

Svar till promemorian: En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

2025-11-28

Diarienummer: KN2025/01871

Om Kärnfull Next

Kärnfull Next AB (KNXT) är ett svenskt projektutvecklingsbolag specialiserade på projektutveckling av Små modulära reaktorer (SMR). KNXT arbetar med finansiering, licensiering, tillstånd, lokalisering, upphandling, stakeholder management. KNXT driver projekt utifrån en beprövad och kvalitetssäkrad metod i våra program Re:Firm South för kraftproduktion och Re:Heat för fjärrvärme. Re:Firm South har som mål att uppnå 3-5 kärnkraftssiter i södra Sverige med ett minimum om minst 2 SMR på varje site.

KNXT har läst förslaget i sin helhet och ser övergripande positivt på utredningens förslag och menar att det är ett positivt steg i riktningen mot att möjliggöra investeringar i kritisk infrastruktur i Sverige och i detta fall ny kärnkraft. Kärnkraft är det enda bevisade kraftslaget som utan begränsningar kan skalas upp, sänka koldioxidintensiteten, tillföra systemnyttor, skapa arbetstillfällen och samtidigt möjliggöra en förbättrad välfärd utan att svenska folket behöver göra avkall på sin levnadsstandard.

KNXT redovisar nedan några punkter som behöver komma på plats för att möjliggöra nya investeringar för kärnkraft i Sverige.

Sammanfattning:

Kärnfull Next tillstyrker övergripande regeringens arbete för att effektivisera tillståndsprocessen för ny kärnkraft. Det är en nödvändig och efterlängtd reform som kan skapa bättre förutsättningar för investeringar, planering och långsiktighet i utbyggnaden av svensk elproduktion.

Likt tidigare remissvar ser vi dock att utformningen av ett planbesked istället för det utredda principbeslutet skapar en del risker. Detta gäller framför allt utformningen av planbeskedet, hanteringen av mark- och kommunala frågor, samt ansvarsfördelningen mellan aktör, stat, myndighet och domstol. I dess nuvarande utformning förlorar projektet rådigheten över centrala frågor vilket innebär risker.

Kärnfull Next föreslår därför ett antal justeringar till den initiala principbeslutsprocessen som syftar till att bevara regeringens avsikt: en snabbare, tydligare och mer rättssäker process. Men med ett starkare fokus på förutsebarhet, markrättslig tydlighet och effektiv rollfördelning.

Vi menar att den modell som tidigare föreslogs i SOU 2025:7, med ett tidigt principbeslut enligt 17 kap. miljöbalken, fortfarande utgör den mest ändamålsenliga vägen framåt. Den ursprungliga modellen omfattade även prövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, men vi föreslår nu att dessa

delar avgränsas bort för att undvika osäkerhet i förhållande till EU-rätten och för att uppnå en tydligare och mer proportionerlig process.

Ett sådant principbeslut skulle därmed enbart pröva övergripande nationella intressen, som försvar, kommunal tillstyrkan och allmän förenlighet med rikets intressen, utan att tynga processen med detaljerade miljöbedömningar (till exempel Natura prövningar enligt nuvarande förslag) eller tekniska frågeställningar som hör hemma i senare skeden. På så sätt kan man uppnå både rättssäkerhet, EU-rättslig tydlighet och en effektiv tillståndprocess.

1. Synpunkter på planbeskedet och prövningens struktur

Rådighet över mark: Den nuvarande modellen knyter planbeskedet till platsen, inte till den aktör som initierat processen. Det skapar en betydande rättslig och kommersiell osäkerhet.

Enligt förslaget gäller planen generellt för ett område, oavsett vem som ansökt. Det innebär att andra aktörer, inklusive konkurrenter, kan ansöka om godkännande på samma plats, även om de inte deltagit i det omfattande förarbete som krävts för att ta fram underlag för planen.

