

Yttrande över "En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar"

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker Klimat- och näringslivsdepartementets remiss "En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar".

Boverkets synpunkter

Boverket ser positivt på ambitionen att se över och effektivisera regelverket för prövning av kärntekniska anläggningar. Eftersom sådana anläggningar oftast har en omfattande påverkan på omgivningen och därmed ett stort prövningsbehov är det viktigt att processen inte innebär onödiga hinder.

Trots detta avstyrker Boverket förslaget i sin helhet. Boverket har synpunkter framför allt gällande

- Förhållandet till PBL och beslutens lokala demokratiska anknytning
- Vissa oklarheter i den föreslagna processen.

Allmänt

Promemorians författningsförslag är en reviderad version av Kärnkraftsprövningsutredningens förslag i SOU 2025:7. Promemorian innehåller också en kort beskrivning av förslagets huvudpunkter samt författningskommentarer. Boverket har också deltagit i en hearing angående promemorians förslag. I promemorian saknas dock motiv och konsekvensutredning även om detta i viss begränsad mån går att utläsa i utredningens ursprungliga förslag. Med beaktande av den mycket korta remisstiden innebär detta att det är svårt att ta ställning till förslaget.

Numreringen nedan motsvarar den i promemorian.¹

1.1 Lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar

Som Boverket uppfattar förslaget ska regeringens prövning enligt förslaget till lag om godkännande av kärntekniska anläggningar ske i två steg: en plan och ett beslut om godkännande. I planen ska vissa frågor som främst är knutna till den kärntekniska anläggningens lokalisering prövas medan godkännandet avser bland annat strålskyddsfrågor och frågor som rör Sveriges säkerhet. Att en plan finns är en förutsättning för att regeringen ska kunna godkänna anläggningen. För att regeringen ska kunna pröva en ansökan om godkännande krävs också att kommunen tillstyrker ansökan eller regeringens plan.

Om regeringen beslutat att godkänna en anläggning krävs ingen tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Avsikten med detta är att sökanden i ett tidigt skede ska kunna få ett bindande beslut från regeringen avseende lokaliseringen.

1.1.1 En ansökan om regeringens godkännande

Enligt nuvarande 17 kap. miljöbalken är det inte uttryckligen reglerat under vilka förutsättningar regeringen kan tillåta en åtgärd som omfattas av krav på tillåtlighetsprövning. Det är därför svårt att tolka i vilken utsträckning förslaget enligt promemorian innebär en utvidgning av regeringens prövning.

Eftersom det kommer vara upp till den sökande att avgöra om de vill få regeringens ställningstagande via den föreslagna lagen om godkännande av kärnteknisk anläggning eller 17 kap. miljöbalken innebär det att regeringens prövning kommer ske enligt olika lagstiftning beroende på när i processen den görs. Boverket har svårt att bedöma vilka praktiska skillnader det kan innebära men noterar att det i 17 kap. miljöbalken samt föreslagna ändringar till detta kapitel i vart fall saknas motsvarighet till den bedömning gentemot 3 och 4 kap. miljöbalken samt enskilda intressen som ska göras i regeringens plan för kärntekniska anläggningar. Det är önskvärt att motivet utvecklas i detta avseende.

1.1.2 Regeringen får anta en plan för kärntekniska anläggningar

Vid framtagande av en plan för kärntekniska anläggningar ska regeringen bland annat bedöma om det är förenligt med 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken och enskilda intressen att uppföra och driva sådana anläggningar. Dessa bedömningar är dock enligt förslaget till 14 § lagen om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar inte bindande vid en kommuns planarbete eller vid prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

¹ [En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar - Regeringen.se](#) Hämtad 2025-06-11

- Förhållandet till planläggning enligt PBL

De kärntekniska anläggningarna kommer som huvudregel kräva bygglov och omfattas av detaljplanekrav enligt 4 kap. 2 § PBL. Prövningen mot kraven i PBL görs av kommunen. Kommunen har genom PBL ett ansvar för översikts- och detaljplanering, vilket både omfattar ett strategiskt ansvar för mark- och vattenanvändningen såväl som ett ansvar för prövningen av konkreta åtgärder. Genom detta har kommunen också ansvar för den demokratiska förankringen på lokal nivå.

Eftersom det kan antas att de kärntekniska anläggningar som omfattas av förslaget är att betrakta som MKB-projekt kommer detaljplaner som möjliggör sådana anläggningar omfattas av krav på såväl strategisk som specifik miljöbedömning enligt 4 kap. 34 § PBL. Detaljplaneläggningen kommer vara både komplex och omfattande. Även i fall där kostnaderna för att ta fram detaljplanen regleras genom planavgift kan planläggningen komma att förenas med stora kostnader och resurser för kommunerna. Det kan därför antas att flera kommuner kan vara tveksamma till att påbörja ett detaljplanearbete innan regeringen har godkänt anläggningen.

