



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-04-15 Dnr UFV 2025/124

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 Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)

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

Kort sammanfattning

Vi tillstyrker överlag utredningens förslag om att bland annat flytta prövningen av ny kärnteknisk verksamhet från regeringen till mark- och miljödomstolarna och strålsäkerhetsmyndigheten som första instans. Även om detta i sig är en positiv utveckling och ett viktigt steg i att EU-anpassa den svenska miljöprocessen, finns det delar av den föreslagna processen som behöver förtydligas eller revideras för att säkerställa att prövningen av kärnteknisk verksamhet sker på ett ändamålsenligt sätt i ljuset av EU-rätten och den svenska miljöprocessstraditionen.

Utredningen ger en delvis svårtolkad bild av den avsedda omfattningen av de principbeslut som föreslås fattas av regeringen, vilka rättsverkningar ett sådant beslut ska få, vilket underlag som krävs, vem som ska ta fram det, samt hur planläggande myndighet och verksamhetsutövaren ska samverka. De otydligheter som finns i utredningens förslag riskerar att motverka en rättssäker process med ökad förutsebarhet i prövningen av kärntekniska anläggningar.

Behov av förtydligande finns särskilt avseende de föreslagna principbeslutens omfattning och rättsverkningar liksom vad gäller ansvar för att ta fram och bekosta den miljöbedömning som måste föregå ett principbeslut.

Övergripande generella synpunkter

Principbeslutets omfattning och bindande verkan

Enligt utredningens förslag ska tillstånd till bland annat kärntekniska anläggningar som kräver tillstånd enligt miljöbalken (MB) och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) bara kunna ges om



YTTRANDE

2025-04-15 Dnr UFV 2025/124

regeringen först genom ett så kallat principbeslut konstaterat att uppförandet av anläggningen och bedrivandet av verksamheten är förenliga med samhällets helhetsintresse. Sådana beslut ska regleras genom en särskild lag om principbeslut för vissa verksamheter.

Enligt den föreslagna lagens 1 kap. 5 §, med rubriken "Principbeslutets omfattning", innebär ett principbeslut "att intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och övriga relevanta överväganden rörande verksamheten."

Samtidigt framgår det av den föreslagna lagens 1 kap. 16 §, med rubriken "Giltighet och åsidosättande" att ett sådant beslut "är bindande vid prövning av tillstånd" enligt miljöbalken och kärntekniklagen "beträffande de frågor som har prövats i beslutet." Här finns alltså ingen antydning om att beslutets omfattning eller bindande verkan är begränsad till intresseavvägningar enligt 3–4 kap. MB. Med tanke på att kärntekniklagen inte innefattar någon prövning av det slag som avses i 3–4 kap. miljöbalken är det överhuvudtaget svårt att se hur effekten av ett principbeslut i relation till kärntekniklagen skulle kunna vara begränsat till sådana avvägningar. Till detta kommer att den föreslagna lagen, enligt dess 1 kap. 1 §, ska säkerställa att uppförande och drift av en kärnteknisk anläggning på en viss plats "är förenligt med samhällets helhetsintresse", vilket bör omfatta överväganden utöver de som täcks av 3–4 kap. MB.

Det framgår också uttryckligen av utredningens resonemang, men inte av den föreslagna lagtexten, att principbeslutet även ska omfatta "en bedömning av om det finns principiella frågor eller hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen mot etablering av en kärnteknisk anläggning." (s. 207).

En ansökan om principbeslut ska, enligt 1 kap 7 § i den föreslagna lagen, i den mån det är bestämt, innehålla information om bland annat sökandens ägar- och finansierings-förhållanden, tänkt organisation för att uppföra och driva anläggningen, samt leverantörer och teknik. Detta är uppgifter som tydligare kopplar till prövningen enligt kärntekniklagen än den enligt 3–4 kap. MB.

Enligt utredningen är det också en viktig förutsättning för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut att inga "uppenbara hinder" enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen framkommit under handläggningen. Samtidigt sägs att bedömningen av om det finns hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen "bör vara på en övergripande nivå" och det poängteras att den efterföljande prövningen kan resultera i att tillstånd inte ges (s. 207).



YTTRANDE

2025-04-15 Dnr UFV 2025/124

Sammantaget gör detta det svårt att förstå regeringsprövningens tänkta omfattning och i vilken utsträckning den är avsedd att vara bindande för efterföljande tillståndsprövningar av mark- och miljödomstolen (MMD) och Strålskyddsmyndigheten (SSM). Vad som tycks vara klart är att om sökanden får ett negativt principbeslut, exempelvis därför att regeringen identifierar ”uppenbara hinder” behöver inte sökanden investera mer i ett projekt som inte har förutsättningar att få komma till stånd. Om detta är huvudsyftet med principbeslutet, dvs. att gallra bort de platser och sökanden som inte är lämpliga bör detta framgå tydligt.

Sammanfattningsvis anser vi i denna del att det behövs en betydligt tydligare reglering av ett principbesluts omfattning och rättsverkan.

