



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-04-10

Ärendenummer
NV-00475-25

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över delbetänkandet Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (KN2024/01912)

Sammanfattning

Naturvårdsverket fokuserar i sitt remissvar på de förslag i betänkandet som berör prövningen enligt miljöbalken och förslagens förenlighet med EU-rätten.

- Naturvårdsverket är positiv till att en nationell avvägning mellan olika samhällsintressen sker tidigt i processen och anser att det med fördel kan göras med en utökad nationell planering.
- Naturvårdsverket bedömer att förslagen med nuvarande utformning inte bidrar till syftet, det vill säga att effektivisera tillståndsprövningen.
- Om förslaget till ny lag om principbeslut ska genomföras behöver det förtydligas. Det behövs vidare analyser om förslaget överensstämmer med EU-rätten, och förhållandet till Natura 2000-prövningen behöver klaras ut. Betydelsen av begreppet "samhällets helhetsintresse" är inte heller tillräckligt klargjort.
- Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att frågor som provas enligt lagen om kärnteknisk verksamhet (1984:3) lyfts ur miljöprövningen. Naturvårdsverket bedömer att ett system där godkännande av vissa delar av ett projekt sker innan miljökonsekvenserna är helt utredda kan strida MKB-direktivets syfte.

Naturvårdsverket yttrar sig inte över förslagen om prövningen hos Strålsäkerhetsmyndigheten eller avgifterna för densamma.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede (förslagen i kapitel 6)

Naturvårdsverket ser positivt på att nationella avvägningar för lokalisering av större strategiska verksamheter som kärnkraft kan komma in i ett tidigare stadium i en process. Vi delar utredningens bedömning att det är lämpligt att regeringen gör den typen av avvägning av breda nationella intressen. För att kunna göra det behövs ett gediget underlag och en transparent process. Det vore därför önskvärt med en högre grad av nationell planering för den här typen av verksamheter.

Det föreslagna systemet med principbeslut som till viss del ska vara bindande för kommande prövning ser vi flera svårigheter med. Naturvårdsverket kan inte ställa sig bakom förslaget om lag om principbeslut i dess nuvarande utformning. Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte uppnår det angivna syftet att effektivisera tillståndsprocessen. Därtill bedömer Naturvårdsverket att förslagets förenlighet med EU-rätten inte är tillräckligt belyst.

Principbeslutet får inte begränsa lokaliseringsprövningen

Naturvårdsverket ser en risk att principbeslutet, direkt eller indirekt, begränsar den lokaliseringsprövning som ska ske enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer också att förslagets förenlighet med EU-rätten inte är tillräckligt belyst i dessa delar.

Enligt utredningens förslag ska ett principbeslut vara en förutsättning för att ett miljötillstånd ska kunna lämnas.¹ Utredningens förslag innebär vidare att principbeslutet ska vara bindande för en senare prövning enligt miljöbalken, när det kommer till bedömningen av att intresset av den kärntekniska anläggningen ska ha företräde framför andra allmänna intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.² Naturvårdsverket noterar att utredningen inte har föreslagit ett undantag från det krav på lokaliseringsutredning som följer av 2 kap. 6 § miljöbalken. I avsaknad av ett sådant undantag kommer en lokaliseringsutredning ändå behövas vid den efterföljande miljöprövningen, inklusive en alternativredovisning som omfattar lokaliseringar som inte omfattas av principbeslutet.

Eftersom mark- och miljödomstolen ska göra en bedömning av verksamhetens lokalisering kan domstolen avvisa eller avslå en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet om den inte uppfyller kraven på en lämplig lokalisering. I ett sådant fall kan alltså ett nytt principbeslut avseende en ny plats behövas, innan en ny prövning enligt miljöbalken kan komma till stånd.³ Effektivitetsvinsten i detta förfarande kan ifrågasättas.

Bedömningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken innefattar komplexa avvägningar

Naturvårdsverket ser en möjlighet till effektivitetsvinster med att tidigt utreda lokaliseringsfrågan och göra avvägningar mellan motstående intressen. I dagsläget saknas en nationell planering, vilket kan vara ett sätt att tidigt utreda förutsättningar för lokalisering av kärnkraftsanläggningar på lämpliga platser i landet. För att uppnå en ändamålsenlig markanvändning behöver de avvägningar som regeringen ska göra tidigt i processen enligt utredningens förslag ta om hand ett flertal olika intressen. För att en sådan avvägning ska vara möjlig bedömer Naturvårdsverket att det behövs likvärdiga underlag som kan ligga till grund för regeringens bedömning när ett principbeslut ska fattas. Underlagen behöver vara aktuella och i en sådan detaljeringsgrad att hänsyn kan tas till allmänna intressen och riksintresseanspråken i 3 kap. samt riksintresseområdena i 4 kap. miljöbalken. Underlagen bör motsvara det som är nödvändigt för att utvärdera och bedöma en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa samt för miljön. Risken är att ett principbeslut baserat på bristande underlag kan behöva

¹ Se 1 kap. 3 § i förslag till lag om principbeslut för vissa verksamheter, samt förslaget till ny bestämmelse i 21 kap. 6 § miljöbalken.

² Se 1 kap. 16 § i förslag till lag om principbeslut för vissa verksamheter.

³ Jfr utredningens förslag till bestämmelse i 21 kap. 6 § miljöbalken.

omprövas senare i processen. Därmed nås inte de effektivitetsvinster och den vägledande funktion som avsetts.

Inom ramen för prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ställs olika intressen i många fall mot varandra. Om ett område är av riksintresse för flera oförenliga ändamål ska en avvägning mellan dem göras enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Företräde ska ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. En sådan avvägning ska dock göras först när det är konstaterat att en samexisterande markanvändning inte är möjligt, det vill säga, att påtaglig skada eller försvårande kommer att uppstå på något av intressena genom markanvändningen. För att det ska vara möjligt att avgöra om påtaglig skada eller försvårande uppstår, krävs kunskap om platsen och omgivningen, verksamhetens utformning samt om det finns förutsättningar att genomföra de försiktighetsåtgärder som är möjliga att kräva. Prövning av frågor om markanvändning är därmed ofta komplexa och kräver i många fall ett omfattande underlag.⁴

Det får förutsättas att verksamhetens utformning inte kommer vara helt klarlagd vid tiden för principbeslutet. Det finns därför en risk att de frågor som kommer vara bindande vid den senare prövningen blir förhållandevis begränsade. Exempelvis har utredningen inte tagit upp vad som ska gälla för följdföretag som kan ha påverkan på markanvändning i anslutning till verksamheten. Frågan är då om förutsebarheten och den effektivitet som eftersträvas kommer att uppnås.

Naturvårdsverket vill framhålla att myndigheten, i fråga om tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken i prövningar om bearbetningskoncessioner enligt minerallagen (1991:45), vid flera tillfällen föreslagit att prövningen av 3 och 4 kap. i stället ska flyttas till miljöprövningen.⁵ En sådan ordning föreslogs även i SOU 2022:56 *En tryggad försörjning av metaller och mineral*. Betänkandet beskriver flera av de problem som uppkommer vid prövningen av bearbetningskoncession i förhållande till hushållningsbestämmelserna.⁶ Det kan inte uteslutas att liknande problem uppstår även vid en prövning enligt den förslagna lagen om principbeslut.

Förslaget riskerar att leda till oklarheter i förhållande till Natura 2000-prövningen. Naturvårdsverket anser att förslaget till lag om principbeslut i sin nuvarande utformning riskerar att leda till oklarheter i förhållande till reglerna om Natura 2000-tillstånd.

Utredningen har bedömt att förbudet i 4 kap. 8 § miljöbalken inte träffar ett principbeslut, eftersom det inte är att jämföra med ett tillstånd.⁷ Naturvårdsverket delar inte bedömningen utan tolkar 4 kap. 8 § på så sätt att bestämmelsen i princip omfattar alla beslut som lägger fast markanvändningen på ett sådant sätt som kan påverka ett Natura 2000-område. Utredningen har även hänvisat till 4 kap. 2 § i minerallagen. En viktig skillnad är dock att i den

⁴ Se Ds 2016:25 s. 255 och SOU 2022:56 s. 403.

⁵ Se *Förhållandet mellan minerallagen och miljöbalken* – Naturvårdsverkets Rapport 6759 och regeringsuppdraget *Förslag till strategi för hantering av gruvavfall* (NV-03195-16).

⁶ Se SOU 2022:56 s. 403ff.

⁷ Se s. 496.

bestämmelsen, som avser förutsättningarna för bearbetningskoncession, har 4 kap. 8 § miljöbalken uttryckligen undantagits från prövningen.