Enligt förslaget har kommunen också en vetorätt: ett krav på att ansökan eller planen för kärntekniska anläggningar tillstyrkes av kommunen. Det finns dock inga formella krav eller kriterier för tillstyrkandet, exempelvis på samråd eller dylikt. Kravet på kommunens tillstyrkande säkerställer alltså inte någon demokratisk förankring på lokal nivå. Beslutet har också en momentan karaktär till skillnad från planläggning enligt PBL som ska ske kontinuerligt. Tillstyrkandet kan enligt förslaget ske mycket tidigt i processen, i praktiken redan innan någon planläggning enligt PBL har inletts. Såväl tillstyrkandet som regeringens plan och beslut om godkännande har samtidigt en politisk tyngd, vilket gör att kommunen kan uppleva sådana beslut som styrande, trots att de inte är juridiskt bindande. Eftersom tillstyrkandet inte är bindande för kommunens tillämpning av PBL väcker det också frågan om vilket värde tillstyrkandet har i processen. Enbart att det har en politisk tyngd kan inte vara tillräckligt.

Boverket anser därför att det är en brist i förslaget att vare sig tillstyrkandet, regeringens plan eller godkännande behöver förhålla sig till kommunens översiktsplan. Detsamma gäller regionplaner i de fall det är aktuellt. Här kan också jämföras med Miljötillståndsutredningens slutsatser avseende valet av plats enligt 2 kap. 6 § miljöbalken (SOU 2024:98)² samt Utredningen om havsbaserad vindkraft (SOU 2024:89).³

² [En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess - Regeringen.se](#) Hämtad 2025-06-12

³ [Vindkraft i havet - Regeringen.se](#) Hämtad 2025-06-11

- Behovet av styrning för åtgärder av nationellt intresse

Utredningen som ligger bakom förslaget indikerar ett behov av en snabbare prövning av kärntekniska anläggningar men även av samhällsviktiga projekt i stort. Förslaget innebär att regeringens prövning bryts ut till en egen process med stöd av den nya lagen om regeringens godkännande av kärnteknisk anläggning. Det innebär att regleringen får en tydligare karaktär av särreglering för en viss typ av samhällsviktig åtgärd.

Boverket kan dela uppfattningen att prövningen av samhällsviktiga åtgärder, som dessutom ofta är brådskande, behöver bli mer tydlig och effektiv. Att särreglera varje typ av samhällsviktig åtgärd leder dock på sikt till en mer komplicerad och ineffektiv tillämpning. Frågor om hur nationellt viktiga åtgärder ska säkerställas behöver hanteras på en bredare basis.

Planläggning enligt PBL bygger på principen om kommunalt självstyre och decentralisering av beslutsfattandet. Genom planläggningen prövas ett stort antal frågor och utkomsten är aldrig bestämd på förhand. Kommunal planering garanterar inte att samhällsviktiga åtgärder som beslutas av staten faktiskt kommer till stånd.

Boverket anser därför att det finns ett stort behov av ökad förutsebarhet vid regeringens och andra nationella myndigheters prioriteringar av åtgärder för nationellt intresse. Det är inte lämpligt att sådana frågor behandlas styckvis varje gång ett objekt eller intresse ska prövas. Såväl kommuner som den breda allmänheten har ett intresse av att tydliga vägval görs och att konsekvenserna blir tydliga för alla involverade.

Regeringen får endast besluta om en plan för kärnteknisk verksamhet om det finns en ansökan om godkännande som grund. Som Boverket uppfattar det är planen alltså inte ett planeringsinstrument i någon verklig mening utan utgör en del av godkännandeprocessen. Om regeringen hade haft rätten att självständigt besluta om en plan för kärnteknisk verksamhet, det vill säga utan att ha grund i en ansökan, hade det öppnat för nya möjligheter att få till stånd tydliga beslut från statlig nivå men samtidigt involvera demokratin på lokal nivå. Att området inte togs i anspråk för några andra ändamål hade då kunnat säkerställas genom att området pekats ut som riksintresse enligt 3 kap. 8 § miljöbalken.

- Åtgärder som inte kräver lov

Regeringens plan, enligt förslaget, säkerställer inte något skydd mot åtgärder som inte kräver lov enligt PBL. Sådana ingår inte i något ärende hos kommunen och träffas därför inte av förslaget till 4 kap. 11 § miljöbalken. Det är inte sannolikt att sådana åtgärder kan omfattas av tillsyn enligt 11 kap. PBL eftersom den tillsynen bara kan riktas mot åtgärder som strider mot PBL.

