

Mark- och miljödomstolen

Till Klimat- och näringslivs-
departementetkn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande
Ny kärnkraft – ett samlat system för omhänder-
tagande av radioaktivt avfall, SOU 2025:104
(KN2025/01854)

Mark- och miljödomstolen har några synpunkter som rör tillståndshavares ansvar enligt miljöbalken, möjligheten att flytta kärnavfall mellan olika avfallssystem, överklagande av beslut enligt kärntekniklagen samt eventuell ny utredning om ändringstillstånd för slutförvar. Domstolen har ingen erinran mot förslaget till ändring i 16 kap. 3 § miljöbalken. Domstolen har därutöver några allmänna synpunkter på bl.a. utredningens avgränsningar av uppdraget och redovisning av hur det föreslagna nya regelverket för omhändertagande av radioaktivt avfall förhåller sig till det befintliga regelverket. Vidare har domstolen synpunkter på konsekvensanalysen.

Utgångspunkter

Flera utredningar har presenterats som rör ny lagstiftning för att möjliggöra nya kärnkraftsreaktorer. Till dessa hör Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande SOU 2025:7 om effektivare tillståndsprövning och ändamåls-enliga avgifter, samma utrednings delbetänkande SOU 2025:104 om ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall och Riksgäldskontorets delredovisning 2 den 29 september 2025 om finansiering av omhändertagande av kärntekniska restprodukter från nya kärnkraftsreaktorer. Flera betänkanden har också presenterats som rör prövningen av ansökningar om miljötillstånd. Utredningarna bedrivs i ett högt tempo och förslagen är mycket omfattande och har kopplingar sinsemellan. För remissmyndigheter innebär detta svårigheter att få en helhetsbild av förslagen och dess konsekvenser. Det innebär också att mark- och miljödomstolen har begränsade möjligheter att lämna synpunkter på de närmare författningsförslagen i det aktuella delbetänkandet.

Allmänna synpunkter

Av betänkandet framgår att förslagen till lagstiftning och andra åtgärder har tagits fram under tidspress. Förslagen hade blivit mer genomarbetade och kunnat presenteras på ett tydligare sätt om utredningen hade fått längre utredningstid.

Utredningen anger angående kärnavfall och använt kärnbränsle att fokus har varit på organisatoriska och processuella förutsättningar för ett samlat

avfallssystem. Mark- och miljödomstolen anser att utredningen borde ha klargjort vilka frågor som ingår och vilka frågor som inte ingår i "organisatoriska och processuella förutsättningar".

Domstolen konstaterar att förslagen nästan till helt övervägande del avser ändringar i kärntekniklagstiftningen, och inte miljöbalken. Det innebär att miljöbalkens reglering avseende prövning och tillsyn är oförändrad när det gäller avfall från nya kärnkraftsreaktorer, liksom miljöbalkens materiella regler på området.

Vid genomläsning av betänkandets sammanfattning, men även avsnitten med utredningens överväganden och förslag, är det inte så enkelt att få överblick över vilka bestämmelser som kommer att gälla för det befintliga respektive det nya avfallssystemet. Förståelsen av förslagen hade underlättats av till exempel en tabell som för olika sakfrågor redovisar nu gällande regelverk respektive det föreslagna regelverket.

På grund av det anförda avstår domstolen från att ta ställning till förslagen till ändringar i kärntekniklagen och till en ny lag om omhändertagande av radioaktivt avfall. Domstolen noterar samtidigt att en stor del av det föreslagna regelverket inte rör frågor som provas av domstolen.

Särskilda synpunkter

Tillståndshavares ansvar enligt miljöbalken: I betänkandets avsnitt 8.6 och 11.2 behandlas frågor om tillståndshavares ansvar enligt kärntekniklagen. I avsnitt 8.6 föreslås att programmet för forskning och utveckling inte behöver omfatta de åtgärder och anläggningar för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle som det har beviljats tillstånd för enligt kärntekniklagen. I avsnitt 11.2 föreslås en möjlighet för staten att, innan ett slutförvar har slutligt förslutits, ta över en tillståndshavares ansvar att fullgöra skyldigheter för kärnavfall och kärnämne.

Mark- och miljödomstolen konstaterar att miljöbalkens regelverk om ansvar för kärnavfall kommer att vara oförändrat och gälla parallellt med kärntekniklagens krav. Det finns också anledning att erinra om domstolens deldom gällande tillstånd enligt miljöbalken till ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall (deldom den 24 oktober 2024 i mål M 1333-11 och M 4842-23). Tillståndet har förenats med ett villkor B27 som anger bland annat att Svensk Kärnbränslehantering AB fram till förslutning av Kärnbränsleförvaret ska bedriva en strukturerad omvärldsbevakning rörande slutförvaring av använt kärnbränsle, informationsbevarande samt övervakning av slutförvar efter förslutning. Tillståndshavares ansvar enligt miljöbalken och gällande tillstånd gäller oförändrat, även om ansvaret skulle begränsas enligt kärntekniklagen. Detta har inte närmare belysts i betänkandet.

Möjlighet att flytta kärnavfall mellan olika avfallssystem: På s. 219 i avsnitt 6.2.1 anför utredningen följande. "Däremot finns det inga hinder mot att flytta enskilda avfallsposter mellan de olika systemen för att exempelvis maximera utnyttjandet av ett slutförvarsutrymme. Det är också möjligt att mellanlagra eller slutförvara kärnavfall och använt kärnbränsle från nya reaktorer i befintligt avfallssystem, om det är ändamålsenligt t.ex. i syfte att optimera befintliga förvarsutrymmen. En förutsättning för att det ska vara möjligt med förflyttning mellan befintligt och nytt avfallssystem är att berörda parter har träffat en överenskommelse om detta."

