



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-11-25 Dnr UFV 2025/1741

Klimat- och näringslivsdepartementet

Box 256
751 05 Uppsala

Besöksadress
Dag Hammarskjölds väg 7

Handläggare
Magnus Ödman

Telefon
070-167 91 42

www.uu.se
magnus.odman@uu.se

Remiss av Lagrådsremiss En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

Uppsala universitet har anmodats lämna yttrande över rubricerad remiss. Följande expertyttrande har utarbetats av universitetslektor Henrik Josefsson och professor David Langlet, Juridiska institutionen.

Kort sammanfattning

Vi noterar att de synpunkter Uppsala universitet lämnat i de två tidigare remissvaren avseende denna fråga i stort har tillgodosetts och tillstyrker på en generell nivå de förslag som finns i utkastet till lagrådsremiss.

Ett problem med de två tidigare remitterade förslagen har varit planens och godkännandebeslutets både otydliga och långtgående rättsverkningar på de prövningar som ska ske enligt miljöbalken, plan- och bygglagen samt kärntekniklagen. I det nu remitterade förslaget har både planen och godkännandebeslutet mycket begränsad rättsverkan i prövningen enligt dessa tre lagar. Regeringen ges därmed möjligheten att göra ett tidigt politiskt ställningstagande, vilket anförs som syftet med förslaget (se s. 30), utan att påtagligt begränsa de efterföljande prövningarna.

Trots att tidigare synpunkter från universitetet har fått genomslag innehåller utkastet till lagrådsremiss nya och utvecklade förslag samt motiv till dessa vilka ger upphov till vissa rättsliga problem eller utmaningar. Vi behandlar dessa nedan tillsammans med förslag på lösningar.

Övergripande generella synpunkter

Prövningen av om verksamheten är berättigad

I utkastet utvecklas hur regeringens godkännandebeslut med tillhörande plan kan uppfylla kravet på prövning av om verksamheten är berättigad från ett strålskyddsperspektiv i enlighet med 3 kap. 1 § strålskyddslagen. Bestämmelsen har sin bakgrund i strålskyddsdirektivet.

När stålsäkerhetsdirektivet genomfördes i svensk rätt 2018 prövade regeringen frågan om vem som ska göra bedömningen av om verksamheten är berättigad och kom fram till att den initiala prövningen alltid ska göras av den myndighet som regeringen bestämmer. Denna myndighet är Strålsäkerhetsmyndigheten som vid prövningen av berättigande bedömer



YTTRANDE

2025-11-25 Dnr UFV 2025/1741

om verksamheten kan accepteras från ett strålsäkerhetsperspektiv. För att verksamheten ska anses berättigad ska verksamhetsutövaren visa att det finns tillräckliga ekonomiska, administrativa och personella resurser för att skyldigheterna som följer av strålskyddslagen eller av villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kan följas och inbegriper att verksamhetens radioaktiva avfall kan omhändertas och verksamheten senare även avvecklas (se prop. 2017/18:94 s. 90). Vissa av dessa krav har inarbetats i processen för godkännande och plan men inte alla.

Av utkastet framgår att regeringen nu anser att förarbetena till strålsäkerhetslagen inte längre är aktuella eftersom prövningen av om verksamheten är berättigad ska göras av regeringen och inte Strålskyddsmyndigheten. Samtidigt genomförs inga ändringar i strålsäkerhetslagen, utan endast i miljöbalken (se förslag till 17 kap. 6 a § MB). Det ger intrycket att den nya lagen inte är koherent med gällande rätt. Att ha två lagar som säger olika saker med olika förarbetsuttalden är olyckligt. Vi bedömer att det inte är tillräckligt att regeringen i utkastet säger att om regeringen har bedömt att en anläggning är berättigad enligt den föreslagna lagen ska inte någon ytterligare bedömning göras i en efterföljande tillståndsprocess enligt strålskyddslagen (s. 120) eller att en bedömning som innebär att en verksamhet är berättigad inte bör kunna bli föremål för återkallelse (s. 44). I förarbetena till strålskyddslagen anger regeringen att om det framkommer nya uppgifter som medför att verksamheten inte längre kan anses berättigad, bör tillståndet kunna omprövas och återkallas om det finns synnerliga skäl från strålskyddssynpunkt (se prop. 2017/18:94 s. 63).