Även om 4 kap. 8 § miljöbalken inte skulle omfattas av ett principbeslut kan det ifrågasättas om det i samtliga fall går att göra de bedömningar som krävs enligt 3 och 4 kap. miljöbalken gällande möjlig påverkan eller skada på naturvärden eller naturmiljön, innan ett nödvändigt Natura 2000-tillstånd är på plats. Det framgår till exempel av 3 kap. 3 § miljöbalken att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Det kan inte uteslutas att vissa Natura 2000-områden utgör sådana mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt.

När det gäller skrivningarna på s. 231 om att ett principbeslut kan innebära att regeringen har tillåtit att ett Natura 2000-tillstånd ges vill Naturvårdsverket framföra följande. En sådan ordning går inte att åstadkomma utan en reglering av hanteringen av Natura 2000-tillståndet som även hanterar bestämmelserna 7 kap. 29 b § miljöbalken som anger vilken myndighet som ska besluta om ett sådant tillstånd. Till skillnad mot tillåtighetsprövningen i 17 kap. miljöbalken innehåller inte det remitterade förslaget något som ger regeringen ett underlag från beslutsmyndigheten i Natura 2000-frågan. Naturvårdsverket bedömer därtill att en sådan ordning inte är i linje med EU-rätten.⁸

Förslaget behöver förtydligas

Naturvårdsverket bedömer att förslaget till ny lag om principbeslut för vissa verksamheter behöver förtydligas så att det framgår att principbeslutet även ska innefatta en bedömning av lämplig markanvändning, samt en god hushållning med mark och vatten enligt 3 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att principbeslutet är att se som ett rambeslut för kommande tillstånd och att det därför omfattas av kraven på en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet.⁹ Naturvårdsverket noterar dock att 1 kap. 7 § tredje stycket i den föreslagna lagen om principbeslut behöver ses över. Bestämmelsen innehåller nu ett krav på att ansökan om principbeslut ska innehålla en strategisk miljöbedömning när så krävs enligt 6 kap. miljöbalken. Skyldigheten att göra en strategisk miljöbedömning enligt 6 kap. 3 § miljöbalken gäller dock enbart myndigheter eller kommuner. Bestämmelsen i 1 kap. 7 § i den föreslagna lagen om principbeslut behöver anpassas till detta förhållande på liknande sätt som gjorts i 1 kap. 12 § andra stycket i den föreslagna lagen om principbeslut.

Enligt förslaget ska det genom ett principbeslut fastställas att en verksamhet är förenlig med ”samhällets helhetsintresse”. Begreppet är nytt inom i vart fall det miljörättsliga området. Det framgår inte tydligt av förslaget vad avgränsningen och betydelsen av begreppet är. Begreppet behöver dels förtydligas, dels klargöras i förhållande till begreppet ”allt överskuggande allmänintresse”, som är en förutsättning för artskyddsdiplens.¹⁰

⁸ Se NJA 2013 s. 613 och där i angivna EU-domstolsavgöranden.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

¹⁰ 14 § artskyddsförordningen (2007:845)

Samordning med förslaget att åter möjliggöra utvinning av uran

Naturvårdsverket noterar att det i promemorian *Att åter möjliggöra utvinning av uran* (KN2024/02540) föreslås en ändring av 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. Eftersom utredningens förslag innebär att samma bestämmelse tas bort och i stället omfattas av lagen om principbeslut konstaterar Naturvårdsverket, för det fall man väljer att gå fram med förslaget, att en samordning av förslagen behöver ske. Det behöver i så fall även klaras ut hur tillämpningen av 3 och 4 kap. inom ramen för prövningen av bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska ske i förhållande till prövningen av principbeslutet för det fall att en verksamhet omfattas av båda lagarna.

Tillståndsprövning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig (förslagen i kapitel 7)

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget om att frågor som provas enligt lagen om kärnteknisk verksamhet (1984:3), kärntekniklagen, lyfts ur miljöprövningen. Det är inte tydligt när samtliga miljöeffekter av en kärnteknisk verksamhet ska provas. Enligt Naturvårdsverkets bedömning finns det en risk att förslaget strider mot MKB-direktivet¹¹. Detta särskilt eftersom förslagen i betänkandet även innebär att prövningen enligt kärntekniklagen inte kommer att innefatta någon specifik miljöbedömning.

