



Er ref/dnr: KN2024/01912

Vårt dnr: 2025/0091

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remiss@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

Regeringen tillsatte i november 2023 en utredning med uppdrag att bland annat föreslå ändrade bestämmelser för tillståndsprovning av kärntekniska anläggningar. Drygt ett år senare överlämnade Kärnkraftsprövningsutredningen delbetänkandet *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprovning och ändamålsenliga avgifter* (SOU 2025:7) till regeringen. Två dagar senare remitterades utredningens förslag. Föreningen [svarade](#) på den remissen.

En stor del av remissinstanserna riktade omfattande kritik mot förslagen i delbetänkandet. En dryg månad efter remisstidens utgång remitterade regeringen ett omarbetat förslag till ny lag om principbeslut för kärntekniska anläggningar. Omarbetningen syftar enligt regeringen till att förtydliga utredningens förslag när det gäller hur prövningen ska gå till och hur den ska förhålla sig till andra regelverk. Ambitionen är att göra prövningen mer flexibel, så att de aktörer som efterfrågar ett tidigare ställningstagande från regeringen har möjlighet att få det.

Promemorian remitterades på kvällen den 28 maj och sista dag för att svara på remissen angavs vara den 13 juni 2025. Regeringen presenterade förslagen vid en hearing den 2 juni 2025.

Remisstiden och promemorians kvalitet

- Föreningen välkomnar att regeringen tagit till sig av de synpunkter som framfördes under remitteringen av SOU 2025:7.
- Föreningen anser att den remitterade promemorian brister i tydlighet. Det saknas ett författningsförslag, den föreslagna nya lagen och ändringarna i andra lagar presenteras endast i form av en författningskommentar. Även i övrigt brister underlaget då det inte på ett tydligt sätt beskriver hur promemorians förslag förhåller sig till förslagen i SOU 2025:7. Det har därför inte varit möjligt för föreningen att fullt ut sätta sig in i vilken effekt förslagen kommer att ha.
- Föreningen är kritisk till den korta remisstiden. Föreningen tog emot remissen på kvällen den 28 maj 2025. Under remisstiden infaller Kristi himmelfärdsdag och nationaldagen. Sammanlagt har föreningen och många andra remissinstanser fått nio arbetsdagar för att svara på remissen. För att en avvikelse från det gängse beredningskravet genom en så kort remisstid som det nu är fråga om ska kunna godtas krävs det alldeles särskilda skäl. Några skäl till den korta remisstiden har inte angetts.
- Föreningen anser att den korta remisstiden tillsammans med det bristfälliga underlaget innebär att beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen inte är uppfyllt.



Föreningens inställning till förslagen i promemorian

- Föreningen tillstyrker förslaget att Strålsäkerhetsmyndighetens beslut enligt kärntekniklagen ska överklagas till mark- och miljödomstol.

I sitt remissvar över SOU 2025:7 framförde Naturvårdsverket att utredningens förslag till en ny bestämmelse i 24 a § kärntekniklagen kan behöva kompletteras för att även omfatta andra typer av miljöbeslut som enligt praxis ska kunna överklagas av miljöföreningar, exempelvis tillsynsbeslut inklusive så kallade noll-beslut. Föreningen instämmer i Naturvårdsverkets synpunkt. Regeringen bör i den fortsatta beredningen av promemorian och delbetänkandet ändra den föreslagna lydelsen av 24 a § kärntekniklagen så att den omfattar samtliga beslut som omfattas av Århuskonventionen.

Föreningen föreslår mot denna bakgrund att 24 a § kärntekniklagen får följande lydelse.

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga beslut om tillstånd och tillsyn som meddelats med stöd av denna lag.

- Föreningen tillstyrker förslaget att tillämpningsområdet för lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut utökas till att omfatta regeringens beslut om plan för kärntekniska anläggningar. Föreningen menar dock att Århuskonventionen och EU-rätten kräver att fler beslut om planer som regeringen meddelar och som omfattas av krav på en strategisk miljöbedömning måste kunna bli föremål för rättsprövning. Exempel på sådana planer är nationell plan för transportinfrastruktur, havsplaner och nationell plan för omprövning av vattenkraft.

Föreningen föreslår mot denna bakgrund att 2 § lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får följande lydelse.

Första stycket gäller även ett beslut från regeringen att anta en plan som föregås av en strategisk miljöbedömning.

