen i 5 kap. 6 § minerallagen ändras så att en koncessionshavare inte längre har möjlighet att tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. En sådan ändring påverkar inte möjligheten att utvinna andra ämnen. Ändringen innebär att stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas i stället kommer att hanteras som avfall.

Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska koncession meddelas om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats. För att kunna avgöra om en fyndighet kan tillgodogöras ekonomiskt krävs malmbevisning. När stenkol, olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral innebär detta att stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre får ingå i malmbevisningen. Enligt 17 kap. 4 § minerallagen får undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession inte meddelas i fråga om olje- eller gasverksamhet till havs. Eftersom olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral och därmed inte längre kommer att omfattas av bestämmelserna i minerallagen bör 17 kap. 4 § minerallagen upphävas. Bestämmelsen infördes i samband med genomförandet av offshoredirektivet, men upphävandet av den bedöms inte få några konsekvenser för genomförandet av direktivet eftersom olja och gasformiga kolväten tas bort som koncessionsmineral samt att de nu föreslagna ändringarna i miljöbalken innebär att tillstånd inte ska få ges till utvinning av råolja, skifferolja eller naturgas.

5 Undantag från förbudet mot utvinning av råolja och naturgas

Förslag: Tillstånd ska få ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som sker i samband med en planerad geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål. Ett sådant tillstånd får endast avse sådan utvinning av råolja eller naturgas som av tekniska skäl är nödvändig för att lagringen av koldioxid ska kunna ske.

Skälen för förslaget

Undantag för utvinning på land av råolja eller naturgas i samband med geologisk lagring av koldioxid

EU:s direktiv om geologisk lagring av koldioxid antogs 2009 (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, och rådets direktiv 2000/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006). Direktivet kallas ofta CCS-direktivet, där CCS är en förkortning av Carbon Capture and Storage. Syftet med direktivet är inrättande av en rättslig ram för geologisk lagring av koldioxid för att bidra till att bekämpa klimatförändringarna. Direktivet är genomfört i svensk rätt bl.a. genom bestämmelser i miljöbalken som innebär att geologisk lagring av koldioxid utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Bestämmelser om var geologisk lagring av koldioxid får ske finns i förordningen (2014:21) om geologisk

lagring av koldioxid. Av förordningen framgår att geologisk lagring av koldioxid som avser en sammanlagd planerad lagring av mer än 100 000 ton koldioxid endast får ske till havs (10 §). En sammanlagd planerad lagring av mindre än 100 000 ton och som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer omfattas inte av förordningen (8 §). Därmed får sådan lagring ske även på land.

Geologisk lagring av koldioxid ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Detta gäller dock inte lagring för forskningsändamål, om lagringen avser mindre än 100 000 ton koldioxid (17 kap. 1 § miljöbalken). Tillståndsprövningen enligt miljöbalken görs av mark- och miljödomstol, om den planerade mängden lagrad koldioxid är mer än 100 000 ton. Om den planerade mängden koldioxid som ska lagras är mindre än 100 000 ton görs tillståndsprövningen av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (29 kap. 60 och 61 §§ miljöprövningsförordningen).

En del i det klimatpolitiska ramverk som riksdagen har antagit innebär att Sverige år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären och att utsläppen därefter ska vara negativa. För att nå målet får även avskiljning och lagring av koldioxid av fossilt ursprung räknas som en åtgärd där rimliga alternativ saknas (prop. 2016/17:146 s. 25 ff.). SGU har beskrivit koldioxidlagring som en nyckelåtgärd i Sveriges utsläppsminskningar.

Enligt uppgifter från SGU finns det för närvarande ingen forsknings- eller försöksanläggning för geologisk lagring av koldioxid i Sverige, men en sådan verksamhet kan bli aktuell inom en relativt snar framtid. Ett antal högskolor och universitet bedriver i dag forskning kring geovetenskapliga frågeställningar som rör bl.a. koldioxidlagring. Storskalig industriell lagring av koldioxid är endast tillåten i berggrund i de marina områdena. Innan kostsamma marina undersökningar genomförs är det viktigt att det finns möjlighet att genomföra tester i motsvarande berggrundlager på land. Om forsknings- och försöksanläggningar inte får etableras på land, finns det således en risk att även möjligheterna till fullskaliga lagringsanläggningar till havs påverkas.

Några av de geologiska formationer som kan innehålla råolja eller naturgas är intressanta för forsknings- och försöksanläggningar för koldioxidlagring. Det är framför allt på södra Gotland som det kan

finnas möjlighet till försöksanläggningar för forskning. Även i sydvästra Skåne finns liknande förutsättningar, men med avsevärt mindre sannolikhet att stöta på gas eller olja i samband med borrning.

Vid försöksanläggningar för koldioxidlagring skulle olje- eller gasförande formationer kunna påträffas. Normalt kan detta hanteras utan att oljan eller gasen behöver omhändertas. Påträffas olja eller gas i berggrundintervall som inte är intressanta för koldioxidlagring kan dessa tätas med foderrör. Skulle däremot olja och gas påträffas i samma berggrundslager där det är tänkt att möjligheten till koldioxidlagring ska undersökas uppkommer behov av att tömma lagringsakviferen på den gas eller olja som eventuellt kan finnas innan koldioxiden injekteras. Detta ger en trycksänkning i lagringsakviferen som är viktig vid dessa försök. Den mängd kolväten som kan komma att utvinnas och omhändertas i samband med genomförandet av forskningsanläggningar bedöms vara liten.