Ett av MKB-direktivets syften är att tillstånd till projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska ges först efter det att dess huvudsakliga miljöpåverkan har bedömts.¹² EU-domstolen har i en rad avgöranden uttalat sig om när en miljöbedömning ska göras i de fall då ett projekt är föremål för en tillståndsprocess i flera steg enligt nationell rätt.¹³ I princip ska bedömningen av miljöpåverkan göras så snart det är möjligt att identifiera och bedöma projektets samtliga effekter på miljön. Effekter av joniserande strålning är en sådan miljöeffekt.¹⁴ Det finns inget som hindrar att en verksamhet provas stegvis, på så sätt om utredningen har förslagit. Dock får denna delvisa bedömning inte föregripa den helhetsbedömning som den myndighet som är behörig att godkänna projektet under alla omständigheter måste göra¹⁵, i det här fallet mark- och miljödomstolen. Eftersom förslaget innebär att prövningarna enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen inte längre med nödvändighet ska ske parallellt skulle prövningen enligt kärntekniklagen kunna föregå mark- och miljödomstolens helhetsbedömning. Ett system där godkännande av vissa delar av ett projekt sker innan miljökonsekvenserna är helt utredda skulle strida mot MKB-direktivets syfte.¹⁶ Det finns därmed en risk att förslaget inte är förenligt med EU-rätten.

Naturvårdsverket bedömer vidare att det finns oklarheter i hur utredningen avsett att mark- och miljödomstolens prövning av ett projekts miljökonsekvenser ska

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹² Jfr skäl (7) till MKB-direktivet.

¹³ Se t.ex. Wells C-201/02, Barker, C-290/03, Paul Abraham m.fl. C-2/07, Inter-Environnement Wallonie ASBL C-411/17 och Namur-Est Environnement ASBL C-463/20

¹⁴ Se MKB-direktivet, bilaga IV p. 1 d) och 5 c

¹⁵ Se Ds 2023:5 s. 45 f. för en sammanfattning av EU-domstolens rättspraxis avseende tillståndsprocesser i flera steg.

¹⁶ Jfr resonemanget i SOU 2022:56 s. 412

ske. Enligt utredningen ska miljökonsekvensbeskrivningen omfatta en beskrivning av hela verksamheten, inklusive sådant som faller under säkerhet och strålskydd enligt kärntekniklagen.¹⁷ Naturvårdsverket instämmer i den bedömningen och anser att det följer av MKB-direktivet (se ovan). Utredningen anger vidare att mark- och miljödomstolen ska bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och att domstolen kommer att behöva stöd från Strålsäkerhetsmyndigheten att göra den bedömningen i de delar som rör säkerhet och strålskydd.¹⁸ Samtidigt ska miljöprövningen inte omfatta de frågor som provas enligt kärntekniklagen.¹⁹ Enligt 22 kap. 1 § 3 miljöbalken ska ansökan innehålla en miljökonsekvensbeskrivning när det krävs enligt 6 kap. samma lag. Vidare följer av 22 kap. 21 § första stycket miljöbalken att mark- och miljödomstolens dom ska grundas på alla muntliga och skriftliga omständigheter i målet. Några ändringar i dessa bestämmelser är inte föreslagna. Naturvårdsverket ser därför otydligheter kring hur mark- och miljödomstolarna ska förhålla sig till att prövningen enligt miljöbalken inte ska omfatta frågor som provas enligt kärntekniklagen, men samtidigt ska omfattas av miljökonsekvensbeskrivningen.

Därtill ska det påpekas att miljöbalken och kärntekniklagen har två olika prövningssyften. Kärntekniklagen syftar till att säkerställa strålsäkerhet i förhållande till den kärntekniska anläggningen. Miljöbalken syftar till att skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter, innefattande strålning. Det kan därmed även av denna anledning ifrågasättas om det är lämpligt att lyfta ut påverkan av joniserande strålning ur miljöbalksbedömningen.

Den specifika miljöbedömningen slutförs tidigare i processen (avsnitt 7.1.1)

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget att mark- och miljödomstolen ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken och slutföra den specifika miljöbedömningen genom ett särskilt beslut som ska fattas senast när förberedelsen avslutas i målet. Naturvårdsverket delar inte bedömningen att den föreslagna ordningen blir mer effektiv, utan anser att den snarare riskerar att leda till svårigheter i tillämpningen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 22 kap. 12 a § miljöbalken ska mark- och miljödomstolen, i mål som avser en fråga om tillstånd som omfattas av tillståndsplikt enligt kärntekniklagen, i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 42 § ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i det kapitlet och slutföra den specifika miljöbedömningen.

