

Avdelning 6

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Remiss av SOU 2025:104 Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall

(Dnr KN2025/01854)

Sammanfattning

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har med de utgångspunkter som domstolen har att bevaka inte några synpunkter på de förslag i sak som lämnas i avsnitten 5–12 och 13.1–8 i betänkandet.

Förslaget om en översyn av miljöbalkens bestämmelser om obligatorisk omprövning av vattenverksamhet där arbetstiden har bestämts till längre tid än 20 år (se avsnitt 13.9) avstyrks, om en sådan översyn ska ha det perspektiv som utredningen föreslår. Omprövningar av vattenverksamhet enligt miljöbalken kan inte antas vara obehövliga med hänvisning till prövningar enligt kärntekniklagen, då prövning enligt kärntekniklagen avser andra frågor än prövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken.

Den nuvarande utformningen av författningsförslagen behöver utvecklas och förtydligas, då det tänkta tillämpningsområdet är svårt att jämföra med befintligt system och förhållandet till kärntekniklagen inte är tillräckligt tydligt.

Utgångspunkter för yttrandet och synpunkt inför framtida överväganden

Domstolen får – liksom tidigare vid flera tillfällen – påpeka att det uppdrivna tempot, med flera, ibland divergerande, förslag som remitteras under kort tid försvårar möjligheterna att avge yttranden som kan vara till hjälp i lagstiftningsarbetet. Det är svårt att få överblick och sammanhang, vilket i sin tur innebär att domstolens remissyttranden får inriktas på övergripande synpunkter, med i bästa fall vissa nedslag i detaljer. Med dessa utgångspunkter har domstolen t.ex. besvarat remissen beträffande Riksgäldskontorets delredovisning 2 (av uppdrag att utreda finansiering av kärntekniska restprodukter från nya kärnkraftsreaktorer).

Mark- och miljööverdomstolen berörs i sak av endast av de förslag som lämnas i avsnitt 13.9 med rubriken Behov av justeringar i miljöbalken utifrån specifika förutsättningar för genomförande av olika slutförvarsanläggningar. Förslagen i denna del avser inte faktiska författningsändringar utan utgör förslag på fortsatta överväganden.

I avsnittet föreslås att möjligheterna till ändringstillstånd bör ses över med hänvisning till vad Miljötillståndsutredningen redan har föreslagit, se SOU 2024:98 s. 1395 f. Därutöver anges att det bör övervägas om omprövning av vattenverksamheter för en slutförvarsanläggning där arbetstiden har bestämts till längre tid än 20 år behöver vara obligatorisk eller om det kan ske när det föreligger särskilda skäl. Som skäl anges att tillståndet till anläggningen är föremål för prövningar och stegvisa godkännanden enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Prövningar och stegvisa godkännanden enligt den lagen avser dock andra frågor än prövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken. Överväganden om vilken omprövning som behövs enligt miljöbalken bör ta sin utgångspunkt i syftet med och omfattningen av den prövningen.

Det noteras att betänkandet inte innehåller några överväganden om överklaganden eller om eventuell roll eller konsekvenser för mark- och miljödomstolarna (jfr förslagen ändring i 23 § kärntekniklagen i nyligen remitterat utkast till lagrådsremiss, enligt vilken ”andra beslut” enligt kärntekniklagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.)

I remissen får det antas ligga en önskan om att hovrätten ska granska den författningstekniska utformningen av de förslag som lämnas, dvs. huruvida det angivna syftet kan uppnås med föreliggande förslag. I den delen kan till en början noteras att utredningen har haft mycket kort tid på sig sett till det omfattande arbete som utredningsdirektiven avser. Arbetet har också bedrivits parallellt med andra översyner av lagstiftning på området. Förutsättningarna synes ha påverkat utformningen av författningsförslagen och följande anmärkningar får ses i ljuset av det.

Med detta sagt har domstolen följande synpunkter på betänkandets förslag.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde

Den föreslagna lagen om omhändertagande av radioaktivt avfall ska gälla allt radioaktivt avfall som uppkommit i Sverige (2 kap. 1 § första stycket), med undantag för avfall som uppkommit i redan befintliga reaktorer, såväl avställda reaktorer som reaktorer i drift (andra stycket a och b) samt i anläggningar för omhändertagande av avfall eller ämnen från de befintliga reaktorerna (andra stycket c).