Miljöbedömningens genomförande och placering

Vi delar utredningens bild av att ett principbeslut måste föregås av en strategisk miljöbedömning för att kunna vara bindande på efterföljande miljöprocess, något som tydligt följer av EU-domstolens praxis på området. Däremot ställer vi oss frågande till den lösning som föreslås. Vad vi förstår är tanken att den strategiska miljöbedömning som kommunen behöver göra för att planlägga området genom en detaljplan ska användas av verksamhetsutövaren när denna ansöker om principbeslut. Utredningen skriver att detta underlag ändå ska tas fram av kommunen och därför kan användas av verksamhetsutövaren (se s. 218). Men det förutsätter att kommunen initierar planläggningen och genomför den strategiska miljöbedömningen innan sökanden lämnar in sin ansökan om principbeslut.

Planläggning inför byggnationen av en kärnteknisk anläggning omfattas av 4 kap. 3 § 2 och 4 kap. 34 § plan- och bygglagen och räknas som en s.k. MKB-plan. Därmed kommer detaljplanen att kräva en miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller kraven på såväl en strategisk som en specifik miljöbedömning. Underlaget kommer därför vara mycket mer omfattande än vad som krävs för principbeslutet. Med anledning av detta ställer vi oss frågande till den avgränsning som utredningen gör avseende Natura 2000-prövningen. Enligt utredningen ska inte denna fråga ingå när regeringen prövar om ett principbeslut kan lämnas. Men frågan kommer att behöva prövas av kommunen när denna tar fram sin detaljplan och därmed ingå i den strategiska miljöbedömningen.

Berörd kommun kommer, enligt utredningen förslag, att behöva investera i planläggningen innan principbeslut fattats. Det är mycket kostsamt att ta fram den här typen av detaljplaner. Det kan ifrågasättas om det är rimligt och ändamålsenligt att kommunen ska ansvara för att ta fram den



YTTRANDE

2025-04-15 Dnr UFV 2025/124

strategiska miljöbedömning som ska finnas när regeringen beslutar i ärendet. Samtidigt innebär 6 kap. 3 § MB att det är kommuner och myndigheter som ansvarar för strategiska miljöbedömningar. Den här problematiken har inte berörts i betänkandet.

Regeringens möjlighet att villkora principbeslut

Enligt den föreslagna lagens 1 kap. 14 §, med rubriken "Särskilda villkor m.m.", får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Någon särskild inskränkning av vad dessa beslut får omfatta framgår inte av paragrafen. I specialmotiveringen sägs emellertid att regeringen inte härigenom ges någon möjlighet att ange "tak" eller "golv" för de villkor som senare ska meddelas i tillståndet av andra prövningsmyndigheter. Det framstår som en mycket väsentlig inskränkning, som inte bör framgå enbart av ett förarbetsuttalande utan regleras i lagen. Regeringen har vid motsvarande bedömningar om bearbetningskoncession enligt minerallagen varit tydlig med att de villkor som meddelas inte ska ses som slutgiltiga om betydande olägenheter, som inte förutsågs vid regeringens prövning, för det konflikterande riksintresset (i detta fall rennäringen) uppenbarar sig vid efterföljande tillståndsprövning (se HFD 3893–22).

Prövningsordningen

Vi ställer oss frågande till om det är processekonomisk och rimligt från ett kompetensperspektiv att de tillståndsbeslut som SSM ska ta i den nya process som utredningen föreslår ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Frågor om kärnteknik och strålsäkerhet förknippas ofta med svåra tekniska avvägningar som kräver stor förkunskap. Det framstår som mer rimligt att dessa beslut överklagas i den domstolslinje som faktiskt prövar liknande frågor enligt miljöbalken, dvs. MMD. Här kan det övervägas om en viss MMD ska ansvara för den typen av mål. Redan idag har exempelvis Nacka MMD ensamt ansvar för frågor om nätkoncessioner under ellagen. I och med att SSM ligger i Stockholm och Katrineholm ligger myndigheten i MMD i Nackas ansvarsområde. I och med att första instans är SSM blir mark- och miljööverdomstolen (MÖD) slutinstans.

Beslut om miljökonsekvensbeskrivningen

Vi ställer oss även frågande till förslaget i 22 kap. 12 a § MB om att kräva att MMD i enlighet med 6 kap. 42 § MB ska ta ställning till



UPPSALA
UNIVERSITET

YTTRANDE

2025-04-15

Dnr UFV 2025/124

miljökonsekvensbeskrivningen i ett särskilt beslut. I dagens miljöprocess integreras den här bedömningen i beslutet om tillstånd enligt 6 kap. 43 § MB. I SOU 2024:98 om en ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess, ifrågasätts om det svenska genomförandet av det EU-rättsliga kravet om ”motiverad slutsats” i MKB-direktivet är korrekt genomfört. I avsnitt 9.10 och 14.8.11 i SOU 2024:98 beskrivs de EU-rättsliga kraven och ett förslag ges om hur ett korrekt genomförande kan se ut. Kärnkraftsprövningsutredningens förslag löser inte de EU-rättsliga problem som nuvarande reglering i 6 kap. 42–43 §§ MB ger upphov till och riskerar att skapa problem för prövningsmyndigheten eftersom de övriga bestämmelser som krävs för att ett sådant ställningstagande ska fungera processmässigt inte finns i dagens svenska regelverk.