Förarbetena till strålskyddslagen tar som sagt sin utgångspunkt i EU-rättsliga krav. Enligt dessa förarbeten ska en metod, en åtgärd eller en verksamhet vara berättigad om den medför en nytta som överstiger den skada som metoden, åtgärden eller verksamheten kan medföra. I bedömningen av vad som är berättigat ska vägas in om det finns alternativa sätt att åstadkomma samma sak. Om samma resultat kan åstadkommas på ett sätt som inte medför strålning kan det medföra att den prövade åtgärden inte är berättigad. Det kan dock även finnas situationer där fördelarna med att vidta en åtgärd som medför strålning överväger de nackdelar den medför även om samma resultat går att uppnå på annat sätt som inte medför exponering av joniserande strålning eftersom det senare det till exempel kan vara betydligt kostsammare (se prop. 2017/18:94 s. 128–129). Motsvarande krav finns även i miljöbalkens bestämmelser om miljöbedömningar, såväl strategiska som specifika, och enligt exempelvis 6 kap. 11 § p. 2 miljöbalken ska en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga



YTTRANDE

2025-11-25 Dnr UFV 2025/1741

alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd göras. I den mån som strålskydd inte ingår i denna bedömning kompletterar bestämmelserna i miljöbalken och strålskyddslagen varandra.

Utredningens förslag om ett principbeslut innehöll krav på att verksamhetsutövarens ansökan skulle uppfylla de krav som ställs i strålskyddslagen. Dessa krav har sedan inte tagits med i promemorian eller i utkastet. Det går att ifrågasätta om det underlag som krävs för att bedöma om verksamheten är berättigad kommer att finnas i ett så tidigt skede av processen som då regeringen ska besluta om planen och godkännandet. I och med att det handlar om energiproduktion kommer sökanden behöva visa att det inte finns några andra alternativ med mindre strålsäkerhetsrisker. I och med att det normalt finns alternativa sätt att producera el behöver det visas att det är berättigat att exempelvis uppföra ett kärnkraftverk och inte en vindkraftspark på den plats som ansökan avser.

Det kan antingen förtydligas i den nya lagen att ansökan ska uppfylla de krav som strålsäkerhetslagen och EU-rätten ställer på processen för att bedöma om verksamheten är berättigad. För att regeringen sedan ska kunna bedöma om det finns tillräckliga ekonomiska, administrativa och personella resurser för att skyldigheterna som följer av strålskyddslagen eller av villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kan följas behöver rimligen regeringen stöd av Strålskyddsmyndigheten. Det bör därför övervägas om myndigheten inte bara ska yttra sig om ansökan och planen samt delta i miljöbedömningen utan i likhet med exempelvis mark- och miljödomstolen vid en 21 kap. 7 § miljöbalken situation lämna över ett yttrande till regeringen om hur myndigheten ställer sig i frågan om verksamheten är berättigad eller ej. På så sätt får även fortsättningsvis myndigheten med kompetens på området göra en bedömning, även om det i slutändan är regeringen som beslutar i frågan. Det liknar hur annan nationellt viktig infrastruktur prövas i svensk rätt.

Vi noterar även att regeringen i utkastet säger att syftet med den nya lagen är att göra ett tidigt politiskt ställningstagande där det behövs (se s. 30) och att regeringen tidigt bör ta ställning till användningen av mark- och vattenområden (se s. 48–49). Om det är syftet med lagen går det att ifrågasätta om frågan om verksamheten är berättigad ska ingå i en process för ett tidigt politiskt ställningstagande. Att bedöma om en verksamhet kan accepteras från ett strålskyddsperspektiv är inte en fråga som vi bedömer passar för tidiga politiska ställningstaganden utan kräver djup kompetens om strålning och hur bland annat allmänheten skyddas från den.



