

Remissvar avseende utkast till lagrådsremiss En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

Diarienummer; KN2025/01871

2025-12-05

Blykalla uppskattar möjligheten att få inkomma med synpunkter på utkast till lagrådsremissen "En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar"
Blykalla får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattningsvis

- Blykalla tillstyrker förslaget med ett tidigt godkännande från regeringen.
- Det är viktigt att det tidiga godkännande utgör en effektiv process och sökanden bör få möjlighet att delta och driva delar av miljöbedömningen. Regeringens antagande av en plan för kärntekniska anläggningar bör ersättas eller anpassas så att det motsvarar regeringens områdesanvändningsbesked enligt SOU 2025:88. Härigenom undviks dubbelprövning enligt hushållningsbestämmelserna.
- Blykalla avstyrker förslagets definition av begreppet "provdrift" då definitionen avviker från hur begreppet för närvarande tillämpas; provdrift bör kopplas till när kärnbränsle hanteras och inte omfatta teknisk verifiering.
- Blykalla avstyrker förslaget att en specifik miljöbedömning ska krävas inom ramen för prövningen enligt kärntekniklagen, i de fall det även krävs en sådan bedömning för verksamheten inom ramen för en prövning enligt miljöbalken.

Kort om Blykalla

Blykalla är ett svenskt bolag som utvecklar små modulära kärnkraftsreaktorer. Bolaget är sprunget ur 25 års forskning och grundades 2013. Blykalla använder bly som kylmedium istället för lättvatten. Detta är ett av flera koncept som räknas till fjärde generationens reaktorteknik. Företaget har ett flertal patent av betydelse för bolagets teknik, däribland ett patent avseende en aluminiumlegering som är mycket motståndskraftig mot strålning och korrosion.

1. Förslaget till lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar

Blykalla anser att det finns ett behov av tidiga besked från regeringen och ser positivt på flera aspekter av den föreslagna lagen om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar ("**Godkännandelagen**"). Blykalla ser alltså att det förslag som utredningen lade fram om ett principbeslut som en bättre modell men förstår att regeringen har valt en annan väg. Med beaktande av detta får Blykalla framföra följande.

Kommenterar till ansökans innehåll enligt Godkännandelagen

Blykalla välkomnar de förändringar som vidtagits rörande vilka uppgifter som en ansökan om godkännande ska innehålla. Såvitt gäller 4 § tredje stycket Godkännandelagen¹ noterar Blykalla att skrivningen i författningskommentaren inte helt speglar motiven och kan tolkas som att en sökande måste ha bestämt hur samtliga frågor om hur kärnämnet eller kärnavfallet från den kärntekniska anläggningen ska tas om hand inbegripande hantering, lagring, transport och slutförvaring ska lösas. Av motiven framgår dock att det är tillräckligt att förklara *"att det finns förutsättningar för att omhänderta kärnämnet eller kärnavfallet"* och att *"[d]et bör därför vara tillräckligt att den sökande i sin ansökan kan ange uppgifter om hur kärnämnet eller kärnavfallet från den kärntekniska anläggningen ska kunna omhändertas."* Lagtexten och författningskommentaren bör justeras för att bättre motsvara motiven vilka Blykalla instämmer med.

Godkännandelagens förhållande till områdesanvändningsbesked enligt förslag i SOU 2025:88 "Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten"

Blykalla har i tidigare remissyttranden framhållit vikten av att sökanden driver tillståndprocessen och härvid är delaktig i framtagande av underlag till miljöbedömningen och genomförande av samråd. I sitt remissvar avseende SOU 2025:88 framhåller Blykalla att det föreslagna områdesanvändningsbeskedet är en mer ändamålsenlig process än regeringens antagande av en plan för kärntekniska anläggningar.² Skälen för detta är de följande.

- Sökanden driver processen med länsstyrelsens stöd, vilket är mer effektivt än att överlåta hela processen till en myndighet.
- Proportionella krav på underlag anpassade till prövningens syfte, med *specifik miljöbedömning* (MKB) istället för strategisk miljöbedömning.
- Bindande beslut som ger verklig förutsebarhet, till skillnad från planen som endast är vägledande.

¹ 4 § tredje stycket godkännandelagen: "För en kärnteknisk anläggning, som inte är ett mellanlager eller ett slutförvar, och som hanterar ett kärnämne eller ger upphov till kärnavfall, ska ansökan även innehålla uppgifter om hur sökanden avser att ta hand om kärnämnet eller kärnavfallet.

