



UPPSALA
UNIVERSITET

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



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-06-17 Dnr UFV 2025/994

Klimat- och näringslivsdepartementet

Remiss av Promemorian En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

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

Kort sammanfattning

Vi tillstyrker förslagen i promemorian *En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar* med reservation för att vissa ändringar görs av promemorian.

Vi tillstyrkte i huvudsak Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter* (SOU 2025:7), då utredningen bland annat föreslog att prövningen av ny kärnteknisk verksamhet skulle flyttas från regeringen till mark- och miljödomstolarna samt Strålsäkerhetsmyndigheten som första instans. Därtill föreslogs att tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken skulle utgå. Trots vårt generella stöd för betänkandet framhöll vi att flera delar av den föreslagna processen behövde förtydligas eller omarbetas, särskilt i syfte att säkerställa att tillståndprocessen uppfyller kraven enligt EU-rätten och är förenlig med svensk miljöprocesstradition.

Mot bakgrund av att promemorian omarbetar utredningens förslag, bland annat utifrån inkomna synpunkter, fanns skäl att förvänta sig att de tidigare identifierade EU-rättsliga bristerna skulle ha hanterats. Det finns visserligen förbättringar i promemorian, bland annat genom att ansvarsfördelningen vad gäller miljöbedömningen inför plan- och godkännandebeslut har tydliggjorts. Emellertid kvarstår avgörande oklarheter beträffande dessa besluts rättsverkningar och räckvidd, särskilt i förhållande till skyldigheterna enligt SMB- och MKB-direktivet.

Därutöver föreslås att den nuvarande tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken ska bibehållas, trots de svårigheter detta medför i relation till EU-domstolens praxis om MKB-direktivets krav på en sammanhållen prövning. Den parallella strukturen mellan tillåtlighetsprövning,



godkännandebeslut och kärnkraftsplan har inte utretts i tillräcklig omfattning och skapar oklarheter kring processens rättsverkningar. Mot denna bakgrund kan vi inte i sin helhet tillstyrka promemorian förslag utan att vissa förändringar genomförs.

Övergripande generella synpunkter

Vi vill inledningsvis framhålla att promemorian på ett mer sammanhållet sätt än Kärnkraftsprövningsutredningen (SOU 2025:7) presenterar ett lagförslag för prövning av kärntekniska anläggningar. Vissa förändringar är välkomna, särskilt vad gäller ansvarsfördelningen i samband med miljöbedömningar inom ramen för den föreslagna plan- och godkännandeprocessen.

Förslaget innebär att regeringen ska kunna lämna ett särskilt godkännande för uppförande och drift av en kärnteknisk anläggning som alternativ till tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. Ett sådant godkännande förutsätter att en plan för kärntekniska anläggningar antagits, i vilken lokaliseringsprövning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt en prövning av enskilda intressen ska ske. Planen ska enligt promemorian föregås av en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken, och regeringen föreslås vara ansvarig för att ta fram den miljökonsekvensbeskrivning som krävs.

Godkännandebeslutet föreslås därmed kunna ersätta det formella tillåtlighetsbeslutet, vilket etablerar en ny frivillig prövningsväg där regeringen, efter kommunal tillstyrkan, kan meddela ett tidigt politiskt ställningstagande. Planen får generell rättsverkan men riktar sig inte mot enskilda verksamhetsutövare.

Det är dock oklart hur denna modell förhåller sig till de krav på specifik miljöbedömning som följer av miljöbalken och EU-rätten. 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 miljöbedömningsförordningen ska sådan påverkan alltid anses föreligga vid denna typ av prövning. Detta innebär att tillåtlighetsprövningen av exempelvis en kärnkraftsreaktor måste föregås av en fullständig specifik miljöbedömning enligt 6 kap. 28–43 §§ miljöbalken.

Mot denna bakgrund är det problematiskt att promemorian, genom undantaget i 17 kap. 1 § 1 b miljöbalken, föreslår att tillåtlighetsprövning och tillhörande specifik miljöbedömning kan ersättas av en strategisk miljöbedömning inom ramen för en plan och godkännandebeslut. Promemorian innehåller ingen närmare analys av hur en strategisk miljöbedömning skulle kunna uppfylla de materiella och processuella krav som gäller för en specifik miljöbedömning. Avsaknaden av sådana förtydliganden är särskilt bekymmersam i ljuset av den rättsliga



YTTRANDE

2025-06-17

uppdelning mellan SMB- och MKB-direktiven som EU-domstolen slagit fast.

Det är vår bedömning att godkännandebeslutet i praktiken motsvarar ett projektbeslut enligt MKB-direktivet snarare än ett planbeslut enligt SMB-direktivet, vilket aktualiserar krav på specifik miljöbedömning. Att promemorian ändå föreslår att detta beslut ska kunna ersätta en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. utan motsvarande miljöbedömning väcker därmed allvarliga rättssäkerhets- och EU-rättsliga frågor.

Därutöver föreslås att den nuvarande tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken ska bibehållas, trots de svårigheter detta medför i relation till EU-domstolens praxis om MKB-direktivets krav på en sammanhållen prövning.

I ljuset av dessa överväganden bedömer vi att förslaget i sin nuvarande form, förutsatt vissa justeringar, kan vara förenligt med EU-rätten. För det första bör det övervägas att, i enlighet med Kärnkraftsprövningsutredningens förslag, avskaffa tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken för kärnkraftsanläggningar. För det andra bör det, i likhet med vad som gäller för exempelvis vägplaner, järnvägsplaner och så kallade MKB-planer enligt plan- och bygglagen, säkerställas att plan- och godkännandebeslutet också uppfyller de krav på miljökonsekvensbeskrivning som följer av MKB-direktivet.

Exempelvis anges i 4 kap. 34 § andra stycket plan- och bygglagen att:

”Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 35 § 1–7, 36, 37 och 43 §§ miljöbalken och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser, om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för att anlägga”.

En motsvarande hänvisning i den föreslagna lagen skulle sannolikt vara tillräcklig för att hantera de EU-rättsliga utmaningar som förslaget i dagsläget ger upphov till.

Vi tillstyrker oavsett delförslagen om att Strålsäkerhetsmyndighetens beslut enligt kärntekniklagen ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol i stället för till allmän förvaltningsdomstol, samt att sakkunniga med strålsäkerhetskompetens ska medverka i dessa mål.

Avslutningsvis anser vi att promemorian inte är av sådan brådskande karaktär att den extremt korta remisstid som tillämpats kan motiveras. Den bristande förankringen riskerar att underminera legitimiteten för kommande lagstiftningsåtgärder på ett rättsområde som är både tekniskt och politiskt känsligt.