Det föreslagna förbudet mot utvinning av råolja och naturgas kan försvåra etableringen av forsknings- och försöksanläggningar för koldioxidlagring, vilket i sin tur på sikt kan påverka möjligheten till geologisk lagring av koldioxid i Sverige. Detta kan ha negativ påverkan på möjligheterna att nå de klimatmål som Sverige har satt upp. Ett undantag från förbudet mot utvinning av råolja och naturgas bör därför införas. Det föreslagna undantaget innebär att det ska vara möjligt att utvinna råolja och naturgas på land i samband med lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer. Utvinning i dessa fall ska dock endast få ske av tekniska skäl och i den utsträckning som är nödvändig för att koldioxidlagringen ska kunna ske.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

Äldre föreskrifter ska även fortsätta att gälla för ärenden om undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner samt ärenden om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

I fråga om miljöbalken ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för mål om tillstånd i mark- och miljödomstolen eller ärenden om tillstånd hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation som har inletts före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

Äldre föreskrifter ska även gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller tillstånd som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om tillstånd inletts före ikraftträdandet, om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

Skälen för förslaget

Tidpunkt för ikraftträdande

Förbudet föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Innan författningsändringarna träder i kraft behövs tydlig information till innehavare av undersökningstillstånd så att de har kunskap om att tillstånd för bearbetningskoncession inte kan lämnas efter utförda undersökningsarbeten om ansökan görs efter ikraftträdandet och att tillstånd enligt miljöbalken inte kan lämnas om ansökan görs efter ikraftträdandet. Även innehavare av bearbetningskoncession bör underrättas om att tillstånd enligt miljöbalken endast kan lämnas om ansökan görs före ikraftträdandet. Även branschorganisationer kommer att behöva gå ut med sådan information till sina medlemmar. Bergsstaten bör fortlöpande informera branschen om innebörden av ett förbud och dess konsekvenser. Detta kan exempelvis ske via myndighetens webbplats.

Övergångsbestämmelser i minerallagen

Ändringarna innebär bl.a. att stenkol, olja och gasformiga kolväten inte längre ska omfattas av bestämmelserna i minerallagen. Det kommer därmed inte längre att vara möjligt att få undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession avseende dessa mineral om ansökan görs efter ikraftträdandet. Efter att ändringarna har trätt i kraft kommer det inte heller att vara möjligt att ansöka om förlängning av undersökningstillstånd eller bearbetningskoncessioner som avser stenkol, olja eller gasformiga kolväten.

I fråga om undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där ärendet om tillstånd har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet, bör det anges i övergångsbestämmelserna att äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla.

Vid ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet bygger de beslut om investeringar som redan har gjorts på de nuvarande reglerna i minerallagen och tillståndshavarna har i många fall vid planeringen av sin verksamhet räknat med att det

finns möjlighet att få tillståndet förlängt. Därför bör äldre föreskrifter vara tillämpliga även på ansökningar om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

Vid en ansökan om bearbetningskoncession ställs stora krav på att sökanden redovisar detaljerade uppgifter om undersökningresultaten i området och de ekonomiska förutsättningarna för utvinning och bearbetning av fyndigheten. En ansökan om bearbetningskoncession föregås därmed av betydande arbetsinsatser och investeringar från sökanden. Därför bör äldre föreskrifter vara tillämpliga även på bearbetningskoncessioner som beviljas efter ikraftträdandet om ansökan har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Detta innebär att den som ansöker om bearbetningskoncession före ikraftträdandet och därefter beviljas bearbetningskoncession har möjlighet att kunna gå vidare mot fullskalig gruv- eller utvinningsverksamhet. För att påbörja gruvverksamhet krävs dock alltid tillstånd enligt miljöbalken. Även för dessa tillstånd gäller att ansökan måste göras före ikraftträdandet för att den ska kunna prövas enligt äldre föreskrifter.

Det framstår även som lämpligt att den som har ansökt om undersökningstillstånd före ikraftträdandet ska kunna få sin ansökan prövad enligt de bestämmelser som gällde när ansökan gavs in. Äldre föreskrifter ska därmed vara tillämpliga på ansökningar om undersökningstillstånd som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser i miljöbalken

Ändringarna innebär att tillstånd inte längre får ges för gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja. Tillstånd får dock fortfarande ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

Tillstånd ska inte heller få ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas. På

motsvarande sätt som för stenkol, brunkol eller skifferolja får dock tillstånd ges till utvinning av andra mineral som även innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinningen av andra mineral ska kunna ske. Undantag görs vidare för tillstånd till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

I dagsläget finns det ett pågående ärende om tillstånd för utvinning av naturgas. Det finns inte några gällande miljötillstånd för stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas.

I fråga om ansökningar om tillstånd som har inletts i mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts är bedömningen följande. Gruv- och utvinningsverksamhet är kostsamma verksamheter som kräver betydande planering och investeringar. Processen från de första åtgärderna till dess att en fullskalig gruv- eller utvinningsverksamhet är i drift tar vanligtvis flera år och är förenat med avsevärda arbetsinsatser och ekonomiska investeringar. Kostnaden för att undersöka ett område och förbereda gruvdrift är hög i förhållande till riskerna om man jämför med etablering av annan industriell verksamhet. Gruvnäringen är därför om möjligt i ännu högre grad än annan industriell verksamhet beroende av fasta och långsiktiga spelregler (prop. 1992/93:238 s. 9).

Som redogörs för ovan krävs att sökanden redan i samband med ansökan om undersökningstillstånd företer något indicium på att mineralet förekommer i det aktuella området. Därtill ställs det utökade krav på sökande som avser att prospektera efter olja och gasformiga kolväten, både i fråga om resurser och lämplighet. För att få påbörja själva undersökningsarbetet efter att undersökningstillstånd har meddelats krävs dessutom att tillståndshavaren ställer ekonomisk säkerhet avseende ersättning till mark- och sakägare för skada eller intrång som kan uppstå. Det krävs vidare att en arbetsplan upprättas som innehåller bl.a. en arbetsredogörelse och tidsplan för arbetet (3 kap. 5 § och 2 kap. 10 § minerallagen).

Kravet på malmbevisning i samband med en ansökan om bearbetningskoncession förutsätter kompetens och omfattande resurser hos sökanden. Att undersöka en fyndighet fram till bearbetningskoncession kostar vanligtvis tiotals miljoner kronor.

