



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-12-11

Ärendenummer
NV-25-046416

Klimat-och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över PM Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten (KN2025/01872)

Sammanfattning

Naturvårdsverket har förståelse för intentionen att kunna lokalisera nya kärntekniska anläggningar vid kusten, men avstyrker det mycket genomgripande förslag som lämnas i promemorian. Förslaget har inte föregåtts av en närmare analys av konsekvenserna för de höga natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden som idag skyddas av de aktuella bestämmelserna i miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att det finns andra lämpligare sätt att hitta möjliga platser för ny kärnkraft. Nuvarande lagstiftning ger möjlighet till etablering av kärntekniska anläggningar vid vissa platser inom den s.k. högexploaterade kusten på ett sätt som motverkar ytterligare fragmentering av de skyddade kuststräckorna. Naturvårdsverket ser även att en utvecklad nationell planering kan göra det möjligt att väga olika lokaliseringalternativ mot varandra och hitta de mest gynnsamma lokaliseringarna för kärntekniska anläggningar utifrån ett samlat nationellt systemperspektiv. Naturvårdsverket anser att områden med s.k. obruten kust även fortsatt inte bör tas i anspråk för kärntekniska anläggningar.

Naturvårdsverkets ställningstaganden

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att ta bort förbudet i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken mot kärntekniska anläggningar inom där angivna kustområden och skärgårdar.

Naturvårdsverket bedömer att fler möjliga platser vid kusten för ny kärnkraft bör åstadkommas genom en utvecklad nationell planering som gör det möjligt att överväga lämpliga lokaliseringar utifrån ett nationellt helhetsperspektiv.

Naturvårdsverket bedömer att nuvarande lagstiftning redan ger möjlighet till etablering på vissa platser vid högexploaterad kust på ett sätt som gör ett borttagande av gällande förbud till ett omotiverat stort ingrepp i miljöbalkens hushållningsbestämmelser.

Naturvårdsverket bedömer att utökad vägledning till nuvarande bestämmelser i 4 kap. 4 § miljöbalken skulle förbättra planeringsförutsättningarna för etablering av ny kärnkraft vid högexploaterad kust.

Naturvårdsverket bedömer att en översyn av nuvarande geografiska avgränsningar av områden i 4 kap. 4 § miljöbalken bör ske innan eventuella förändringar görs av förbudsbestämmelsen avseende högexploaterad kust.

Skäl till ställningstagandena

Inledning

Naturvårdsverket har förståelse för att det finns en rad fördelar med att lokalisera kärntekniska anläggningar i anslutning till kusten, men anser att det bör finnas sätt att hitta möjliga platser för anläggande av kärnkraft vid, eller i nära anslutning till, kusten, utan att ta i anspråk de områden som idag skyddas mot sådana anläggningar enligt bestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

Förslaget riskerar att urholka miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att ta bort förbudet mot kärntekniska anläggningar längs hela den kuststräcka som skyddas av hushållningsbestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

Det är ett mycket genomgripande förslag som inte föregåtts av närmare analys, vare sig av hur det kan bidra till att möjliggöra lämpliga etableringar av kärnkraft längs kusterna eller av konsekvenserna för de höga natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden som idag omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken. Alternativa tillvägagångssätt för att uppnå förslagets syften har inte analyserats i tillräcklig utsträckning.

Naturvårdsverket anser att det finns andra lämpligare sätt att hitta möjliga områden för kärnkraft än den nu föreslagna speciallösningen med ett generellt borttagande av en förbudsbestämmelse. Effekterna på tillämpningen av bestämmelserna i miljöbalken kan bli betydande på kort och lång sikt. Förslaget riskerar inte bara att öppna upp för ett framtida borttagande av fler förbudsbestämmelser och ytterligare urholkning av det skydd mot etablering av miljöstörande anläggningar som bestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken idag ger landets mest bevarandevärda kust- och skärgårdsområden. Förslaget riskerar dessutom att devalvera områdenas samlade värde i och med att det går emot själva syftet med bestämmelserna i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken som till stora delar handlar om att kust- och skärgårdslandskapen med de högsta samlade natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärdena ska få behålla sin nuvarande karaktär av vidsträckt obrutna landskap, och undvika ytterligare fragmentering långsiktigt.

Fler platser för kärnkraft vid kusten genom nationell planering

Frågans vikt, komplexitet och långsiktighet talar för att ett lämpligare angreppssätt är att anlägga en nationell planeringsansats med möjlighet att se till områdenas karaktär och värden i sin helhet. Med detta som utgångspunkt kan lämpliga lokaliseringar sökas utifrån såväl ett produktions- som konsumtionsperspektiv med möjlighet att väga in såväl distributions-, beredskaps- som regionala utvecklingsperspektiv. Det borgar för lösningar som blir hållbara på lång sikt, ger en god förutsägbarhet för marknadens aktörer samt möjlighet att bevara höga nationella natur- och kulturmiljövärden för framtida generationer. En utvecklad nationell planering ger möjlighet att väga olika

lokaliseringsalternativ mot varandra och hitta de mest gynnsamma lokaliseringarna för kärntekniska anläggningar utifrån ett samlat nationellt systemperspektiv som väger in såväl hänsyn till natur- och kulturmiljöer som samhällets kostnader för anslutning till överföringsnät för el. Detta är inte möjligt genom det förslag som lämnats då lokaliseringsfrågan endast hanteras inom ramen för tillståndsprövningen för ett projekt i taget. En förebild för sådan nationell planering kan vara det förslag som lämnats av Utredningen om havsbaserad vindkraft (Vindkraft i havet – En övergång till ett auktionssystem SOU 2024:89) där en nationell avvägning mellan olika intressen resulterar i ett antal områden som bedöms som lämpliga och därmed öppna för verksamhetsutövare att ansöka inom, samtidigt som det får en bortstyrande effekt från övriga områden.