² Se Blykallas yttrande

<https://www.regeringen.se/remisser/2025/09/remiss-av-sou-202588-tidigt-besked-om-lamplig-anvandning-av-mark-och-vatten/> (Senast hämtad den 5 december 2025)

Båda regeringens antagande av en plan och områdesanvändningsbeskedet prövar 3-4 kap. miljöbalken, vilket skapar dubbelprövning om de existerar parallellt. Blykalla anser därför att områdesanvändningsbeskedet enligt förslag i SOU 2025:88 bör ersätta regeringens antagande av en plan som förutsättning för regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar. Alternativt bör processen för antagande samt innebörd av en plan för kärntekniska anläggningar redan nu anpassas för att motsvara ett områdesanvändningsbesked.

Eftersom processen för regeringens godkännande behöver komma på plats snarast för att nya aktörer ska kunna ansöka om tillstånd, kan en interimslösning övervägas där den föreslagna processen för regeringens antagande av en plan enligt Godkännandelagen införs tills dess förslaget om områdesanvändningsbesked är implementerat. Blykalla vill i sammanhanget understryka vikten av att implementeringen av regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar inte försenas i väntan på områdesanvändningsbeskedet kommer på plats.

2. Utredningens förslag till ändringar av prövningen enligt miljöbalken

Handläggningsfrågor

Blykalla anser att det är mycket positivt att en sökande kan lämna in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och att mark- och miljödomstolen kan inleda och bedriva handläggningen fram till dess att domstolen ska avge yttrande för regeringens tillåtlighetsprövning. Blykalla tillstyrker således den föreslagna 16 kap. 11 a § miljöbalken.

Blykalla har ingen synpunkt på att man inte kan överlåta ett beslut enligt Godkännandelagen, jfr 17 kap. 1 § b miljöbalken.

Avseende berättigandebedömningen

Blykalla tillstyrker regeringens förslag om att en berättigandebedömning ska göras, jfr 9 § Godkännandelagen samt 17 kap. 6a § miljöbalken. För ny reaktorteknik utan driftsatta reaktormodeller måste denna bedömning nödvändigtvis baseras på ett mer konceptuellt och teoretiskt underlag jämfört med det underlag som kan krävas för existerande reaktormodeller för vilka omfattande driftdata finns tillgänglig.

Vid bedömningen av nackdelar anges att alla betydande radiologiska konsekvenser av uppförandet och driften av den typ av anläggning som ansökan avser måste beaktas. Det innebär bl.a. att konsekvenser från normal drift, möjliga olyckor, transporter och avfallshantering ska beaktas.

Mot denna bakgrund föreslår Blykalla att det i författningskommentaren till 9 § Godkännandelagen och 17 kap. 6 a § miljöbalken görs följande tillägg

“För ny reaktorteknik där inga eller få reaktormodeller med jämförbar teknik är i drift, måste bedömningen med nödvändighet baseras på teoretiska analyser, säkerhetsanalyser, simuleringar och prognoser för den aktuella reaktortypen. Även om underlaget är mer konceptuellt än för etablerad teknik ska bedömningen omfatta samma aspekter av uppförande och drift, inklusive konsekvenser från normal drift, möjliga olyckor, transporter och avfallshantering.

Förhållandet mellan miljöbalken och kärntekniklagen i de olika prövningarna bör inte ändras

Blykalla anser att den föreslagna ordningen med krav på specifika miljöbedömningar – både enligt prövningen enligt kärntekniklagen och prövningen enligt miljöbalken – riskerar att bli ineffektiv och skapa otydlighet om vad som ska prövas i respektive ordning. En bättre uppdelning vore att miljöbedömningen genomförs endast inom prövningen enligt miljöbalken, där Strålsäkerhetsmyndigheten yttrar sig till domstolen om huruvida miljökonsekvensbeskrivningen tillräckligt beskriver frågor om joniserande strålning.

Blykalla anser att kravet på en miljöbedömning enligt MKB-direktivet, som omfattar bl.a. kärnkraftverk och reaktorer och de konsekvenser som ska beskrivas handlar om bl.a. utsläpp av strålning och en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av bl.a. utsläppen av strålning, uppfylls genom att dessa frågor prövas inom ramen för miljöbalkstillståndet. Det är inom den prövningen samtliga konsekvenser från verksamheten bedöms. Det faktum att dessa frågor även prövas mer ingående i en separat prövning enligt kärntekniklagen, innebär inte att en miljöbedömning måste ingå i den senare prövningen, vars underlag är mer detaljerat och dessutom ofta sekretessbelagt av säkerhetsskäl.