Risken att en åtgärd förhindrar eller försvårar etableringen minskas visserligen genom att de flesta lovbeFriade åtgärder enligt PBL avser kompletterande bebyggelse, till exempel komplementbyggnader till befintliga bostadshus. Trots detta kan finnas anledning att säkerställa att lovbeFriade åtgärder inte förhindrar

genomförandet av en plan för kärntekniska anläggningar. Boverket noterar också att regeringens uppdrag till Boverket att ta fram förslag på hur typgodkännande av småhus kan genomföras (LI2025/01072) omfattar att se om nya bostadshus kan omfattas av lovbeFrielse. Uppdraget ska levereras senast den 13 juni 2026. Ett sätt att se till att lovbeFriade åtgärder inte förhindrar genomförandet av en plan för kärntekniska anläggningar kan vara att säkerställa att åtgärderna kräver lov inom en plan för kärnteknisk anläggning.

- Ett parallellt arbete med syfte att utveckla planeringsförutsättningar och arbetssätt med tillståndprocesser för etablering av ny kärnkraft

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att finansiera och samordna utvalda kommuners arbete med att utveckla arbetssätt för en koordinerad process för att möjliggöra effektiva plan- och tillståndprocesser för etablering av kärnenergianläggningar. Pilotprojekten ska bidra till att skapa beredskap inom kommunerna att hantera processerna för ny kärnkraft och därmed bättre förutsättningar för korta prövningstider.

Några av projekten handlar om översiktsplaneringens förutsättningar för att planera för kärntekniska anläggningar. Boverket anser att förslaget koppling till detta arbete hade behövt beskrivas närmare. Frågan som uppkommer är om resultaten av kommunens arbete kommer vara genomförbara om förslaget genomförs.

- Risk för dubbelprövning

Förslaget om att regeringen får anta en plan för kärntekniska anläggningar innebär en dubbelprövning av vissa intressen som också prövas enligt PBL. Länsstyrelsen ska ta till vara och samordna statens intressen vid framtagandet av en översiktsplan och har tillsyn över bestämmelserna om riksintressen tillgodose i kommunens detaljplanläggning. Det innebär att förutom regeringen ska även länsstyrelsen ta ställning till frågan om riksintressen enligt 3–4 kap. miljöbalken påverkas. Det framgår inte uttryckligen av författningsförslaget om länsstyrelsen har möjlighet att göra en annan bedömning än regeringen har gjort i dessa frågor eftersom 14 § i förslaget till lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar endast tar upp kommunala beslut. Det får dock antas att så är fallet.

Eftersom såväl kommunen som länsstyrelsen har möjlighet att göra en annan bedömning och därmed hindra en etablering som regeringen godkänt kan det ifrågasättas om ett tidigt ställningstagande från regeringen har något betydande värde i sammanhanget. Eftersom det kan antas att de krav som ställs vid planläggning enligt PBL och vid tillståndsprövning enligt miljöbalken kan innebära justeringar av den anläggning som regeringen godkänt kan också antas att nya godkännanden kommer behöva inhämtas.

Av förslaget till 4 kap. 11 § miljöbalken framgår att ett område som omfattas av en plan för kärntekniska anläggningar får ett skydd mot åtgärder som kan försvåra genomförandet av planen. Denna blir dock inte tillämplig vid planläggning och prövning enligt PBL (jfr 2 kap. 2 § PBL). Det blir därmed möjligt för kommunen att göra andra bedömningar än vad regeringen förutsatt.

Området som planen omfattar får inte status som riksintresse (jfr 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken), vilket innebär att området inte omfattas av länsstyrelsens tillsyn över kommunens detaljplanering enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL. Länsstyrelsen har alltså ingen tillsyn över att kommunens planläggning hindrar genomförandet av en plan för kärnteknisk verksamhet. Samtidigt har länsstyrelsen tillsyn i de fall området även pekats ut som riksintresse för kärnteknisk anläggning enligt 3 kap. 8 § miljöbalken. Detta verkar motsägelsefullt.

Länsstyrelsens tillsynsbeslut enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL får överklagas till regeringen, vilket betyder att regeringen kan få bedöma anläggningen även enligt PBL. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt att den överprövande instansen redan tagit ställning till anläggningen i ett annat sammanhang.

Sammantaget får det sägas att förslaget innebär en betydande risk för dubbelprövning eftersom såväl regeringen som länsstyrelsen och kommunen självständigt ska pröva samma frågor för samma åtgärd.

