



Strålsäkerhetsmyndigheten

Swedish Radiation Safety Authority

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till: kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Remissvar

Datum: 2025-11-26
Er referens: KN2025/01871
Diarienumr: SSM2025-8785
Dokumentnr: SSM2025-8785-2
Handläggare: Mathias Häggblom
Telefon: 08-799 44 85

Utkast till lagrådsremiss – En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har mottagit en remiss av utkastet till lagrådsremiss En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar (lagrådsremissutkastet).

5.2 Ansökan om att få uppföra och driva en ny kärnteknisk anläggning

SSM noterar att det enligt 3 § i lagrådsremissens förslag till lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar (godkännandelagen) är den som avser att uppföra en ny kärnteknisk anläggning som ska prövas av regeringen enligt godkännandelagens bestämmelser. I följande paragrafer såväl som i motiveringarna verkar dock utgångspunkten vara att prövningen även avser drift av den anläggning som omfattas av ansökan. Ett klargörande avseende om prövningen endast avser uppförandet av anläggningen eller även driften av densamma vore därför önskvärt. SSM vill i sammanhanget framhålla att myndighetens prövning enligt kärntekniklagen omfattar såväl den som ska uppföra en ny anläggning som den som ska inneha och driva den.

5.3 Regeringens prövning av om en kärnteknisk anläggning ska godkännas

SSM välkomnar att det blivit tydligare genom lagrådsremissutkastet att regeringen ska bedöma om en kärnteknisk anläggning är berättigad enligt strålskyddslagen (2018:396) som en del av regeringens prövning enligt godkännandelagen. SSM tillstyrker även att denna bedömning ska göras inom ramen för regeringens tillåtlighetsprövning, för det fall en tillståndsansökan enligt miljöbalken inte har föregåtts av ett godkännandebeslut.

SSM anser samtidigt att det fortfarande är otydligt om regeringen avser att godkännande- eller tillåtlighetsbeslutet är den enda berättigandebedömning som krävs enligt strålskyddslagen eller om även den efterföljande tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen måste innefatta en berättigandebedömning.

På sidan 40 i lagrådsremissutkastet anges att om regeringen har gjort bedömningen att en anläggning är berättigad vid sitt godkännande av anläggningen, *bör* det inte göras en ny berättigandebedömning vid en efterföljande tillståndsprövning enligt kärntekniklagen. SSM anser att det behöver vara tydligt av författningstexten att om regeringen bedömt såväl typ av anläggning som den verksamhet som ansökan avser *ska* det inte göras en ny berättigandebedömning i den efterföljande tillståndsprövningen. Om regeringens avsikt istället är att regeringen endast prövar berättigandet av typen av anläggning bör avsnittet



förtydligas så att det tydligt framgår att det kommer att ske en individuell berättigandebedömning av verksamheten i tillståndsprövningen.

Om berättigandebedömning endast ska göras av regeringen anser SSM att prövningen ska motsvara den prövning som krävs enligt strålskyddslagen. Därför föreslår SSM följande förtydligande i förslaget till lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar:

9 §

Regeringen får godkänna en kärnteknisk anläggning, om

1. ~~den typ av anläggning~~ den verksamhet som ansökan avser är berättigad ~~på grund av att fördelarna överväger de nackdelar som den kan medföra från ett strålskyddsperspektiv~~ enligt strålskyddslagen (2018:396),
2. det inte finns några hinder för anläggningen på den avsedda platsen ur ett beredskapsperspektiv, och
3. det, i fråga om en anläggning som inte är ett mellanlager eller ett slutförvar och som hanterar kärnämne eller ger upphov till kärnavfall, finns förutsättningar för att omhänderta kärnämnet eller kärnavfallet.