Blykalla vidhåller att prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen ska särskiljas så att prövningen enligt kärntekniklagen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd. I vart fall bör kravet på en miljöbedömning som underlag för prövningen enligt kärntekniklagen utgå. Även om man i de flesta prövningar kan nyttja samma miljöbedömning kan det i vissa fall innebära att en separat bedömning måste tas fram. Detta kan exempelvis vara fallet om prövningen enligt kärntekniklagen initieras en tid efter miljöbalksprövningen och en ny miljöbedömning krävs för att säkerställa att bedömningen är aktuell. Nuvarande förslag medför vidare att det kan komma att krävas fyra miljöbedömningar; en strategisk för prövningen enligt Godkännandelagen, en specifik för prövningen enligt miljöbalken, en specifik för prövningen enligt kärntekniklagen och en strategisk för detaljplaneprocessen. För att uppnå utredningens mål att tillståndsprövningen ska bli mer effektiv process bör processerna separeras åt på ett tydligare sätt och kravet på miljöbedömning bör återfinnas endast i prövningen enligt miljöbalken. Ett krav på flera miljöbedömningar är ineffektivt och kan leda till processuella frågeställningar om olika instanser gör olika bedömningar av samma eller överlappande frågor baserat på samma eller överlappande miljöbedömningar.

Sammanfattningsvis avstyrker Blykalla förslaget att en miljöbedömning ska krävas för prövningen enligt kärntekniklagen, i de fall det krävs en sådan bedömning för den aktuella verksamheten inom ramen för en prövning enligt miljöbalken.

3. Kärntekniklagen

3.1 Definitionen av "provdrift"

Provdrift avses definieras i en ny punkt 7 i 2 § kärntekniklagen. Provdrift föreslås definieras som följer.



”7. provdrift: den process i vilken strukturer, system och komponenter i en kärnteknisk anläggning tas i drift för att verifiera att de konstruktions- och funktionskrav är uppfyllda som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar, inför övergången till rutinmässig drift,”

Blykalla motsätter sig den föreslagna definitionen av uttrycket ”provdrift” då uttrycket och den föreslagna författningskommentaren, i motsats till vad som anges, inte är förenlig med hur begreppet ”provdrift” tolkats i praxis. Som framgått omfattar förslaget all verifiering av konstruktions- och funktionskrav för strukturer, system och komponenter inför rutinmässig drift. Det inkluderar således även s.k. cold commissioning, vilket idag anses utgöra en del av uppförandet av en kärnteknisk anläggning. Uppförandet omfattar redan all teknisk verifiering utan bränsle.

Enligt nuvarande praxis börjar provdrift när tillståndshavaren laddar härden och därefter genomför tester med bränsle (s.k. fuel-in commissioning) för att verifiera konstruktions- och funktionskrav förknippade med en varm anläggning och bränslets egenskaper.

Det steg som bör kopplas till myndighetens kontroll är tillförseln av kärnbränsle, inte all föregående teknisk verifiering. Att flytta kontrollsteget mycket tidigare jämfört med vad som idag gäller får negativ påverkan på projektets effektiva genomförande. Det är även ett krav som blir svårt att förhålla sig till för SMR-utvecklare som utvecklar reaktorer där modulära delar färdigställs och testas i fabrik som sannolikt inte finns på platsen för kärnkraftanläggningen.

Blykalla föreslår att definitionen av provdrift formuleras som följer. Formuleringen innebär att provdrift avser den fas som inleds med hantering av kärnbränsle vilket är linje med hur begreppet förstås idag.

2 § I denna lag avses med
[...]

7. provdrift: den process i vilken strukturer, system och komponenter i en kärnteknisk anläggning tas i drift för att verifiera att de konstruktions- och funktionskrav är uppfyllda som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar, inför övergången till rutinmässig drift, *och som för kärnkraftsreaktorer innefattar verifiering med kärnbränsle.*

3.2 Talerätt

Blykalla delar Vattenfalls inställning att allmänhetens och miljöorganisationers klagorätt tillgodoses i tillräcklig omfattning i nuvarande miljöprövning och avstyrker därför föreslagna 24 a § kärntekniklagen. Beslut om tillstånd för att bedriva kärnteknisk verksamhet (5 §), beslut om förhandsbesked (6 b §), beslut om tillståndsvillkor (8 §) och beslut om återkallelse av tillstånd (15 §) enligt kärntekniklagen bör istället avgränsas så att sådana beslut inte avgör miljöfrågor som kräver en klagorätt.