Vid tidpunkten för ansökan om bearbetningskoncession är det dessutom sällan klarlagt om fyndigheten är omedelbart brytvärd. Det kan anses uteslutet att någon som inte har tekniska eller ekonomiska förutsättningar för att exploatera en fyndighet skulle kunna eller ens vilja försöka uppfylla kravet på malmbevisning (prop. 1992/93:238 s. 7).

Även i samband med ansökan om tillstånd enligt miljöbalken ställs höga krav på sökanden. Vid prövning av en ny verksamhet ska sökanden beskriva hur hela den planerade verksamheten är tänkt att bedrivas, bl.a. vilken omgivningspåverkan och resursförbrukning som verksamheten kommer att medföra, samt vilka skyddsåtgärder som föreslås för att klara gällande krav och andra begränsningar som behövs för att verksamheten ska kunna bedrivas med en acceptabel omgivningspåverkan. Eftersom ansökan rör verksamhet som ger upphov till avfall ska det även finnas en beskrivning av hur avfallet kommer att tas om hand och hur det kommer att säkerställas att detta sker miljömässigt säkert i ett långsiktigt perspektiv.

I de fall där undersökningstillstånd och bearbetningskoncession har meddelats har den planerade verksamheten således redan kommit en bit på väg och beslut om omfattande investeringar har fattats. Även en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken kräver omfattande resurser från sökanden. För de enstaka företag som kan komma att drabbas av förbudet skulle det medföra orimliga konsekvenser om de mångåriga investeringarna som gjorts skulle visa sig vara bortkastade. Därför bör äldre föreskrifter tillämpas på ansökningar om tillstånd har inletts före ikraftträdandet. Genom de föreslagna övergångsbestämmelserna säkerställs därmed att företag som lagt ned betydande resurser och gjort mångåriga investeringar får rimliga möjligheter att fortsätta sin verksamhet (se vidare i avsnitt 7.3 om egendomsskyddet).

De flesta mineralutvinningsverksamheter förändras över tid. För eventuella miljötillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inletts före ikraftträdandet, kan det därmed finnas behov av att ändra eller ompröva dessa utifrån behov som kan uppstå under verksamhetens gång. Det kan t.ex. vara fråga om utbyte av teknik och annan utrustning eller andra omställningar som inte rymms under det befintliga tillståndet. Det är angeläget att verksamheter som har beviljats miljötillstånd före ikraftträdandet, eller där målet

eller ärendet om tillstånd inlets före ikraftträdandet, inte påverkas negativt av de föreslagna bestämmelserna. Ett hinder mot att meddela ändringar i befintliga tillstånd kan också få negativa konsekvenser för miljön, då implementering av ny teknik ofta innebär förbättrad miljöprestanda. Det finns därmed ett behov av att införa övergångsbestämmelser som reglerar detta. Därför bör äldre föreskrifter gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd har inlets före ikraftträdandet. Eftersom det föreslagna förbudet ska avse nyexploatering bör övergångsbestämmelserna inte gälla ändring eller omprövning av verksamheten som innebär att verksamhetens omfattning utökas, t.ex. i fråga om ökad produktionsmängd. Det ska alltså inte vara möjligt att genom omprövning eller ändring av ett redan beviljat tillstånd utöka verksamhetens omfattning efter förbudets ikraftträdande.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för myndigheter

De föreslagna författningsändringarna innebär att det inte längre ska vara möjligt att få undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession för stenkol, olja eller gasformiga kolväten. Det ska inte heller vara möjligt att få tillstånd enligt miljöbalken för gruv- eller utvinningsverksamhet avseende stenkol, brunkol eller skifferolja eller för utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas utom i vissa undantagsfall. Bergsstaten, som är en organisatorisk enhet vid SGU och ett s.k. särskilt beslutsorgan, handlägger ansökningar om undersökningstillstånd och bearbetningskoncession. Mark- och miljödomstolen och länsstyrelsens miljöprövningsdelegation handlägger ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken.

I dagsläget bedrivs det ingen gruvverksamhet avseende stenkol, brunkol eller skifferolja, och vad gäller undersökning och utvinning av råolja och naturgas så är antalet ansökningar få. De föreslagna lagändringarna kommer därmed endast ha en begränsad påverkan på verksamheten hos de berörda myndigheterna. Behovet av resurser till dessa myndigheter bör därmed inte påverkas av de föreslagna författningsändringarna. Eventuella ökade utgifter för Bergsstaten får tas inom myndighetens befintliga utgiftsram.

7.2 Konsekvenser för företag

I Sverige är verksamhet avseende råolja och naturgas med prospektering och utvinning en liten näring. Det är ett fåtal företag som i dag bedriver prospekteringsverksamhet och då i huvudsak

inriktade på naturgas. Det har inte förekommit vare sig prospektering eller utvinning av stenkol eller brunkol i Sverige på många år. Detta beror på de närmast obefintliga tillgångarna och utvinningsförutsättningarna.

Ett fåtal företag har ansökt om eller redan beviljats undersökningstillstånd för prospektering av olja och naturgas i Sverige. De företagen har genomfört aktiviteter och investeringar i syfte att kunna få bearbetningskoncession för utvinning av dessa mineral. Ett förbud mot utvinning skulle medföra att dessa företag förmodligen skulle behöva lägga ned hela eller delar av sin verksamhet när de befintliga tillstånden löpt ut. SGU och Bergsstaten har sammanställt underlag från mineralrättsregistret samt annan tillgänglig information när det gäller uppgifter om vilka som innehar undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession beträffande stenkol, olja och gas. Det finns tre företag som har beviljats undersökningstillstånd.

Ett företag har en beviljad bearbetningskoncession för naturgas, men det pågår i dagsläget inte någon verksamhet kopplad till tillståndet. Ytterligare ett företag har ansökt om bearbetningskoncession för naturgas, men ansökan har avvisats av bergmästaren. Avvisningsbeslutet har överklagats till förvaltningsrätten. Samma företag har även ansökt om tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av naturgas. Denna ansökan handläggs för närvarande av miljöprövningsdelegationen inom länsstyrelsen i Dalarnas län.