- Den föreslagna lagen fokuserar ensidigt på kärntekniska anläggningar. Ett beslut om att anta en plan ska dock föregås av en strategisk miljöbedömning. Enligt 6 kap. 11 § andra punkten miljöbalken ska en miljökonsekvensbeskrivning i en sådan miljöbedömning innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd.

För det första anser föreningen att syftet med planen inte kan anses vara att uppföra och driva ett kärnkraftverk. Syftet med planen måste vara att tillgodose behovet av energi. Det finns andra kraftkällor som kan uppfylla samma syfte och som behöver beskrivas i alternativredovisningen om övriga kriterier i bestämmelsen är uppfyllda. Att alternativredovisningen i en miljökonsekvensbeskrivning inte kan begränsas till att avse det alternativ som exploitören planerar är uppenbart av praxis avseende specifika miljöbedömningar, se exempelvis NJA 2009 s. 321 *Kyrkviken i Arvika* och C-461/17 *Holohan*.

Vid tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna är det nödvändigt att skilja på vad som är ändamålet och hur det kan uppnås. Michanek och Zetterberg tar som ett belysande exempel upp att en sökande som vill anlägga ett kolkraftverk inte kan göra gällande att ändamålet är koleldning. Att elda kol är en av flera åtgärder som kan vidtas för att producera energi vilket är åtgärdernas gemensamma ändamål.¹

¹ Michanek, miljöbalken (1998:808) 2 kap. 6 §, lexinokommentar 2021-04-01, avsnitt 8.5.3.



Vad föreningen nämnt ovan avser miljökonsekvensbeskrivningar i den specifika miljöbedömningen. Men föreningen menar, mot bakgrund av vad som framgår om redovisning av alternativ i EU-kommissionens och Naturvårdsverkets vägledningar för strategiska miljöbedömningar, att rättsläget är detsamma för miljökonsekvensbeskrivningar i den strategiska miljöbedömningen. Av EU-kommissionens vägledning framgår att artikel 5 i SEA-direktivet anger de grundläggande kraven på miljökonsekvensbeskrivningens innehåll. Ett av de grundläggande kraven är en redovisning av realistiska alternativ för att uppnå syftet med planen. Enligt EU-kommissionen är alternativredovisningen en viktig del av miljöbedömningen. EU-domstolen har avseende tidpunkten för samråd med allmänheten uttalat att samråden ska ske i ett tidigt skede eftersom det är ”i detta skede som de olika alternativen kan analyseras och strategiska val göras”.² Om miljökonsekvensbedömningen av planen endast omfattar kärnkraftverk är det strategiska valet redan gjort vilket äventyrar syftet med SEA-direktivet.

Miljökonsekvensbeskrivningen för planen behöver därför beakta andra sätt att producera energi samt redogöra för skälen till valet av de alternativ som behandlats. I havet utanför befintliga kärnkraftverk finns ofta lämpliga platser för vindkraft som är ett realistiskt alternativ till kärnkraftverk. Även på nya platser för kärnkraft finns ofta alternativa sätt att tillgodose behovet av energi. I Tyskland planeras för storskaliga batterianläggningar. Även om planen avgränsas geografiskt till det område där kärntekniska anläggningar ska uppföras, de områden dit allmänheten inte ska ha tillträde och de områden som endast får tas i anspråk om det inte försvårar uppförande och drift av de kärntekniska anläggningarna så måste alternativredovisningen omfatta alternativ utanför dessa områden. Planens syfte är att möjliggöra produktion av energi i ett betydligt större område än vad planen kommer att omfatta och därför måste även miljökonsekvensbeskrivningen redogöra för alternativ på andra platser så länge syftet med planen tillgodoses. Föreningen kommer i punkten nedan redogöra för varför planens miljökonsekvensbeskrivning och dess alternativredovisning även bör omfatta energieffektiviseringsåtgärder.

Även om regeringen inte delar föreningens analys i denna del så bör dock regeringen beakta konsekvenserna av att låta omfattningen av miljökonsekvensbeskrivningen för planen vara betydligt mer begränsad än den för projektet. I den efterföljande miljöbalksprövningen kommer alternativredovisningen behöva avse andra åtgärder för att uppnå syftet med projektet. Om planen och dess miljökonsekvensbeskrivning avser ett mindre geografiskt område samt färre alternativ för att uppnå planens syfte så kommer det att begränsa planens rätts- och bevisverkan i tillståndsprövningen.