Vi förstår att en konkurrerande aktör, för att kunna ansöka på samma plan, måste utforma sitt projekt i huvudsaklig överensstämmelse med det första. Planen kan alltså inte justeras för att tillgodose den konkurrerande aktörens projekt så länge den ursprungliga aktören har, eller avser att fortsätta, sin tillståndprocess. Men eftersom projektet i detta skede endast är övergripande beskrivet, och eftersom det är staten (enligt nuvarande förslag) som ansvarar för miljöbedömningen (vilket antas då bli offentlig handling) borde det inte vara svårt för en ny aktör att efterlikna ett projekt inom samma planramar.

Den aktör som tagit den initiala risken får därmed endast ett begränsat skydd till platsen, trots att det är denne som möjliggjort planens framtagande och högst troligen bistått i att ta fram underlag till staten miljöbedömning.

Ett möjligt sätt att hantera dessa risker, oavsett om prövningen sker genom det föreslagna planbeskedet eller, som Kärnfull Next föreslår nedan, genom ett principbeslut, är att införa ett krav på att ansökan ska åtföljas av underlag som visar någon form av rådighet över marken, antingen i faktisk form eller i form av en trovärdig plan. Kravet bör därför kunna uppfyllas genom exempelvis:

- bevis på faktisk rådighet över marken, såsom ett exploaterings- eller nyttjanderättsavtal
- en trovärdig plan för att uppnå sådan rådighet, såsom ett options- eller samarbetsavtal

Ett sådant krav skulle inte bara minska risken för strategiska övertramp och rättslig osäkerhet, utan även bidra till att säkerställa att endast seriösa aktörer initierar processer som binder upp myndighetsresurser.

Rådighet över process: Kärnfull Next vill betona att vi fortsatt ser modellen med ett "principbeslut" som den mest ändamålsenliga vägen framåt (se vidare del 2). Men om regeringen däremot väljer att gå vidare med det föreslagna planbeskedet, finns det skäl att beakta flera praktiska utmaningar i ansvarsfördelningen.

Enligt promemorian är det inte lämpligt att en viss aktör ansvarar för miljöbedömningen, eftersom planen ska gälla generellt för alla framtida sökande inom området.

Dock, om miljöbedömningen enbart ska drivas av regeringen eller berörd myndighet, utan att sökanden har reell möjlighet att påverka tempot, riskerar processen att bli både långsam och administrativt tung. Vilket har uppmärksammats av flertalet aktörer. En aktör som initierat processen riskerar att helt förlora rådighet över tidsplanen, och därmed över sin egen investerings- och projekteringsstrategi. Det skapar osäkerhet och minskar incitamenten att ta den initiala risken att starta ett planarbete. Det vill säga en aktörsdriven ansökan.

Vi menar därför att den sökande bör tillåtas bistå regeringen med underlag till miljöbedömningen. Samtidigt bör det beaktas att det material som tas fram för miljöbedömningen i många fall blir offentligt och därmed kan återanvändas av andra aktörer. Om regeringen väljer denna modell, bör det därför finnas en möjlighet till ekonomisk kompensation eller kostnadsdelning för de initiala aktörer som finansierar underlag som senare kommer hela branschen till del. Detta skulle både motverka "free riding" och stärka rättvisan i systemet, utan att äventyra planens generella karaktär.

2. Kärnfull föreslår en justerad modell av den från SOU 2025:7 - i linje med slutsatserna i SOU 2025:88 (KN2025/01543)

Bakgrund: Kärnfull Next vill framhålla att den modell som presenterades i SOU 2025:7 även fortsatt utgör den mest ändamålsenliga vägen framåt för att skapa förutsebarhet och effektivitet i tillståndprocessen för nya kärntekniska anläggningar.

Den tidigare modellen innebar att regeringen skulle fatta ett principiellt besked enligt 17 kap. miljöbalken, där även bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (miljömässig lämplighet och hushållning med mark- och vattenresurser) skulle beaktas. Syftet var att i ett tidigt skede pröva projektets förenlighet med övergripande nationella intressen, såsom kommunal tillstyrkan, totalförsvaret, allmänna intressen och övergripande strålskyddsfrågor, innan den mer detaljerade tillståndsprövningen påbörjas.