När det gäller stenkol finns det inte några gällande tillstånd eller ansökningar om tillstånd. Brunkol omfattas inte av bestämmelserna i minerallagen och därför finns det inte några uppgifter om det förekommer någon prospektering efter brunkol. Totalt finns det 9 gällande undersökningstillstånd som avser olja eller gas. För fem av dessa har ansökan om förlängning avslagits av bergmästaren, men tillstånden är fortfarande giltiga eftersom avslagsbesluten inte har vunnit laga kraft.

Det finns i dagsläget inte några tillstånd enligt miljöbalken för utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas.

Den personal som arbetar på berörda företag kommer i många fall att påverkas av ett förbud. Detta beror på om företagen har möjlighet att ändra sin verksamhet och hur kompetensbehoven då ser ut.

Det finns, förutom de företag som är direkt berörda, ett antal företag som utför konsulttjänster eller entreprenadarbeten åt dessa. Det är svårt att göra en bedömning av hur mycket ett förbud skulle påverka dessa företag, men för en enskild verksamhetsutövare kan det få stora konsekvenser. Det kan röra sig om företag och konsulter som utför undersökningsborrning eller undermarksarbeten och andra typer av undersökningar. I dagsläget innebär ett förbud en mycket begränsad påverkan då det enbart är ett företag och småskalig utvinning som berörs. För denna enskilda aktör kan dock konsekvensen bli påtaglig.

För de företag som planerat en utvinningsverksamhet innebär ett förbud en konkurrensnackdel gentemot utländska leverantörer.

Hantering av restprodukter

Förbudet kan få konsekvenser för de ekonomiska förutsättningarna att utvinna andra ämnen och mineral ur alunskiffer. Exempel på sådan är kritiska metaller och mineral av vikt för den gröna omställningen i samhället eller gödselämnena. Möjligheten att kunna utveckla biprodukter ur restprodukter efter mineralutvinning för vidare kommersialisering skulle kunna vara av vikt för att få lönsamhet i ett metallutvinningsprojekt som helhet. Om denna möjlighet inte finns kan kostnaderna för omhändertagande av utvinningsavfallet vid gruvbrytning överstiga nettoinkomsterna.

7.3 Offentligfinansiella konsekvenser

Ersättningsanspråk från innehavare av tillstånd

Egendomsskyddet

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen får ingen tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det

allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose allmänna angelägna intressen. Skyddet mot rådighetsinskränkningar och kravet på att tvångsförfoganden ska tillgodose angelägna allmänna intressen infördes i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt.

I Europakonventionen finns skyddet för äganderätten i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Begreppet egendom enligt artikeln omfattar inte bara äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening utan också faktiska existerande rättigheter som fordringar och immateriella rättigheter (prop. 1993/94:117 s. 14). Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Enligt Europadomstolens praxis ska ingrepp i egendomsskyddet var proportionerligt. Europadomstolen har även lagt vikt vid den enskildes legitima förväntningar, dvs. vad den enskilde med fog haft att räkna med i en viss situation.

Enligt förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen är rådighetsinskränkningar begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja främst sin fasta egendom som följer av t.ex. planlagstiftning och naturvårdslagstiftning och som inte utgör expropriation eller annat sådant förfogande. Grundlagsskyddet omfattar inte bara den som innehar mark eller byggnad med äganderätt, utan även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt (prop. 1993/94:117 s. 49). Fri- och rättighetskommittén gjorde i delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor bedömningen att mycket talar för att en koncession att ta mineral eller liknande på annans fastighet omfattas av egendomsskyddet (se SOU 1993:40, del A s. 47).

I samband med att förbudet mot utvinning av uran infördes gjorde regeringen bedömningen att ett undersökningstillstånd inte kan jämföras med koncession (se prop. 2017/18:212 s. 21).

Av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen följer att huvudregeln är att ersättning ska utgå då det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I fråga om ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande gäller sedan den 1 januari 2011 att full ersättning ska betalas. Bestämmelsen ändrades i syfte att tydliggöra

den rådande huvudprincipen om att full ersättning ska betalas vid expropriativa ingrepp (prop. 2009/10:80 s. 167). Förluster som består i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar, t.ex. genom uteblivet tillstånd till grustäkt eller markavvattning är enligt de ursprungliga förarbetena inte avsedda att vara ersättningsberättigande (prop. 1993/94:117 s. 17).

För att kunna påbörja fullskalig utvinningsverksamhet krävs tillstånd enligt flera lagar. Det är en utdragen process som ofta tar flera år. Prospekteringsverksamhet är vidare förenat med stora ekonomiska risker och det ekonomiska utfallet är alltid osäkert.

Den ekonomiska osäkerheten minskar dock ju längre verksamhetsutövaren kommer i processen mot fullskalig gruvverksamhet. För en verksamhetsutövare som har en beviljad bearbetningskoncession innebär det att denne innehar en ensamrätt att bryta mineral. Det innebär också att verksamhetsutövaren har kunnat visa att en fyndighet av visst mineral påträffats och att det är sannolikt att brytningen av fyndigheten är ekonomiskt lönsam. Verksamhetsutövaren har därmed ofta kommit en bit på väg mot fullskalig utvinningsverksamhet. Innan utvinning kan påbörjas krävs dock tillstånd enligt miljöbalken samt att markanvisning görs. Det finns i dagsläget en gällande bearbetningskoncession för utvinning av naturgas. I dagsläget finns inte något miljöbalkstillstånd eller någon verksamhet kopplad till koncessionen, som beviljades år 2008 och gäller till år 2033.

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna kommer beviljade undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner fortsätta att löpa tills giltighetstiden går ut. Även eventuella meddelade tillstånd enligt miljöbalken kommer att fortsätta att gälla till dess att giltighetstiden går ut. Ansökningar om tillstånd och ansökningar om förlängning av tillstånd som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet av lagändringarna kommer att behandlas i enlighet med de gamla bestämmelserna. Även ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken som har inletts hos mark- och miljödomstolen eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet kommer att behandlas i enlighet med de gamla bestämmelserna. Några befintliga tillstånd kommer inte att dras in. Ansökningar som rör övriga koncessionsmineral påverkas inte.