SSM föreslår även nedan förtydligande i förslaget till lag om ändring i miljöbalken:

17 kap. 6 a §

Regeringen får tillåta en kärnteknisk anläggning endast om ~~den typ av anläggning~~ den verksamhet som avses i ansökan är berättigad ~~på grund av att fördelarna med anläggningen överväger de nackdelar som den kan medföra från ett strålskyddsperspektiv~~ enligt strålskyddslagen (2018:396).

Det förslag på förtydligande till godkännandelagen och miljöbalken som SSM föreslår innebär att regeringens prövning av berättigandet kan omfatta nackdelar från verksamheten utöver dem som är en direkt följd av strålning. I 1 kap. 10 § strålskyddslagen anges vad som avses med att en verksamhet är berättigad enligt strålskyddslagen.

SSM anser att även med en hänvisning till den verksamhet som ansökan avser kan regeringen bilda praxis för vissa typer av anläggningar och i följande beslut hänvisa till tidigare berättigandebedömningar om en ansökan avser samma typ av anläggning. Det torde därmed inte bli något merarbete av att berättigandebedömningen görs avseende den aktuella verksamheten istället för typ av anläggning.

5.4 Regeringen ska kunna anta en plan för kärntekniska anläggningar

SSM noterar att lagrådsremissutkastet omnämner förslagen i Miljötillståndsutredningens delbetänkande *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88), enligt vilket kärntekniska anläggningar som prövas av regeringen ska omfattas av krav på områdesanvändningsbesked enligt 6 kap. 2 § föreslagen lag om hushållning med mark- och vattenområden. SSM anser att ovan nämnda författningsförslag i delbetänkandet är oförenligt med bestämmelserna om plan för kärntekniska anläggningar enligt 11–19 §§ godkännandelagen. Föreslagen lagstiftning kommer därför att behöva ses över om regeringen väljer att gå vidare med förslagen i SOU 2025:88.

5.6.1 Handläggningen när en ansökan görs enligt flera lagar

I lagrådsremissutkastet görs bedömningen att godkännandebeslut enligt den föreslagna godkännandelagen inte påverkar prövningsramen för kärntekniklagen, utöver vad som framförs ovan gällande berättigandebedömning, och att det därmed inte finns hinder för att en ansökan bereds så länge inte ett tillståndsbeslut fattas. SSM delar denna uppfattning förutsatt att det tydliggörs att det endast är regeringen som har att bedöma berättigande enligt strålskyddslagen.

SSM anser, vilket myndigheten har framfört i tidigare remissvar, att det finns ett behov av en bestämmelse som tillåter vilandeförklaring av pågående prövning enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) i avvaktan på regeringens berättigandebedömning, när denna sker enligt 17 kap. 6 a § miljöbalken. Ett alternativ vore att det finns en motsvarande bestämmelse i 5 § andra stycket kärntekniklagen avseende regeringens tillåtlighetsprövning. Detta eftersom det är en absolut förutsättning att en verksamhet är berättigad enligt strålskyddslagen för att tillstånd enligt kärntekniklagen ska få meddelas. SSM kan sålunda inte ge tillstånd innan regeringen har bedömt verksamheten som tillståndsansökan avser som berättigad.

6.1 Det ska vara möjligt att ha en förberedande dialog innan en tillståndsansökan lämnas in

SSM tillstyrker, likt vad myndigheten framfört tidigare, införandet av en förberedande dialog om ansökans innehåll. Avgränsningen av dialogen till ansökans innehåll är ett väl avvägt förslag som ger SSM och den sökande tydliga ramar för dialogen och tydliggör dess förhållande till de föreslagna förhandsbeskeden.

SSM tillstyrker också lagrådsremissutkastets förslag om klargörande att sökanden inte har en ovillkorlig rätt till en förberedande dialog och att myndigheten i vissa fall ska kunna avstå från att inleda en sådan dialog, exempelvis om den som begär dialogen inte har kommit tillräckligt långt i arbetet med sin tillståndsansökan. SSM bedömer samtidigt att bestämmelsen kan bli svår för myndigheten att tillämpa då det inte är tydligt för vem det ska vara ändamålsenligt i det enskilda fallet.