I den fortsatta beredningen har Regeringskansliet uttryckt tveksamhet till denna modell, med särskilt fokus på invändningen att EU:s MKB-direktiv förutsätter att projektets samlade miljöpåverkan bedöms, något som ansågs svårförenligt med ett tidigt regeringsbesked där tekniska och lokala detaljer ännu inte är fastställda.

Kärnfull Next vill här framhålla att den parallella utredningen SOU 2025:88, med diarienummer KN2025/01543, *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten för verksamheter som omfattas av 17 kap. MB*, adresserar flera av de invändningar som framförts i Regeringskansliets beredning och visar hur dessa kan hanteras. Utredningen konstaterar att ett tidigt regeringsbesked

bör grundas på en **specifik miljöbedömning** som är proportionerlig i omfattning och avgränsad till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. En sådan bedömning är fullt förenlig med EU:s MKB-direktiv för ett delbesked inom en tvådelad prövningsprocess, där den fullständiga miljöbedömningen görs i samband med den efterföljande tillståndsprövningen i mark- och miljödomstol. Detta undanröjer den primära invändningen mot modellen i SOU 2025:7.

Vi föreslår därför att processen i KN2025/01871 justeras så att det tidiga regeringsbeskedet utformas i enlighet med samma struktur som områdesanvändningsbeskedet i SOU 2025:88. Detta innebär att den mer allmänna delen av prövningen, det vill säga den del som avser lokalisering och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken för verksamheter enligt 17 kap. MB, bör genomföras som ett bindande, projektbundet delbesked baserat på en proportionerlig specifik miljöbedömning.

Samtidigt bör den särskilda kärntekniska prövningen även fortsättningsvis omfatta de frågor som är specifika för kärnteknisk verksamhet, såsom strålskydd, beredskap, avfallshantering och totalförsvarets intressen. Skillnaden blir att dessa frågor behandlas inom den kärntekniska delen av processen, medan de mer generella lokaliserings- och hushållningsfrågorna utformas enligt den modell som föreslås i SOU 2025:88.

På så sätt skapas en sammanhållen struktur där det tidiga regeringsbeskedet för kärntekniska anläggningar harmoniseras med utformningen i SOU 2025:88, samtidigt som kärnteknikens särskilda krav fortsatt hanteras på ett ändamålsenligt sätt.

En sådan modell gör ärendena i KN2025/01871 och KN2025/01543 fullt kompatibla, skapar en sammanhållen och EU-rättsligt robust struktur och undviker onödig dubblering eller spårdelning mellan kärnteknik och andra verksamheter enligt 17 kap. MB.

Det är dock viktigt att denna samordning som bör ske mellan de två reformspåren inte leder till att tidsplanen för prövningsprocessen enligt KN2025/01871 fördröjs. Enligt SOU 2025:88 förväntas den nya hushållningslagen träda i kraft först omkring 2028, och det vore olyckligt om detta medför en faktisk paus i utvecklingen av moderniserade prövningsprocesser för kärntekniska anläggningar. Regeringen bör därför låta arbetena drivas vidare parallellt, men att den struktur och de erfarenheter från SOU 2025:88 successivt integreras i arbetet med KN2025/01871. På så sätt kan ett enhetligt, rättssäkert och effektivt system etableras utan att framdriften i kärnkraftsspåret förloras.

3. Rollfördelning mellan MMD och SSM

I utkastet till lagrådsremiss görs bedömningen att tillämpningen av miljöbalken i prövningen enligt kärntekniklagen inte bör ändras. Kärnfull Next menar att om den inte kan ändras så bör förhållandet mellan de båda regelverken i alla fall tydliggöras för att undvika de praktiska problem som idag uppstår vid dubbelprövning och överlappande bedömningar.

Grundläggande princip: Den grundläggande utgångspunkten bör vara principen *lex specialis derogat legi generali*. Att speciallagstiftning har företräde framför allmän lagstiftning när båda

reglerar samma sak. I detta sammanhang innebär det att kärntekniklagen (1984:3) och strålskyddslagen (2018:396) utgör *lex specialis* i förhållande till miljöbalken, *legi generali*, när prövningen berör frågor om strålskydd, nukleär säkerhet, fysiskt skydd eller dosgränser.