Det saknas skäl att nu göra någon annan bedömning än den regeringen gjorde i samband med att förbudet mot utvinning av uran infördes (se prop. 2017/18:212 s. 21). Därmed görs även nu bedömningen att lagändringarna inte innebär en sådan rådhetsbegränsning som omfattas av rätten till ersättning enligt egendomsskyddet i regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

Energistadgefördraget

Energistadgefördraget (ECT) trädde i kraft i april 1998 och för närvarande är 53 parter, inklusive EU och Euratom, anslutna till fördraget. Sverige har varit anslutet sedan fördraget trädde i kraft.

Syftet med ECT är att upprätta en rättslig ram för att främja långsiktigt samarbete på energiområdet. Fördraget innehåller bestämmelser om investeringar, transitering och samarbete inom energiområdet. I fråga om gjorda investeringar ska de fördragsslutande parterna främja och skapa stabila, förmånliga och klara villkor för utländska investerare och tillämpa principen om mest gynnad nation eller samma system som tillämpas på det egna landets investerare, beroende på vad som är mest förmånligt.

Stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas är samtliga energimaterial som omfattas av ECT. Rättigheter som har meddelats genom koncessioner eller tillstånd med stöd av lag utgör investeringar som omfattas av fördraget. Fördraget, som innebär ett skydd för utländska investerare, innehåller bl.a. bestämmelser om rättvis och skälig behandling (art. 10), vilken innefattar en bedömning av investerarens objektiva förväntningar, och expropriation (art. 13).

Bestämmelsen om expropriation (art. 13) innebär att investeringar tillhörande investerare från en fördragsslutande part, med vissa undantag, inte ska nationaliseras, exproprieras eller göras till föremål för åtgärd eller åtgärder som har motsvarande verkan. Bestämmelsen omfattar både direkt och indirekt expropriation. Indirekt expropriation kan t.ex. ske genom att en produkt förbjuds eller genom att ett tillstånd att bedriva verksamhet återkallas. Om en åtgärd är att bedöma som indirekt expropriation får avgöras från fall till fall.

I enlighet med vad som har redogjorts för ovan påverkar det föreslagna förbudet inte befintliga tillstånd eller ansökningar om tillstånd eller förlängning av tillstånd som har getts in till berörd myndighet före ikraftträdandet. Det görs därmed inte någon annan bedömning i denna del än den som redogjorts för i fråga om egendomsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Avgiftsintäkter

Innehavaren av ett undersökningstillstånd är skyldig att betala en årlig undersökningsavgift till staten. Avgiften bestäms med beaktande av undersökningsområdets storlek och de mineral som omfattas av tillståndet. Avgiften ökar med tillståndets ålder. Undersökningsavgiften är lägre för olja, gasformiga kolväten (naturgas) och diamant, jämfört med för övriga koncessionsmineral. Undersökningsavgiften för ett nytt tillstånd uppgår till två kronor per påbörjad hektar om det avser olja, gas eller diamant. Undersökningsavgiften för övriga mineral uppgår till 20 kronor per påbörjad hektar. Avgiftsintäkter tillförs statskassan via inkomstitel. Med anledning av den lägre avgiften för undersökningstillstånd för olja och gasformiga kolväten, samt det begränsade antal ärenden som avser dessa ämnen, bedöms ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol råolja, skifferolja och naturgas inte påverka statens budget.

7.4 Konsekvenser för energiförsörjning

Petroleumprodukter, produkter utvunna ur råolja, står enligt Statens energimyndighet för ca 25 procent av använda energibärare i Sverige. I dag är all råvara för olja och andra petroleumprodukter importerade. Användningen av olja för energiändamål har minskat betydligt sedan 1980-talet. Olja används även för andra ändamål än energi, som råvara för plast, smörjmedel och andra oljebaserade produkter.

Naturgasanvändningen i Sverige i dag utgör ca tre procent av energianvändningen. Naturgas används inom flera branscher, främst inom den kemiska industrin, livsmedelsindustrin, jord- och stenindustrin samt järn- och stålindustrin. Dessa fyra branscher svarar för ca 83 procent av industrins naturgasanvändning. Metan,

som är huvudbeståndsdelen i naturgas, används som råvara i olika tillverkningsprocesser. Exempel på produkter där metan kan ingå är färger, plaster, möbler, djurfoder m.m. Denna användning motsvarar åtta procent av naturgasanvändningen. All naturgas som används i dag är importerad, med undantag av gas från biogasanläggningar. Inför ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas kommer det i dagsläget inte ha någon större betydelse för Sveriges energiförsörjning. Ett förbud leder dock till att de tillgångar som påvisats och som framför allt bedömts kunna ha ett lokalt värde som energikälla inte kan utnyttjas. Möjligheten att använda dessa naturresurser inom teknisk industri för framställning av andra produkter som exempelvis asfalt, plast eller färg påverkas.

I fråga om försörjningstrygghet kan även Sveriges små förekomster vara av värde, t.ex. vid störningar i leveranser av kol, olja eller gas. Ytterligare en möjlig nackdel med ett förbud mot utvinning av råolja, skifferolja och naturgas är att naturgas beskrivs som ett viktigt övergångsalternativ i vissa scenarier för Sveriges omställning till ett energisystem baserat på förnybara energikällor. Ett förbud skulle innebära att Sveriges egen försörjningsgrad avseende olja och gas skulle försämrats något. Om det geopolitiska läget skulle försämrats och om inrättande av handelshinder skulle innebära att Sverige inte kan importera olja eller gas, kan ett förbud innebära att åtgärder för upprätta inhemsk utvinning kompliceras och fördröjs. Sverige är dock redan idag importberoende och skulle ändå förbli det eftersom mängderna som kan utvinnas här bedöms vara relativt små.