Mark- och miljödomstolen anser att det är otydligt vad utredningen menar med detta uttalande och konstaterar att uttalandet inte åtföljs av något författningsförslag. Oavsett detta konstaterar domstolen att uttalandet inte stämmer överens med innehållet i 2024 års deldom gällande tillstånd enligt miljöbalken till ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall. På s. 75 i tillståndsdomen anføres följande med anledning av att slutförvaringen omfattar kärnbränsle och kärnavfall från det pågående svenska kärnkraftsprogrammet. "Ansökan gäller alltså tillstånd att slutförvara kärnämne, i huvudsak bestående av använt kärnbränsle, och kärnavfall från det svenska kärnkraftsprogrammet. I ansökan redovisas att slutförvaringen avser kärnämne och kärnavfall från de tolv reaktorer som ingår i det pågående svenska kärnkraftsprogrammet, placerade i Barsebäck (som är nedlagt), Forsmark (tre reaktorer i drift), Oskarshamn (en reaktor i drift) och Ringhals (två reaktorer i drift). Därutöver ingår kärnbränsle och kärnämne från verksamhet i Studsvik, använt kärnbränsle från en kärnreaktor i Ågesta och en liten mängd kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 (KTH). Ansökan omfattar slutförvaring av cirka 12 000 ton använt kärnbränsle och kärnavfall som placeras i cirka 6 000 kapslar. Regeringens tillåtighetsbeslut gäller slutförvaring av kärnbränsle och kärnavfall av denna omfattning, vilket är bindande för SKB. Vidare har SKB föreslagit ett villkor som begränsar deponeringen av kapslar till högst 150 kapslar per år, med ett bemyndigande för tillsynsmyndigheten gällande deponering av mer än 150 kapslar per år. Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att ett tillstånd enligt ansökan inte omfattar kärnämne och kärnavfall från ett eventuellt nytt svenskt kärnkraftsprogram".

Gällande tillstånd till ett slutförvar för använt kärnbränsle medger alltså inte att enskilda avfallsposter flyttas mellan det befintliga avfallssystemet och ett nytt avfallssystem för nya kärnkraftsreaktorer, och inte heller att mellanlagra eller slutförvara kärnavfall och använt kärnbränsle från nya reaktorer i befintligt avfallssystem. Domstolen understryker vikten av att i dessa avseenden göra åtskillnad mellan det befintliga avfallssystemet och ett nytt avfallssystem.

Överklagande av beslut enligt kärntekniklagen: Frågor om överklagande av beslut enligt kärntekniklagen behandlas inte i betänkandet. Mark- och miljödomstolen konstaterar att det i ett utkast till lagrådsremiss om en mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar, daterat den 3 oktober 2025, föreslås en ändring i 23 § kärntekniklagen som innebär att huvudregeln är att beslut enligt lagen överklagas till mark- och miljödomstol. Beslut enligt kärntekniklagen har tidigare inte överklagats till mark- och miljödomstol. Det nu remitterade betänkandet redovisar inte vilka beslut på avfallsområdet som kan fattas med stöd av kärntekniklagen. Den reglering som har störst betydelse bör vara tillsynsmyndighetens beslut med stöd av 18 § kärntekniklagen. Domstolen har begränsad erfarenhet av vilka beslut som är vanligt förekommande. Det kan dock handla om beslut avseende till exempel ett nytt mellanlager för använt kärnbränsle eller annan hantering av kärnavfall från en ny kärnkraftsreaktor. Dessa beslut är visserligen inte nära förestående, men domstolen anser att det behövs ett underlag i frågan och en redovisning av vilka konsekvenser överklagande av beslut enligt kärntekniklagen kan få för domstolen. Domstolen förutsätter dock redan nu att domstolen tillförs erforderliga resurser som ger fullgoda förutsättningar för att hantera de uppgifter som den tilldelas. Sammantaget saknas det underlag i betänkandet om överklagande av beslut enligt kärntekniklagen och en konsekvensanalys för mark- och miljödomstol.

Utredning om ändringstillstånd för slutförvar: På s. 392 i avsnitt 13.9 redovisas utredningens bedömning att möjligheter till ändringstillstånd enligt miljöbalken bör ses över för att underlätta framtida utbyggnad av befintliga eller framtida anläggningar för att ta hand om radioaktivt avfall. I likhet med utredningen noterar mark- och miljödomstolen att frågan har utretts av Miljötillståndsutredningen. Domstolen har svårt att se ett behov av särslagstiftning om ändringstillstånd avseende kärntekniska anläggningar. Domstolen erinrar också om svårigheterna att ge ändringstillstånd enligt miljöbalken för en *utbyggnad* av ett geologiskt slutförvar, med hänsyn till att tillståndsprövningen av en slutförvarsanläggning i regel rymmer mycket komplexa frågeställningar och förutsätter en integrerad prövning av ett flertal miljöaspekter, såsom påverkan på grundvatten, ytvatten, höga naturvärden ovan mark, skyddade arter och skyddade områden samt försvarets säkerhet på mycket lång sikt.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken: Mark- och miljödomstolen har ingen erinran mot förslaget till ändring i 16 kap. 3 § miljöbalken.

Detta yttrande har beslutats av rådmannen Anders Lillienau och tekniska rådet Tony Persson.

Anders Lillienau

Tony Persson

Kopia till tingsrättens allmänna diarium.