YTTRANDE

2025-11-25 Dnr UFV 2025/1741

Vi noterar att i det nuvarande förslaget är det endast i fråga om huruvida verksamheten är berättigad som regeringens ställningstagande ska utesluta senare prövningar. Motiven svarar inte på varför denna ordning valts (se s. 40). I stället sägs på samma sida att inriktningen är att kärntekniska anläggningar som huvudregel i stället ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Om frågan om verksamheten är berättigad eller inte utgör ett skäl för att ompröva eller upphäva planen framgår inte av motiven. Oavsett bör det vara Strålskyddsmyndigheten som har kompetens att bedöma om så är fallet.

Avseende motsvarande frågor som regleras i miljöbalken och kärntekniklagen och som ska prövas i planen och godkännandet anger regeringen att dess prövning ska vara på en övergripande nivå. Regeringen anger även att eftersom dess prövning görs tidigt i processen och baseras på ett begränsat underlag, bör den som prövar tillståndsfrågan enligt exempelvis kärntekniklagen vara oförhindrad att göra en annan bedömning på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga i samband med den prövningen (se s. 41).

Sammanfattningsvis ser vi två sätt att hantera detta:

- att i lagen ange att Strålskyddsmyndigheten ska yttra sig om verksamheten är berättigad enligt 3 kap. 1 § strålskyddslagen och även få begära kompletteringar för att ansökan ska vara fullständig. Strålskyddsmyndigheten bör då även få i uppgift att följa upp regeringens bedömning så att inte tidigare plan och godkännande leder till att oberättigade verksamheter söker tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen, eller
- ändra förslaget och motiven i denna del så att dessa liknar de om exempelvis relationen mellan kärntekniklagen och förslaget till ny lag och att regeringens bedömning i frågan om berättigande inte är bindande vid senare prövningar utan endast vägledande.

För att skapa en samstämmighet mellan den nya lagen och gällande rätt, och inte riskera ett felaktigt genomförande av EU-rätten, förordar vi lösningen i andra punkten.

Underrättelse, samråd och processens effektivitet

Den process som utkastet föreslår innebär flera möjligheter för myndigheter och kommunerna att yttra sig och i vissa situationer ska dessa även underrättas. Enligt 8 § i den föreslagna lagen ska berörda myndigheter få tillfälle att yttra sig över ansökan om godkännande av en kärnteknisk anläggning. Syftet med bestämmelsen förklaras inte ingående men vi förstår



YTTRANDE

2025-11-25 Dnr UFV 2025/1741

det så att dessa yttranden kan vara stöd för regeringen att bedöma om ansökan är fullständig samt om regeringen ska avvisa ansökan eller be verksamhetsutövaren komplettera den. I 15 § den föreslagna lagen ska berörda myndigheter få tillfälle att yttra sig om vad som är en lämplig användning av ett mark- och vattenområde innan en plan för kärntekniska anläggningar antas. Det måste förstås så att båda bestämmelserna ska fungera som en garant för att berörda myndigheter även ska få yttra sig över planer som inte kräver en strategisk miljöbedömning. Annars ska berörda myndigheter och kommuner samrådas med både vid avgränsningssamrådet om miljökonsekvensbeskrivningen som samrådet om planen. Regeringen säger att den får välja vilka myndigheter den vill samråda med (se s. 42 och 53), men vi noterar att en sådan valfrihet inte infinner sig vid ett avgränsningssamråd eller plansamråd enligt 6 kap. 10 § och 15 § miljöbalken, utan de berörda myndigheter och kommuner som berörs ska samrådas med i båda stegen. Vid plansamrådet ska även allmänheten samrådas med och kan sedan begära rättsprövning. I många fall kommer det även behöva ske gränsöverskridande samråd. Vi noterar exempelvis att Polen samråder med Sverige i processen för att etablera ny kärnkraft och att den här typen av verksamhet ofta förutsätter geografiskt omfattande samråd med andra länder, vilket då inkluderar allmänheten samt myndigheter i dessa länder.¹

Om syftet med underrättelser, samråd och yttranden är att även involvera andra myndigheter än de som normalt ses som miljömyndigheter och därmed riskerar att falla utanför exempelvis plansamrådet enligt miljöbalken vill vi påminna om att termen miljö är väldigt bred enligt Århuskonventionen. Annars verkar det onödigt att ge tillfälle att yttra sig vid fyra tillfällen: ansökan om godkännande, avgränsningssamråd, plansamråd och inför antagande av plan. Intrycket är inte att detta ger förutsättningar för en snabb politisk process i frågan. Det bör övervägas hur ändamålsenligt det är att berörda myndigheter ska yttra sig fyra gånger. Det bör även tydliggöras att möjligheterna att välja vilka myndigheter som samrådas med i vissa avseenden är begränsade.