7.5 Miljö- och klimatmässiga konsekvenser

I huvudsak innebär ett förbud mot utvinning av stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas en minskning av risken för förorening av luft, mark och vatten.

Utvinning av råolja respektive naturgas ur brunnar innebär att det krävs en infrastruktur på mark i form av ledningar och vägar. Påverkan förknippade med denna typ bedöms vara i samma omfattning som vid vanlig vägdragning och t.ex. fjärrvärmeledningar. Den mark som skulle tas i anspråk för utvinning kan vid förbud istället användas för andra ändamål. Ett förbud är även

positivt för lokala och regionala satsningar på naturturism i de fall markområdena sammanfaller.

7.6 Konsekvenser för forskning och utveckling

Nuvarande geologisk kunskap om de sedimentära berggrundsområdena i Sverige baseras till merparten på den dokumentation som de prospekterande bolagen rapporterat till SGU i samband med avslutade undersökningar. Utan dokumentation från tidigare prospektering efter olja och gas hade nuvarande bedömningar om geotermi, energilagring och koldioxidlagring blivit betydligt svårare och mer kostsamma. Med ett förbud mot nyexploatering av kol, olja och gas uteblir informationsinsamling i de aktuella områdena för prospektering. Detta innebär i sin tur att en viktig informationskälla för forskning och utveckling om de geologiska förhållandena i områden som kan vara intressanta för utvinning försvinner.

Ett antal institutioner vid högskolor och universitet bedriver idag forskning kring geovetenskapliga frågeställningar som rör bl.a. grundvatten, geoenergi och koldioxidlagring.

Även andra angränsande forskningsområden som t.ex. geoenergi kan påverkas av ett förbud. Geotermiska borrhningar har hittills utförts i begränsad omfattning, främst i sydvästra Skåne (Malmö och Lund), och vid Klintehamn på Gotland. Någon olja eller gas påträffades inte vid dessa borrhningar, men det är inte uteslutet att det skulle kunna ske i samband med nya borrhningar i samma områden.

En negativ konsekvens av ett förbud är en risk för minskad kunskap i form av geologisk basinformation och bl.a. grundvattenförhållanden då alla forsknings- och undersökningsinsatser genererar geologisk information samt att generell utveckling av och kunskap om olika borrhnings- och utvinningsmetoder minskar i landet. Det senare är troligen ett litet problem då merparten av teknik och utrustning vid olje- och gasprospektering utvecklas av utländska företag.

För vissa berörda undersökningstillstånd är närheten till angränsande sjösystem som Siljan eller Vättern känslig så dessa

också har betydelse för dricksvattenförsörjningen. Ett utvinningsförbud kan vara en signal som stimulerar ökad innovation inom alternativa energilösningar och därmed konkurrenskraftiga företag och näringslivsutveckling på längre sikt.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

6 j § Tillstånd får inte ges till gruvdrift eller gruvanläggning för brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

Trots första stycket får tillstånd ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

Paragrafen är ny och innehåller ett förbud mot gruvdrift eller gruvanläggning beträffande stenkol, brunkol eller skifferolja. Bestämmelsen har utformats med förbudet mot utvinning av uran i 9 kap. 6 i § miljöbalken som förebild.

I *första stycket* anges att tillstånd till gruvdrift eller gruvanläggning som avser stenkol, brunkol eller skifferolja inte får ges. Med gruvdrift eller gruvanläggning som avser stenkol, brunkol eller skifferolja menas gruvverksamhet som är inriktad på att utvinna och ta i anspråk just dessa ämnen.

I *andra stycket* anges att tillstånd får ges till gruvdrift eller gruvanläggning för andra mineral som innefattar sådan brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning av stenkol, brunkol eller skifferolja som är nödvändig för att gruvdriften eller gruvanläggningen för dessa andra mineral ska kunna bedrivas.

Här avses t.ex. fall då fyndigheten av ett ämne är belägen under ett berglager som behöver brytas för att tillståndshavaren ska komma åt fyndigheten eller då en fyndighet förekommer tillsammans med ett annat ämne på ett sådant sätt att brytning, provbrytning, bearbetning eller anrikning måste ske i ett sammanhang för att komma åt det mineral som är syftet med

verksamheten. Utvinning av andra mineral än stenkol, brunkol eller skifferolja påverkas därmed inte av förbudet.

Med uttrycken brytning, bearbetning och anrikning avses alla de åtgärder som normalt förekommer vid gruvdrift och brytning av stenkol, brunkol eller skifferolja. På motsvarande sätt som gäller beträffande utvinning av uran omfattar bestämmelsen också återvinning eller utvinning av stenkol, brunkol eller skifferolja ur restprodukter från gruvverksamhet (jfr prop. 2017/18:212 s. 23 f).

Förbudet gäller även alla de åtgärder som förekommer vid provbrytning av stenkol, brunkol eller skifferolja.

6 k § Tillstånd får inte ges till utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas.

Trots första stycket får tillstånd ges till utvinning av andra mineral som även innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinningen av dessa andra mineral ska kunna ske.

Trots första stycket får tillstånd ges till sådan utvinning på land av råolja eller naturgas som är nödvändig för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske.

Paragrafen är ny och innehåller ett förbud mot utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas.

Bestämmelsens första stycke har utformats med förbudet mot utvinning av uran i 9 kap. 6 i § miljöbalken som förebild. Bestämmelsen gäller verksamhet som är inriktad på att utvinna och ta i anspråk just råolja, skifferolja eller naturgas.

I andra stycket anges att tillstånd får ges till utvinning av andra mineral som även innefattar sådan utvinning eller med utvinning sammanhängande bearbetning av råolja, skifferolja eller naturgas som är nödvändig för att utvinningen av dessa andra mineral ska kunna ske. På motsvarande sätt som beträffande stenkol, brunkol eller skifferolja i 9 kap. 6 j § avses här t.ex. fall då råolja, skifferolja eller naturgas behöver utvinnas för att verksamhetsutövaren ska kunna komma åt det mineral verksamheten syftar till att utvinna. Det kan även vara så att råolja, skifferolja eller naturgas förekommer tillsammans med det mineral som ska utvinnas och att utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning behöver ske av alla mineral i ett sammanhang.