SSM föreslår följande omformulering av bestämmelsen

6 a §

Den myndighet som avses i 6 § får, om det är ändamålsenligt **finns skäl** i det enskilda fallet, besluta att

1. begränsa omfattningen av en förberedande dialog, eller
2. avstå från att inleda en förberedande dialog.

6.2 Det ska vara möjligt att ansöka om förhandsbesked om en kärnteknisk anläggnings konstruktion

SSM tillstyrker införandet av ett förhandsbesked om en kärnteknisk anläggnings konstruktion. SSM tillstyrker också lagrådsremissutkastets förslag om att SSM i vissa fall kan begränsa eller inte pröva en ansökan om förhandsbesked. SSM menar dock att lagrådsremissutkastets resonemang kring när myndigheten får avstå att pröva en ansökan om det är ändamålsenligt eller begränsa omfattningen av prövningen i det enskilda fallet till viss del öppnar för godtycke. För SSM är det varken tydligt vad som är ändamålsenligt eller vad det är som ska begränsas i omfattning. SSM ifrågasätter vidare om de exempel som nämns i författningskommentaren kommer att kunna tillämpas utifrån principerna om

likabehandling och saklighet som följer av förvaltningslagen. Lagradsremissutkastet lämnar inte heller möjlighet för den sökande att kunna överklaga ett beslut från myndigheten att inte pröva ansökan om förhandsbesked, vilket gör att rättspraxis som tydliggör gränsdragning utesluts. SSM föreslår därför, i likhet med myndighetens synpunkter vad gäller förberedande dialog att en omformulering av bestämmelsen:

6 c §

Den myndighet som avses i 6 b § får, om det är ~~ändamålsenligt~~ finns skäl i det enskilda fallet, besluta att

1. begränsa omfattningen av ett förhandsbesked, eller
2. avstå från att pröva en begäran om förhandsbesked.

SSM tillstyrker förslaget att förhandsbesked om en anläggnings konstruktion också omfattar situationer där en befintlig tillståndshavare ansöker om förhandsbesked inför ändringar som t.ex. effekthöjningar. SSM tolkar här lagradsremissen som att förhandsbesked endast kan omfatta sådana större ändringar som föranleder behov av nytt tillstånd.

Av författningskommentarerna i bl.a. avsnitt 10.3 framgår att SSM:s beslut enligt 6 c § kärntekniklagen inte kan överklagas. SSM noterar en felaktig hänvisning i avsnitt 2.3 om förslag till lagtext av kärntekniklagen där sista stycket i 23 § bör ändras:

Trots första stycket får beslut enligt 6 a och ~~6 d §§~~ 6 c §§ inte överklagas.

6.3 Den stegvisa kontrollen ska regleras i lag

SSM tillstyrker lagradsremissutkastets förslag till definitioner av uttrycken provdrift, rutinmässig drift och avveckling i kärntekniklagen. SSM konstaterar att begreppen provdrift och avveckling kan tas bort ur 3 § förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.

SSM är fortfarande positiv till att i lag införa och definiera det som i delbetänkandet SOU 2025:7 och även i praxis har benämnts stegvis prövning eller stegvis godkännande. SSM anser dock att lagradsremissutkastets förslag till stegvis kontroll innebär oklarheter för myndigheten såväl som för tillståndshavaren, vilket belyses i synpunkterna nedan.

SSM välkomnar att vissa ändringar av en kärnteknisk anläggning ska omfattas av den stegvisa kontrollen. Myndigheten menar dock att det är svårt att tolka gränsdragningen för vilka ändringar som ska inkluderas och inte. SSM föreslår därför att avgränsningen görs tydligare genom att hänvisa till de ändringar som kräver nytt tillstånd. Det enda exempel som ges i lagradsremissutkastet (effekthöjning) är just en sådan ändring som kräver nytt tillstånd. Bestämmelsen kommer dock att vara tillämplig för alla typer av kärntekniska anläggningar, varför det finns behov av större tydlighet i regleringen.