Andra sätt för att möjliggöra ny kärnkraft inom högexploaterad kust

Naturvårdsverket bedömer att nuvarande lagstiftning ger möjlighet till etablering av kärntekniska anläggningar och andra industrianläggningar vid vissa platser inom den högexploaterade kusten (4 kap. 4 § miljöbalken) som sträcker sig från Brofjorden i Bohuslän till Simpevarp, från Arkösund till Forsmark samt utmed Gotlands kust. De platser som skulle kunna vara möjliga är de där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer utifrån förarbetena till den tidigare lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (prop. 1985/86:3 s. 97 ff. och 180 ff.) att bestämmelsen i 4 kap. 4 § miljöbalken syftar till att motverka ytterligare fragmentering av de angivna kuststräckorna genom att främja samutnyttjande och hänvisa nya anläggningar och verksamheter till platser i eller i anslutning till områden där det redan finns liknande anläggningar eller verksamheter. Nya etableringar kan prövas i anslutning till befintlig anläggning för kärntekniskt ändamål eller annan storskalig industri som listas i 17 kap. 4 a § miljöbalken, vilket medger för nya aktörer att pröva möjligheten för kärnkraftsanläggningar på fler platser än de som idag inrymmer kärntekniska anläggningar. För att tydliggöra detta för marknadens aktörer kan till exempel ett vägledningssupplett ges till Boverket, som enligt 1 a § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vatten, har uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bland annat 4 kap. 4 § miljöbalken.

Naturvårdsverket ser även att det bör vara möjligt att utreda möjligheten att utöka förteckningen avseende vilken typ av industrianläggning som redan ska finnas på platsen för att en lokalisering av kärntekniska anläggningar ska kunna vara möjlig enligt 4 kap. 4 § miljöbalken. Längs den högexploaterade kusten finns det idag andra typer av befintliga industrianläggningar än dem som listas i 17 kap. 1 och 4 a §§ miljöbalken, där nya kärntekniska anläggningar skulle kunna prövas utan att ytterligare fragmentera kuststräckorna.

I sista hand föreslår Naturvårdsverket en översyn av områdena som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 4 § miljöbalken. Översynen bör i så fall innefatta en utredning av vilka natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden som områdena inrymmer idag och om de geografiska avgränsningarna kan justeras i någon del utifrån att syftet med bestämmelsen kvarstår. Naturvårdsverket delar inte utredningens bedömning att skyddet för natur-, kulturmiljö- och friluftslivsvärden kommer kunna upprätthållas i sin helhet om ett förbud tas bort, eftersom förbudet syftar till att se till helheten och värdet av de sammanhängande relativt oexploaterade kuststräckorna. Naturvårdsverket delar inte heller bedömningen i konsekvensutredningen att förslagets konsekvenser för

riksintresssystemet kommer att bli begränsade. Tvärtom riskerar ett borttagande av förbudet att urholka bestämmelsen och att de värden som områdena i sin helhet bidrar med på sikt kan gå förlorade.

Obruten kust bör inte tas i anspråk

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om att ta bort förbudet i 4 kap. 3 § miljöbalken. Det finns gott om områden som inte omfattas av bestämmelserna i 4 kap. 3 § miljöbalken och som därigenom borde komma i fråga innan dessa begränsade områden med särskilt höga nationella värden tas i anspråk.

Naturvårdsverket delar inte promemorians slutsats att skyddet för natur- och kulturvärden kommer kunna upprätthållas genom den prövning som alltid ska göras i det enskilda fallet innan en kärnteknisk anläggning kan komma till stånd. Syftet med bestämmelsen är att se till helheten och bevara karaktären av obrutet landskap i ett sammanhängande område och inte enbart se till en enskild plats. Naturvårdsverket bedömer också att slutsatsen i promemorian, att det i dag finns bättre förutsättningar än tidigare för ny kärnkraft att samexistera med turism och friluftsliv, är bristfälligt motiverad.

Naturvårdsverket kan konstatera att både landskapet, miljön och samhällsutvecklingen genomgått förändringar sedan bestämmelserna infördes. Detta är dock inte skäl nog för att, utan analys av konsekvenserna för områdenas värden ta bort en förbudsbestämmelse. Ska miljöbalkens bestämmelser ändras för att ge möjlighet för storskaliga anläggningar av industriell karaktär vid delar av den idag obrutna kusten (4 kap. 3 § miljöbalken) bör detta ske först efter att en samlad översyn av de geografiskt utpekade områdena, utifrån syftet med lagstiftningen har genomförts.

Översynen ska utgå från syftet med bestämmelsen och ser över aktuella värden i de geografiskt utpekade områdena för att utreda om det kan ske justeringar av de geografiska avgränsningarna. En översyn måste inte ske samtidigt för alla områden utan kan ske område för område utifrån behov och prioritet.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylensstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Lena Odeberg, Åsa Blomster och Anders Hallberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylensstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:

kn.me.remissvar@regeringskansliet.se