Uttrycken utvinning och med utvinning sammanhängande bearbetning avser alla de åtgärder som normalt förekommer i samband med utvinning av råolja, skifferolja och naturgas. Det är endast sådan bearbetning som sker i samband med utvinningen som omfattas av förbudet. Åtgärder för bearbetning av råolja som inte sker i direkt samband med utvinning, t.ex. bearbetning på olika sätt av importerad råolja, skifferolja eller naturgas, omfattas alltså inte av förbudet.

På motsvarande sätt som gäller beträffande utvinning av uran omfattar bestämmelsen också återvinning eller utvinning av råolja, skifferolja och naturgas ur restprodukter från tidigare utvinning.

Förbudet utgör inte något hinder för fastighetsägare att omhänderta ytligt förekommande naturgas som naturligt tränger ut ur berggrunden eftersom det då inte är fråga om utvinning. Förbudet utgör inte heller något hinder för omhändertagande av råolja eller naturgas som påträffas i samband med borrhning efter vatten eller geoenergi.

I tredje *stycket* finns ett undantag som föreskriver att tillstånd får ges till utvinning på land av råolja eller naturgas för att geologisk lagring av mindre än 100 000 ton koldioxid för forskningsändamål ska kunna ske. Med lagring för forskningsändamål avses lagring som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer. Undantaget gäller i dessa fall endast sådan utvinning som av tekniska skäl är nödvändig för att den planerade verksamheten med koldioxidlagring ska kunna ske. Det innebär att utvinning av råolja eller naturgas inte får ske av ekonomiska skäl.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Punkt 1

Enligt punkt 1 ska lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2022.

Punkt 2

Enligt punkt 2 ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för ansökningar om tillstånd som har inletts vid mark- och miljödomstol eller hos länsstyrelsens miljöprövningsdelegation före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts. Äldre föreskrifter ska även gälla för mål eller ärenden om omprövning eller ändring av tillstånd som har beviljats före ikraftträdandet, eller som beviljas efter ikraftträdandet men där målet eller ärendet om tillstånd inleddes före ikraftträdandet, om sådan omprövning eller ändring inte gäller utökning av verksamhetens omfattning.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 6.

8.2 Förslaget till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av följande mineraliska ämnen (koncessionsmineral):

1. antimon, arsenik, beryllium, bly, cesium, guld, iridium, järn som förekommer i berggrunden, kobolt, koppar, krom, kvicksilver, lantan och lantanider, litium, mangan, molybden, nickel, niob, osmium, palladium, platina, rodium, rubidium, rutenium, silver, skandium, strontium, tantal, tenn, titan, torium, vanadin, vismut, volfram, yttrium, zink och zirkonium,

2. andalusit, apatit, brucit, flusspat, grafit, kyanit, leror som är elffasta eller klinkrande, magnesit, magnetkis, nefelinsyenit, sillimanit, stensalt eller annat salt som förekommer på liknande sätt, svavelkis, tungspat och wollastonit,

3. diamant.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av vilka mineraliska ämnen som är koncessionsmineral. Ändringen innebär att stenkolk tas bort ur uppräkningslistan i punkt 2 och att olja och gasformiga kolväten tas bort från punkt 3. Stenkolk, olja och gasformiga kolväten ska därmed inte längre vara koncessionsmineral.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

2 kap. Undersökningstillstånd

Förutsättningar för tillstånd

2 § Undersökningstillstånd *ska* meddelas, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral.

Undersökningstillstånd får dock inte beviljas den som uppenbarligen saknar möjlighet eller avsikt att få till stånd en ändamålsenlig undersökning eller den som tidigare har visat sig olämplig att bedriva undersökningsarbete.

Tillstånd att bedriva undersökning beträffande diamant får beviljas endast den som visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för undersökningstillstånd.

Tredje stycket ändras på så sätt att olja och gasformiga kolväten tas bort från uppräknningen av de mineral där det krävs att sökanden visar att han eller hon är lämplig att bedriva sådan undersökning. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

3 kap. Undersökningsarbete

Rätt att bedriva undersökningsarbete utan tillstånd

2 § Om det kan ske utan intrång i nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt får fastighetsägaren eller, efter dennes medgivande, annan utan undersökningstillstånd bedriva undersökning beträffande alla koncessionsmineral utom diamant, dock inte inom områden där någon annan har tillstånd eller koncession enligt denna lag. Bestämmelserna i 3–7 §§ gäller i tillämpliga delar även sådant undersökningsarbete.

Paragrafen reglerar rätten att bedriva undersökningsarbete utan tillstånd. Paragrafen ändras på så sätt att olja och gasformiga

kolväten tas bort ur uppräknningen av de koncessionsmineral där undersökning i vissa fall får ske även utan undersökningstillstånd. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

4 kap. Bearbetningskoncession

Förutsättningar för koncession

2 § Koncession ska meddelas, om

1. en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad, och
2. fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

I ärenden om beviljande av koncession ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken.

Koncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för bearbetningskoncession. Paragrafen ändras på så sätt att andra stycket tas bort. Det borttagna stycket reglerar lämplighetskrav på den som vill bedriva bearbetning av olja eller gasformiga kolväten. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

5 kap. Bearbetning m.m.

Hur undersökningsarbete får bedrivas

3 § Undersökningsarbete får avse sådana mineral som omfattas av koncessionen. I den mån ingen annan har tillstånd eller koncession får koncessionshavaren inom koncessionsområdet undersöka även andra koncessionsmineral med undantag av diamant.

I fråga om undersökningsarbete som bedrivs i dagen på mark som inte har anvisats ska 3 kap. 3–5 f §§ tillämpas.