Föreningen anser att tanken med en plan är god. Den bör dock utvidgas till att avse samtlig energiproduktion med tillhörande infrastruktur. Planens geografiska område bör vara större än en plats för ett enskilt projekt. En sådan plan skulle ha större möjligheter att skapa förutsägbarhet för samtliga inblandade i de efterkommande tillståndsprövningarna, både vad gäller val av metod och val av plats. Föreningen anser även att en sådan plan skulle skapa bättre förutsättningar att fatta samhällsekonomiskt och miljömässigt hållbara beslut. Det föreningen har i åtanke påminner i viss utsträckning om den nationella planen för transportinfrastruktur, havsplanerna eller vissa av förslagen i Ds 2023:28 *En nationell fysisk planering*.

Utifrån promemorians förslag väcks frågan hur regeringen skulle hantera en situation där en verksamhetsutövare vill bygga ut befintligt kärnkraftverk och en annan verksamhetsutövare vill bygga ett nytt kärnkraftverk på en annan närliggande plats. Enligt föreningens mening är det då lämpligare att upprätta en plan som omfattar båda projekten och därmed ett större

² Se EU-domstolens dom den 7 juni 2018 i mål C-160/17, Thybaut, punkt 62.



geografiskt område. Om två närliggande projekt ansöker om regeringens godkännande vid olika tillfällen och regeringens plan bara ska avse ett projekt åt gången så kommer de kumulativa effekterna av båda anläggningar att belasta den som kommer in sist med sin ansökan om godkännande. Även detta talar för föreningens förslag att en plan upprättas som avser ett större område och flera olika sätt att producera energi. Enligt föreningen talar systematiken i EU:s energilagstiftning för att en sådan plan bör avgränsas geografiskt så att den avser ett elprisområde.

- Regeringen tog i september förra året emot Energimyndighetens delredovisning *Underlag för genomförande av delar av de omarbetade EU-direktiven om energieffektivitet, byggnadersenergiprestanda och förnybar energi*. Delredovisningen avser bland annat ett genomförande av det reviderade energieffektiviseringsdirektivets artikel 3 och principen om energieffektivisering först. Föreningen ser fram emot att regeringen tar fram och remitterar författningsförslag för hur artikel 3 i direktivet ska genomföras i svensk rätt. Direktivet träder i kraft den 11 oktober 2025.

Föreningen förstår att genomförandet av det reviderade energieffektiviseringsdirektivet bereds i annan ordning på Regeringskansliet. Föreningen ser dock att ett beslut om att anta en plan i enlighet med promemorians lagförslag täcks in av tillämpningsområdet för artikel 3 i direktivet. Det kommer därför krävas att regeringen, i samband med att den fattar beslut om att anta en plan, gör en bedömning utifrån kraven i artikel 3. En sådan bedömning kommer kräva ett underlag. Föreningen förordar att underlaget inarbetas i miljökonsekvensbeskrivningen eller i beslutsunderlaget i övrigt. Föreningen har i punkten ovan i detta yttrande framfört att alternativredovisningen behöver redogöra för andra sätt att producera energi. Föreningen anser även att de energieffektiviseringsåtgärder som bedömningen enligt artikel 3 i energieffektiviseringsdirektivet ger anledning att beakta bör ingå i alternativredovisningen. Att inarbeta energieffektiviseringsdirektivets krav i planprocessen ger samordningsvinster och bör leda till klokare och samhällsekonomiskt bättre beslut.

Föreningen läser artikel 3 som så att frågan om skyldigheten att utföra bedömningen har iakttagits måste kunna bli föremål för domstolsprövning enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen och artikel 47 i rättighetsstadgan. Om bedömningen enligt artikel 3 i det reviderade energieffektiviseringsdirektivet inte utförs eller utförs men med formella eller materiella brister måste en miljöorganisation kunna få planbeslutet prövat även utifrån den aspekten. Det finns därför även processuella skäl för att inarbeta energieffektiviseringsdirektivets krav i planprocessen.

Detta remissvar har utarbetats av Josia Hort, miljöjurist, med hjälp av Antoine Baudoine, energisakkunnig.

För Naturskyddsföreningen
Stockholm dag som ovan

David Kihlberg
chef för klimat och juridik

Oscar Alarik
chefsjurist