Mark- och miljödomstolen (MMD) ska därmed fokusera på verksamhetens övergripande påverkan på miljö, hälsa och mark- och vattenhushållning, medan SSM ansvarar för detaljerade säkerhetsbedömningar kopplade till konstruktion, drift och strålskydd.

En sådan ansvarsfördelning ligger i linje med internationell praxis, där det betonas att nationella tillsynsmyndigheter ska ha ett tydligt och exklusivt mandat för säkerhets- och strålskyddsfrågor.

Praktisk tillämpning: Kärnfull Next delar dagens bedömning att samma miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska användas i prövningen enligt både miljöbalken och kärntekniklagen. Det är en rimlig och effektiv ordning. Däremot bör det förtydligas att vardera myndighet endast ska kravställa de delar av MKB:n som faller inom sitt respektive mandat.

I praktiken innebär detta att den MKB som ges in till MMD ska redovisa:

- verksamhetens samlande påverkan på miljö och människors hälsa,
- lokalisering och markanvändning, samt
- resurshushållning och miljökvalitetsnormer.

Däremot bör MKB:n endast på övergripande nivå redovisa strålskyddsmål och skyddsnivåer för människor och miljö. De bindande och tekniskt preciserade kraven på konstruktion, barriärer, dosberäkningar och säkerhetsmarginaler ska däremot fastställas i den stegvisa prövningen (eller kontrollen) enligt kärntekniklagen, där SSM har det exklusiva ansvaret.

Det bör med andra ord framgå att SSM:s bedömningar i frågor om strålskydd och kärnteknisk säkerhet ska tillmätas särskild bevisvikt vid miljöprövningen. Om SSM i sitt utlåtande konstaterar att anläggningen uppfyller, eller kommer uppfylla, gällande säkerhetskrav enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen, bör MMD inte göra en självständig materiell prövning av dessa frågor, utan acceptera SSM:s bedömning som grund för sin helhetsbedömning enligt miljöbalken. Det ligger även i linje med yttranden från prövningen av slutförvaret (mål M 1333-11, 2018), där domstolen uttalade att det bör övervägas att ge SSM talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken.

Miljöprövningen bör därför kunna baseras på ett mer generellt villkor, exempelvis enligt följande:

“Den effektiva dosen till enskilda personer i allmänheten ska inte överstiga de nivåer som framgår av Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter, och verksamheten ska bedrivas med bästa möjliga teknik och säkerhetsmarginaler i enlighet med 2 kap. 3 § miljöbalken.”

Detta kan exempelvis påvisas genom att den planerade reaktortypen är nationellt eller internationellt licensierad och väl beprövad, med dokumenterad förmåga att uppfylla SSM:s krav på strålskydd och säkerhet.

SSM bör å andra sidan enbart pröva de frågor som rör kärntekniklagen, till exempel:

- strålskydd och nukleär säkerhet,
- fysiskt skydd och tekniska barriärer,
- dosgränser, utsläppsvärdering och säkerhetsredovisning.

Här bör det tydliggöras att SSM:s prövning inte ska omfatta bedömningen av om MKB:n är fullständig, begriplig eller tillräcklig ur processuell synpunkt. Denna bedömning är uttryckligen MMD:s ansvar enligt 6 kap. miljöbalken.

4. Stegvis kontroll enligt ny kärntekniklag

Kärnfull Next tillstyrker förslaget att ersätta stegvis prövning med stegvis kontroll enligt den uppdaterade kärntekniklagen. En sådan modell skapar förutsebarhet, rättssäkerhet och tydlighet för både myndigheter och investerare.

Kontakt

Kärnfull Next AB
Burgårdsgatan 18, 412 52 Göteborg
Org.nr 559367-8161
Kontaktperson: Christian Sjölander, VD
E-post: info@knxt.se
Webb: www.knxt.se