SSM vill i sammanhanget framhålla att myndigheten anser att den stegvisa kontrollen i rättslig mening inte utgör tillsyn utan till sin karaktär är ett godkännandeförfarande. Den stegvisa prövningen är en konsekvens av att samtliga frågor inte är mogna för prövning vid tidpunkten för tillståndsbeslutet. Att denna prövning sker i olika godkännandesteg är, som framgår av lagradsremissutkastet, i linje med internationell praxis för tillståndsgivning för kärntekniska anläggningar.

Av lagradsremissutkastet framgår att det är fråga om en framåtsyftande bedömning och en prövning om en viss verksamhet ska få inledas. Detta skiljer sig från tillsynsverksamhet,



där det görs en kontroll av om pågående verksamhet bedrivs på ett sätt som är i enlighet med gällande regelverk. Eftersom bevisbördan som utgångspunkt placeras olika i ansökningsärenden respektive tillsynsärenden anser SSM att det kan leda till betydande tillämpningssvårigheter om den stegvisa kontrollen betraktas som tillsyn. I tillsynsärenden vilar bevisbördan för att vissa förhållanden är för handen som utgångspunkt på tillsynsmyndigheten, vilket enligt SSM:s mening är olämpligt för ansökningsärenden.

Vad myndigheten gör i den stegvisa prövningen är enligt SSM:s uppfattning att pröva om tillståndshavaren har visat att denne kan uppfylla nödvändiga krav för att få påbörja nästa steg, t.ex. att gå från provdrift till rutinmässig drift. Detta skiljer sig från hur verksamheten beskrivs i lagrådsremissutkastet, se utkastet s. 66. För ärenden om godkännande att få påbörja nästa steg måste det därför enligt SSM vara tydligt att den sökande ska visa att det finns förutsättningar för myndigheten att godkänna att nästa steg inleds.

Vidare kan en jämförelse göras med den systematiska helhetsbedömning som tillståndshavare ska göra enligt 10 a § kärntekniklagen. Den prövning som SSM gör av en tillståndshavares systematiska helhetsbedömning utgör inte tillsyn av verksamheten. Förhållanden som framkommer i samband med granskningen av den systematiska helhetsbedömningen kan dock föranleda att myndigheten vidtar tillsynsåtgärder. På samma sätt kan sådant som uppmärksammas i samband med den stegvisa kontrollen föranleda att myndigheten vidtar tillsynsåtgärder, utan att det ingår i prövningen av om en tillståndshavare t.ex. ska få inleda provdrift. Denna samverkan mellan framåtriktade prövning och senare tillsyn under provdriften har SSM tidigare framgångsrikt använt för att fokusera prövningen till de frågor som är av vikt inför inledande av en viss åtgärd. Genom detta ser också SSM goda möjligheter att effektivisera myndighetens prövningar.

Oavsett om regeringen anser att den stegvisa kontrollen ska utgöra ansökningsärenden eller tillsyn gör sig nedanstående synpunkter gällande.

SSM menar att beslutet som myndigheten enligt lagrådsremissutkastets 9 a § sista stycke ska fatta får oklara rättsverkningar för såväl myndighet som tillståndshavare. Det framgår varken av bestämmelsen eller av motiveringen vilka följder det får för den framtida tillsynen att tillsynsmyndigheten vid kontrollen enligt 9 a § beslutat att de krav på strålskydd och säkerhet som följer av lagar, föreskrifter och villkor är uppfyllda.

SSM anser vidare att det inte framgår av lagrådsremissutkastet vilken sorts beslut som SSM ska fatta med anledning av anmälan enligt det föreslagna prövningssystemet. SSM föreslår därför att det beslut som ska meddelas är om myndigheten godkänner att den åtgärd som anmälan avser får påbörjas.