I just denna fråga noterar vi att regeringen avfärdar Blykallas synpunkt att det vore bättre med en specifik miljöbedömning med argumentet att processen för att bland annat avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen är en

¹ <https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/aktuella-arenden-enligt-esbokonventionen-och-protokollet/underrattelser-fran-ovriga-lander/nytt-karnkraftverk-i-polen/>.



YTTRANDE

2025-11-25 Dnr UFV 2025/1741

process som kan dra ut på tiden (se s. 49). Varför den motsvarande processen för en strategisk miljöbedömning skulle gå fortare är dock oklart för oss och något underlag för detta presenteras inte. För att syftet med den process som föreslås ska vara snabb bedömer vi att det är viktigt att processen avgränsas till enbart sådan prövning som ska ske enligt 3–4 kap. miljöbalken (se vårt förordade förslag ovan avseende strålskydd och berättigande).

Rättsverkan av godkännande och plan

Enligt utkastet ska inte sådana miljöfrågor som behöver prövas samlat och slutligt vid ett tillfälle prövas av regeringen. I linje med detta anförs i utkastet att 2 kap. miljöbalken inte ska ingå i prövningen men däremot miljökvalitetsnormer (MKN) för vatten (se s. 39 och 53). MKN för vatten ingår i viss mening i 3 kap. 3 § miljöbalken men att regeringen utan ett uttryckligt stöd ska kunna pröva frågan om MKN för vatten på ett effektivt sätt kan ifrågasättas. MKN för vatten beskrivs ofta som svår även för ordinarie prövningsmyndigheter och det går att ifrågasätta om ett tidigt politiskt ställningstagande bör omfatta en så komplicerad fråga som de EU-rättsliga krav som MKN för vatten genomför. Om regeringens ställningstagande avseende MKN i någon mån ska vara bindande är också oklart. Vi anser att frågan om MKN för vatten bör exkluderas från prövningen av godkännande och upprättande av planen för att säkerställa att godkännandet och planen inte faller under 5 kap. 4 § miljöbalken.

Vidare föreslås i utkastet att planen inte ska få upphävas eller ändras om det kan antas att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för en anläggning kommer att lämnas in inom planens giltighetstid, dvs. max 15 år med möjlighet till förlängning (se s. 57). I och med att det sannolikt är väldigt svårt att bedöma detta med säkerhet över en tid om 15 år går det att ifrågasätta om en sådan bedömning går att göra. Vad det får för konsekvenser om bedömningen i detta avseende blir felaktig, och en verksamhetsutövare därmed måste göra om sin ansökan om godkännande, utvecklas inte i utkastet. För att underlätta tillämpningen vore tydliga förarbeten önskvärt.

Tidigare synpunkter

Vi har tidigare lämnat synpunkter om att det borde tydliggöras varför bedömningen enligt den nya lagen och den bedömning som görs enligt 17 kap. 1 miljöbalken, som motsvarar varandra, kräver olika former av underlag. Enligt 6 kap. 20 § första stycket 2 miljöbalken krävs en specifik miljöbedömning för tillåtlighetsprövning enligt 17 kap., om verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt 6 § första stycket 2



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-11-25

Dnr UFV 2025/1741

miljöbedömningsförordningen ska sådan påverkan alltid anses föreligga vid denna typ av prövning. Detta innebär att tillåtlighetsprövningen av exempelvis en kärnkraftsreaktor måste föregås av en specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 28–43 §§ miljöbalken. Men enligt den nya lagen, som kan ersätta kravet om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap., krävs endast en strategisk miljöbedömning. Det hade varit värdefullt om regeringen kunde tydliggöra hur förhållandet mellan prövningarna ser ut i och med att kravet på underlag skiljer sig åt.