3.3 Stegvisa prövningen

Blykalla motsätter sig att regeringen valt att inte följa utredningens förslag om att tillståndet ska ge rätt att påbörja uppförandet av en kärnteknisk anläggning. Dock välkomnar bolaget att regeringen tydligt beskriver att en ansökan kan innehålla underlag som kan ligga till



grund för ett efterföljande godkännande att få påbörja uppförande anläggningen, även om det sker i ett separat beslut.

Det extra beslutssteget riskerar att förlänga den totala provningstiden, vilket försenar genomförandet och ökar kostnaderna. Osäkerheten om när projektet faktiskt kan påbörjas påverkar finansieringen, vilket särskilt drabbar nya aktörer och mindre projekt. Det kan även ifrågasättas om en sökande med stöd av ett tillstånd, men före godkännande av uppförande, kommer att beställa komponenter med långa leveranstider i och med risken att SSM ställer justerade krav i samband med godkännandet av konstruktion och uppförande.

Blykalla delar Vattenfalls ståndpunkt om att endast hållpunkter för kontrollen bör anges i lag så att en flexibilitet för olika anläggningars förutsättningar skapas. Därmed kan en tillståndshavaren tillsammans med myndigheten ta fram en anläggningsanpassad plan för när de olika kontrollstegen ska anses infalla för respektive anläggning³.

3.4 Angående kungörelse

Blykalla tillstyrker förslaget att det inte ska krävas någon kungörelse innan en stegvis kontroll av uppförande, provdrift eller rutinmässig drift, och inte heller inför avveckling.

3.5. Förslaget till förtydligande gällande förutsättningarna för slutförvar i utlandet

Blykalla anser inte att uttrycket "tydligt" behövs i det föreslagna 5 a § tredje stycket lag om kärnteknisk verksamhet.

3.6 Förberedande dialog

Blykalla tillstyrker förslaget i 6 § kärntekniklagen som kodifierar möjligheten att ha en förberedande dialog mellan sökanden och myndigheten.

3.7 Förhandsbesked

Blykalla tillstyrker förslaget till förhandsbesked och att detta kan nyttjas av fler än potentiella tillståndshavare, såsom leverantörer. Blykalla förstår bakgrunden till att förhandsbesked begränsas till frågor rörande en anläggnings konstruktion, även om Blykalla ser ett stort värde i att även kunna förhandspröva förlägningsplatsens förutsättningar samt administrativa resurser och personella resurser för uppförandet eller driften av anläggningen.

Blykalla ställer sig dock frågande till den begränsning som återfinns i 6 b § andra stycket att ett förhandsbesked får ges endast för frågor där tillstånd enligt 5 § första stycket meddelas av en myndighet, då en provning kan omfatta fler frågor än de som kräver tillstånd och därmed få avgörande betydelse för en leverantör i dess utveckling av en reaktor.

Blykalla förordar en utveckling av ett typgodkännande för anläggningskonstruktioner samt att det inom ramen för förprovningen kan ske en gemensam granskning av flera

³ Se Vattenfalls yttrande:

<https://www.regeringen.se/contentassets/343abf27508c44cc8d570b20cdefb6d2/vattenfall-ab.pdf>
(Senast hämtad 5 december 2025).

tillståndsmyndigheter, liknande NUWARD joint early review där Strålsäkerhetsmyndigheten deltog tillsammans med bl.a. tillståndsmyndigheterna från Frankrike (ASNR), Finland (STUK) och Tjeckiska republiken (SÚJB). Det bör således övervägas att införa en möjlighet för Strålsäkerhetsmyndigheten, efter begäran av en sökande, att inkludera utländska myndigheter i granskningen inom ramen för ett förhandsbesked.

Det är vidare positivt med förhandsbeskedets bindande verkan i efterkommande prövning endast uttryckligen endast gäller i de fall beskedet innebär att den konstruktion som en begäran avser uppfyller de krav som ställs.. Av motiven framgår att förslaget är begränsat till när konstruktionen som begäran avser "i sin helhet" uppfyller kraven. Ett förhandsbesked kan dock omfatta flera anläggningsdelar. Om specifika delar godkänns inom ramen för ett mer omfattande förhandsbesked bör beskedet vara bindande för dessa delar, även om konstruktionen i övrigt ändras, så länge ändringarna inte påverkar bedömningen av de godkända delarna.

Blykalla AB, genom

Thérèse Burman
Head of Legal & Regulatory

Martin Bengtsson
Legal Counsel