Paragrafen reglerar möjligheten för koncessionshavare att undersöka även andra koncessionsmineral än de som omfattas av koncessionen i den mån ingen annan har tillstånd eller koncession, dock inte diamant.

Första stycket ändras på så sätt att olja och gasformiga kolväten tas bort ur den uppräknningen. Ändringen är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Hur bearbetning m.m. får utföras

6 § Koncessionshavaren får tillgodogöra sig sådana koncessionsmineral och övriga mineraliska ämnen, *dock inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas*, som inte förrän vid anrikning eller därmed likställt förfarande kan avskiljas från de mineral som koncessionen omfattar.

Koncessionshavaren får tillgodogöra sig även andra utvunna koncessionsmineral och mineraliska ämnen, *dock inte stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas*, än som avses i första stycket, om markägaren inte inom sex månader efter tillsägelse avhämtar mineralet och ersätter de kostnader som lagts ned på det.

Paragrafen reglerar möjligheten för koncessionshavare att i de fall koncessionsmineralet förekommer tillsammans med andra mineral och inte kan separeras förrän vid anrikningen tillgodogöra sig alla de utvunna mineralerna. I de fall mineralen kan separeras utan

anrikning får markägaren avhämta mineralet inom viss tid mot att han eller hon ersätter koncessionshavaren dennes kostnader för att utvinna mineralet. Om markägaren inte utnyttjar denna möjlighet får koncessionshavaren tillgodogöra sig mineralet.

Paragrafen ändras på så sätt att koncessionshavaren i dessa båda fall inte längre får tillgodogöra sig stenkol, brunkol, råolja, skifferolja eller naturgas. Ändringen innebär att stenkol, brunkol, råolja, skifferolja och naturgas som har tagits ut som utgångspunkt kommer att utgöra avfall.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Utfraktsvägar och stängsel m.m.

8 § Utfraktsvägar och orter som leder till en gruvans obrutna delar *ska* hållas öppna. Borrhål till saltfyndigheter *ska* vara försedda med mynningsskydd. För igenläggning av sådana utfraktsvägar, orter eller borrhål krävs särskilt tillstånd av bergmästaren.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka krav som gäller för bl.a. utfraktsvägar och mynningsskydd innan en koncession har upphört att gälla.

Ändringen, som är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral, innebär att olje- och gasfyndigheter inte längre ska omfattas av bestämmelsen.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

6 kap. Överlåtelse, frånträdande, återkallelse och ändring av undersökningstillstånd och koncession

Ändring av villkor

4 § Om verksamhet enligt en koncession ger upphov till betydande olägenheter som inte förutsågs när koncessionen meddelades, får prövningsmyndigheten bestämma de villkor för den fortsatta verksamheten som behövs för att förebygga eller minska olägenheterna. Detsamma gäller arbete enligt undersökningstillstånd för diamant.

I övrigt får villkor i undersökningstillstånd eller koncession ändras endast i enlighet med tillstånds- eller koncessionshavarens begäran eller medgivande.

Vid prövningen *ska* 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas.

Paragrafen reglerar ändring av villkor för en bearbetningskoncession och för arbete enligt undersökningstillstånd för olja, gasformiga kolväten och diamant.

Ändringen, som är en följd av att olja och gasformiga kolväten inte längre ska vara koncessionsmineral, innebär att olje- och gasfyndigheter inte längre ska omfattas av bestämmelsen.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Punkt 1

Enligt punkt 1 ska lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2022.

Punkt 2

Enligt punkt 2 ska äldre föreskrifter fortsätta att gälla för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har beviljats före ikraftträdandet och för undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som beviljas efter ikraftträdandet, men där ärendet om tillstånd inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter ska även fortsätta att gälla för ärenden om undersökningstillstånd, bearbetningskoncessioner och ärenden om förlängning av undersökningstillstånd och bearbetningskoncessioner som har inletts hos bergmästaren före ikraftträdandet men som ännu inte avgjorts.

De närmare övervägandena finns i avsnitt 6.

Departementsserien 2021

Kronologisk förteckning

1. Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. A.
2. Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. Fi.
3. UTGÅR.
4. Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). A.
5. Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. Ju.
6. Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. Ju.
7. Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. S.
8. Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. Ju.
9. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. Ju.
10. EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. Ju.
11. Vissa statliga insatser på musikområdet. Ku.
12. Ändringar i radio- och tv-lagen. Ku.
13. Nationell plan för trygghet och studiero. U.
14. Vraket efter ubåten ”Som”. UD.
15. Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. Ju.
16. Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.
17. En reformerad arbetsrätt.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. A.
18. Omställningsstudiestöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. U.
19. Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd. Ju.
20. Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas. N.

Departementsserien 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Myndigheter i samverkan mot arbetslivskriminalitet. [1]

Kompletterande åtgärder till EU:s förordning om inrättande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA). [4]

Grundläggande omställnings- och kompetensstöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [16]

En reformerad arbetsrätt.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [17]

Finansdepartementet

Ett bättre underlag för att bedöma bostadsbristen. [2]

Justitiedepartementet

UTGÅR. [3]

Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information. [5]

Insolvensdirektivet och reglerna om skuldsanering. [6]

Ändring av andelstal i gemensamhetsanläggningar. [8]

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem. [9]

EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning. Kompletterande reglering. [10]

Digitaliseringsdirektivets genomförande i svensk bolagsrätt. [15]

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd. [19]

Kulturdepartementet

Vissa statliga insatser på musikområdet. [11]

Ändringar i radio- och tv-lagen. [12]

Näringsdepartementet

Förbud mot prospektering och nyexploatering av kol, olja och fossilgas. [20]

Socialdepartementet

Barnets bästa när vård enligt LVU upphör. [7]

Utbildningsdepartementet

Nationell plan för trygghet och studiero. [13]

Omställningsstudiestöd.
– för flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden. [18]

Utrikesdepartementet

Vraket efter ubåten ”Som”. [14]

En departementspromemoria arbetas fram inom Regeringskansliet. Den publiceras i departementsserien, förkortad Ds.



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0153-5 ISSN 0284-6012