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter avstyrker SSM den föreslagna ordalydelsen av 9 a § kärntekniklagen till förmån för:

9 a §

En tillståndshavare ska anmäla till den myndighet regeringen bestämmer innan tillståndshavaren

1. uppför en kärnteknisk anläggning,
2. ändrar en kärnteknisk anläggning på ett för säkerheten eller strålskyddet betydande sätt som har krävt ett nytt tillstånd,
3. tar en kärnteknisk anläggning i provdrift,
4. tar en kärnteknisk anläggning i rutinmässig drift,

5. avvecklar en kärnteknisk anläggning.

Tillståndshavaren får inte vidta en åtgärd som anges i första stycket förrän den myndighet regeringen bestämmer har godkänt att åtgärden får påbörjas.

Det är för SSM:s vidkommande därför viktigt att bestämmelsen om stegvis kontroll tydliggör att det för respektive åtgärd kan röra sig om olika frågor och omfattning av kontroll. SSM har i förberedelser för att kunna ta emot och pröva ansökningar om ny kärnkraft gått igenom vad och när olika frågor bör granskas under tillståndsprövningen respektive i prövningen om en aktör ska få påbörja nästa steg. Detta för att säkerställa effektiviteten i processerna samt för att samma fråga inte ska prövas flera gånger. SSM håller därför inte med om den beskrivning som framgår av den föreslagna författningskommentaren till 9 a § av vilket underlag som ska lämnas i vilket steg och därmed prövas vid de olika tidpunkterna. Oavsett detta anser SSM att det är olämpligt att i detalj i förarbeten ange vilket underlag som ska lämnas in när och vilken prövning som ska ske när. Detta kan också skilja sig mellan olika anläggningstyper. SSM anser att frågan bör överlämnas till föreskrifter och inte beskrivas i detalj i förarbeten. SSM föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges bemyndigande att föreskriva om vad och i vilken omfattning som prövningen i respektive steg ska ske:

9 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en anmälan enligt 9 a § ska innehålla och vad och i vilken omfattning som prövningen ska ske i respektive steg.

6.6 Beslut ska i huvudsak överklagas till mark- och miljödomstolen

Enligt lagrådsremissens förslag ska beslut enligt kärntekniklagen som har fattats av den myndighet som regeringen bestämmer få överklagas till mark- och miljödomstol och vissa beslut av en lokal säkerhetsnämnd ska även i fortsättningen få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

SSM noterar dock att det inte nämns som en konsekvens av ändringen att SSM inte kommer att vara part i de mål i mark- och miljödomstolen där en ideell förening eller en annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (se 5 kap. 2 § tredje stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar) överklagar beslut. SSM anser att om det är regeringens avsikt bör det kommenteras och om det inte är avsikten bör ett undantag införas.

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

SSM noterar slutsatserna i utkastet om att en specifik miljöbedömning behöver göras inom ramen för tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen. SSM noterar även att de frågor i prövningen som kopplar till MKB-direktivet¹ och föranleder denna slutsats bland annat är utsläpp av strålning och en beskrivning av de troliga, mer betydande miljöeffekterna av bl.a. utsläppen av radioaktiva ämnen. Samtidigt konstaterar SSM att frågor om joniserande strålning enligt lagrådsremisutkastet även i fortsättningen ska ingå i prövningen enligt

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

miljöbalken hos mark- och miljödomstolen. Detta innebär att den specifika miljöbedömning som genomförs i en prövning av en kärnteknisk verksamhet enligt miljöbalken kommer att omfatta frågor om t.ex. utsläpp av radioaktiva ämnen och miljöeffekter kopplade till detta. Därigenom torde kravet i MKB-direktivet avseende det aktuella projektet uppfyllas. Något krav på att *varje prövning* av ett projekt ska ha en särskild miljökonsekvensbeskrivning och att den ska godkännas i varje prövning kan inte utläsas i direktivet. Att miljökonsekvensbeskrivningen, inklusive frågor kopplade till joniserande strålning, får en allsidig bedömning i mark- och miljödomstolen säkerställs genom SSM:s deltagande som remissinstans vid prövningen. Att det därutöver ska krävas ett godkännande av en miljökonsekvensbeskrivning och slutförande av specifik miljöbedömning även vid prövningen enligt kärntekniklagen framstår mot denna bakgrund som överflödigt.