Det är otydligt vad den föreslagna bestämmelsen syftar till eftersom 6 kap. 42 § miljöbalken anger att den som prövar tillståndsfrågan i ett särskilt beslut eller i samband med att tillståndsfrågan avgörs ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel *så att* den specifika miljöbedömningen kan slutföras.

Förutsatt att syftet är att mark- och miljödomstolen i ett särskilt beslut ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. kan det konstateras att det redan idag finns en möjlighet att fatta ett sådant särskilt beslut enligt 6 kap. 42 § miljöbalken. Det är mycket ovanligt att den möjligheten används av mark- och miljödomstolarna. I praktiken pågår kompletteringar av

¹⁷ Se s. 229

¹⁸ Se s. 230

¹⁹ Se utredningens förslag till bestämmelse i 16 kap. 5 § miljöbalken.

miljökonsekvensbeskrivningar långt fram i processen, och frågan om huruvida en miljökonsekvensbeskrivning kan godkännas är nära kopplad till frågan om verksamheten kan tillåtas.²⁰ Det kan även noteras att regeringen tidigare har ifrågasatt om bestämmelsen att fatta ett särskilt beslut fyller någon funktion samt att det är svårt att se hur ett sådant beslut skulle kunna verka främjande för prövningen.²¹

Därtill finns i miljömål inte någon tydlig tidpunkt när förberedelsen i målet är avslutad. Det händer till exempel att skriftväxlingen fortsätter även efter en huvudförhandling. Det finns därmed en risk att förslaget leder till svårigheter i tillämpningen.

Vissa miljöorganisationers rätt att överklaga Strålsäkerhetsmyndighetens beslut (avsnitt 8.2.2)

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men bedömer att bestämmelsen om överklagande i kärntekniklagen kan behöva ses över.

Naturvårdsverket instämmer i utredningens bedömning att både principbeslutet och tillståndsbetshlutet enligt kärntekniklagen är beslut som omfattas av Århuskonventionen. Utredningen föreslår att kärntekniklagen ska prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt förvaltningslagen och därför överklagas till förvaltningsrätt. I förvaltningslagen finns ingen bestämmelse som medför rätt för miljöorganisationer att överklaga. Naturvårdsverket instämmer mot den bakgrunden i att särskilda överklagandebestämmelser som överensstämmer med 16 kap. 13 § miljöbalken behöver införas i syfte att tillgodose Århuskonventionens krav.

Utredningens föreslagna bestämmelse är dock avgränsad till att omfatta tillstånd till uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar.²² Om kärntekniklagen innefattar andra typer av miljöbeslut som enligt praxis ska kunna överklagas av miljöföreningar, exempelvis tillsynsbeslut inklusive så kallade noll-beslut, bör den aktuella bestämmelsen kompletteras så att även sådana beslut omfattas.

Översyn av begränsning för etablering av kärntekniska anläggningar i kustområdena (avsnitt 10.2.1)

För det fall avsikten är att möjliggöra kärntekniska anläggningar på nya platser längs med kusterna delar Naturvårdsverket utredningens bedömning att bestämmelserna som skyddar kustområden i 4 kap. miljöbalken behöver ses över.

Naturvårdsverket vill betona vikten av att hushållningsbestämmelserna i 4 kap. miljöbalken ses över samlat och i sin helhet med utgångspunkt i bestämmelsernas syfte samt utifrån ett vidare perspektiv än enbart för att möjliggöra nya kärnkraftsanläggningar. Enligt Naturvårdsverket riskerar syftet med 4 kap. miljöbalken att gå förlorat om enbart enstaka bestämmelser ses över, utan att se till helheten.

²⁰ Jfr Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 17 oktober 2017 i mål nr M 5973-17.

²¹ Prop. 2016/17:200 s. 137.

²² Se 24 a § i förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetscheferna Nanna Wikholm och Karolina Ardesjö Lundén, miljöjuristerna Elin Källgren Thyr och Lina Tengvar samt handläggarna Maria Bond och Åsa Blomster.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:

kn.cks.remisser@regeringskansliet.se