1.1.3 En strategisk miljöbedömning ska göras

Enligt förslaget ska regeringens plan om godkännande av kärntekniska anläggningar genomgå en strategisk miljöbedömning. Eftersom exploateringen då kan vara i ett tidigt skede väcker det frågan hur detaljerad en sådan bedömning kan bli. Miljöbedömning krävs också för såväl detaljplanläggningen som tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det kan därför finnas en risk att kravet på strategisk miljöbedömning av regeringens plan blir en ren formaliafråga utan någon reell innebörd.

Strategisk miljöbedömning av planer syftar till att få ett utifrån omständigheterna tillfredställande underlag för bedömningen av miljöeffekter samt för att begränsa negativa effekter. I denna bedömning ligger bland annat att den planläggande myndigheten gör en hantering av alternativa lokaliseringar (jfr 17 § miljöbedömningsförordningen (2017:966)). Denna hantering ter sig dock haltande när det är en specifik ansökan som initierar planläggningen. Även här vill Boverket tillföra att en bättre lösning vore om regeringen också hade rätten att självständigt besluta om en nationell plan för kärnteknisk verksamhet, det vill säga utan grund i en specifik ansökan. Miljöbedömningen hade då kunnat avse olika lokaliseringar utifrån behovet av miljöhänsyn.

Boverkets övriga synpunkter utifrån PBL

- Angående 14 § i förslaget till lag om godkännande av kärntekniska anläggningar vill Boverket anmärka att ”planarbete” bör ersättas med ”planläggning” eftersom detta är ett definierat begrepp i 1 kap. 4 § PBL.
- Det kan ifrågasättas om begreppet ”plan” i lagförslaget är rättvisande för regeringens plan för kärntekniska anläggningar eftersom det snarare handlar om att pröva en ansökan på en specificerad plats.

- Utan ett utförligt motiv är det något svårt att förstå varför kommunen ska kunna välja att tillstyrka antingen ansökan eller planen. Det rimliga hade, enligt Boverkets mening, varit om kravet på tillstyrkande avsett planen eftersom det är där lokaliseringen prövas. Om avsikten är att kommunen ska tillstyrka både ansökan och planen hade det behövt framgå tydligare av författningsförslaget.
- Det finns inga särskilda bestämmelser som säkerställer att kommunen tar någon hänsyn till regeringens miljöbedömning i sin planläggning, vilket kunde vara lämpligt (jfr till exempel 2 kap. 5 § andra stycket plan- och byggförordningen (2011:338)).

Boverkets övriga synpunkter på promemorians författningsförslag

- Som Boverket uppfattat det ska vara sig regeringens plan eller godkännande vara bindande för prövningen av tillstånd enligt miljöbalken. Detta är inte särskilt reglerat, vilket kan uppfattas som inkonsekvent eftersom 14 § i lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar anger att kommunen inte är bunden av planen vid tillämpning av PBL. En motsatsvis tolkning kan ge uppfattningen att regeringens bedömning är bindande vid prövning av miljötillstånd.
- Det framgår inte uttryckligen av promemorian hur den fortsatta processen ska ske om regeringen beslutar att inte anta en plan om kärnteknisk verksamhet. Som Boverket uppfattar det kan sökanden då gå vidare till att lämna in ansökan om miljötillstånd och få regeringens godkännande via en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken. Det är önskvärt att sådana situationer exemplifieras och förklaras tydligare.
- Av promemorian (avsnitt 1.1.2 andra stycket) framgår att ett beslut att anta en plan inte är riktat mot den som gjort ansökan utan gäller generellt, det vill säga mot vem som helst som vill ansöka om ett godkännande. Det får antas att detsamma gäller regeringens godkännande. Av förslagen till 21–22 §§ i lagen om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar framgår att ägarförhållanden mm. kan förändras och att sökanden då ska upplysa regeringen om det. Eventuellt hade behövt säkerställas att den som träder in i sökandens ställe nu är att betrakta som sökanden för att undvika att den nye sökanden inte skulle omfattas av skyldigheten enligt 21 §. Detsamma gäller situationen regeringen beslutat om en plan men den som gjort ansökan väljer att inte gå vidare och en ny sökande träder in och ansöker om godkännande med stöd av planen.
- Som Boverket uppfattat det avser regeringen att gå vidare med de förslag i SOU 2025:7 som inte omfattas av promemorian. Bland de förslagen finns förslag till ändring av 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Ändringen innebär dock att en hänvisning görs till lagen om principbeslut för vissa verksamheter som utgår eftersom den ersätts av promemorians förslag.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Karl Evald. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, bebyggelseantikvarie Anette Johansson och utredare Maria Rydqvist deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Karl Evald
jurist

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