Förslaget synes utgå från att det inte kommer finnas anläggningar som omhändertar avfall eller ämnen från både befintliga reaktorer och nya reaktorer (jfr andra stycket c). Om sådana anläggningar kommer finnas så kommer de också generera ett gemensamt avfall och lagens tillämpningsområde torde bli oklart.

Förslaget synes vidare utgå från att Sverige i praktiken inte tar emot utländskt kärnavfall och använt kärnbränsle för slutförvaring (se bet. s. 176). Det kan dock inte användas som en utgångspunkt för lagstiftning, då regeringen kan ge tillstånd till både slutförvaring och mellanlagring av kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett användas på nytt från en kärnteknisk anläggning eller en annan kärnteknisk verksamhet från ett annat land (se 5 a § första stycket 1 kärntekniklagen). Sådant använt kärnbränsle och avfall är inte undantaget från lagens tillämpningsområde och torde således komma att omfattas om tillstånd ges. I betänkandet saknas det dock överväganden om utländskt avfall ska omfattas av lagens tillämpningsområde.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde avgränsas således till att avse visst avfall. Det föreslagna lagens 3 kap. avser dock skyldigheter för vissa aktörer att delta i den nationella avfallsorganisationen, däribland de som har fått tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor. Den föreslagna lagens 6 kap. avser på samma sätt skyldigheter för sådana tillståndshavare att svara för forsknings- och utvecklingsverksamhet. Av författningskommentarerna framgår att skyldigheterna är avsedda att enbart träffa de som fått tillstånd till nya reaktorer, dvs reaktorer som meddelats tillstånd efter den 1 juli 2026, och att detta ska följa av lagens tillämpningsområde enligt 2 kap. 1 § (bet. s. 445 f. och s. 456). Det är dock tveksamt om författningsförslaget speglar en sådan avgränsning av vilka aktörer som har skyldigheter enligt lagen. Vidare synes avsikten ändå vara att det ska finnas möjlighet att, efter överenskommelse, förflytta avfall mellan befintligt och nytt avfallssystem (se s. 219 i betänkandet).

Kärntekniklagen är dessutom tillämplig på såväl befintliga som framtida aktörer. Den föreslagna lagen kan därmed i stora delar utgöra en dubbelreglering av samma skyldigheter.

Synpunkter på lagtext

Föreslagna 4 kap. avser endast en upplysningsbestämmelse, som anger att ytterligare bestämmelser om omhändertagande av icke kärntekniskt avfall samt om avgifter och finansiella säkerheter för omhändertagande följer av strålskyddslagen (2018:396). Regleringen som avses torde vara 6 kap. 18 §

strålskyddslagen, som anger att ett tillstånd enligt strålskyddslagen får göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer finansiell säkerhet för kostnader för avfallshantering och återställningsåtgärder. Strålskyddslagen föreskriver dock inte något om (i sammanhanget relevanta) avgifter, så denna del av upplysningsbestämmelsen bör utgå.

Föreslagna 5 kap. reglerar regeringens fastställande av en strategi för omhändertagandet av det radioaktiva avfallet. Det är tveksamt om ”fastställande” är ett lämpligt och rättvisande ord i sammanhanget, då det kan uppfattas som att regeringen inte har några handlingsalternativ när strategin har tagits emot. Samtidigt följer av föreslagna 5 kap. 3 § att regeringen ska kunna ställa de villkor som behövs och ålägga den nationella avfallsorganisationen att omarbeta strategin.

Omhändertagandet av radioaktivt avfall ska som huvudregel följa den strategi som den nationella avfallsorganisationen har tagit fram och som regeringen har fastställt, se 7 kap. 3 § första stycket. Avsteg från strategin ska få ske om det finns synnerliga skäl, se andra stycket. Det framgår dock inte vem som ska bedöma om det kan anses finnas synnerliga skäl som motiverar avsteg.

Lagförslaget saknar bestämmelser om bemyndigande.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten och hovrättsrådet Helen Blomberg.