SSM vill påpeka att det inom myndighetens kompetens endast ligger att slutföra en miljöbedömning med avseende på just strålningens påverkan på allmänhet och miljö. Därför skulle en slutförande av en fullständig specifik miljöbedömning orsaka ytterligare merarbete för såväl SSM som för samtliga remissinstanser som behöver yttra sig över denna till både SSM och till mark- och miljödomstolen. För sökanden innebär det merarbete att behöva komplettera miljöbedömningen på olika sätt beroende på vad de två prövningsinstanserna anser. Det framstår vidare som oklart, från såväl en sökandes perspektiv som från SSM och mark- och miljödomstolen synvinkel, vilka rättsverkningar en prövning hos en instans har hos den andra instansen. SSM kan komma att godkänna en miljökonsekvensbeskrivning som mark- och miljödomstolen vid ett senare tillfälle kräver omfattande kompletteringar av eller vice versa. SSM föreslår därför att 5 c § kärntekniklagen ska tillföras ett andra stycke enligt följande:

Första stycket gäller inte om verksamheten också prövas enligt miljöbalken.

SSM anser att de uppgifter som SSM behöver för tillämpningen av 5 b § kärntekniklagen samt prövningen i övrigt enligt kärntekniklagen kan myndigheten begära in även om det inte sker inom ramen för den specifika miljöbedömningen.

Om regeringen bedömer att MKB-direktivet innebär att det krävs att SSM inom ramen för kärntekniklagstillståndet prövar en miljökonsekvensbeskrivning och slutför en specifik miljöbedömning anser SSM mot bakgrund av vad som angetts ovan att det är lämpligt att myndighetens prövning av miljöbedömningen begränsas. SSM anser därför att det vore ändamålsenligt att myndighetens beslut begränsas till de aspekter som avser skadlig verkan av strålning och inte samtliga aspekter som en miljöbedömning omfattar.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

SSM konstaterar att de författningskommentarer som föreslås för den nya 9 a § om stegvis kontroll är mycket omfattande och detaljerad. Den innehåller bland annat detaljerade beskrivningar av vad de olika anmälningarna ska innehålla. SSM anser att det är lämpligare att detaljer om anmälningarnas innehåll överläts till de föreskrifter som SSM föreslås få bemyndigande att utfärda. Som framgår ovan föreslår SSM även att det ska finnas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att få meddela föreskrifter om vad och i vilken omfattning som prövningen i de olika stegen ska ske.



SSM vill också framhålla att delar av beskrivningarna inte är i linje med det utvecklingsarbete som SSM har bedrivit för att effektivisera provningarna. Bland annat anser SSM att det inte bör ställas krav på redovisningar som "återspeglar anläggningen som den är uppförd" vid en anmälan om provdrift. Dessa frågor anser SSM bör provas i den löpande tillsynen och delvis vid ansökan om rutinmässig drift, för att på sätt skapa möjligheten för en tillståndshavare, som uppfyller tillämpliga krav att ta anläggningen i provdrift så snart som uppförandeskedet är slutfört och för att undvika risk för dubbelprovning av frågor under den stegvisa provningen. Genom den löpande tillsynen kan SSM även reagera snabbare på eventuella brister som behöver åtgärdas.

I detta ärende har generaldirektören Michael Knochenhauer beslutat. Utredaren Mathias Häggblom har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Kim Elofsson och avdelningscheferna Lisa Ranlöf, Catarina Danestig Sjögren och Erik Höglund deltagit.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Michael Knochenhauer

Mathias Häggblom