



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Yttrande över Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter

Er beteckning: KN2024/01912

Länsstyrelsens inställning

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att de syften utredningens förslag tar sikte på – en effektiv tillståndsprövning av kärnkraftsreaktorer, med tydlighet och korta provningstider som mål, är lovvärda. Länsstyrelsen vill dock framföra att nuvarande provningssystem enligt Länsstyrelsens bedömning har fungerat tillfredsställande vid de nyligen genomförda provningarna av Kärnbränsleförvaret och utökningen av slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall (SFR) i Forsmark. Mot bakgrund av Länsstyrelsens erfarenhet av tillståndsprövningsprocessen bedöms behovet av att ändra reglerna för processen inte föreligga. En tidsvinst kan snarare vinnas via hantering i parallella processer av vissa andra frågor som kopplar till framtagande och beslut av detaljplaner. De föreslagna förändringarna i utredningen bedöms inte leda till någon större tidsvinst utan kan snarare leda till mer arbete.

Länsstyrelsen Uppsala län gör sammanfattningsvis följande bedömning:

- Förslaget om principbeslut avstyrkes.
- Förslaget att mark- och miljödomstolen ska slutföra den specifika miljöbedömningen och godkänna miljökonsekvensbeskrivningen tidigare i processen genom ett särskilt beslut avstyrks.

Länsstyrelsens yttrande är avgränsat till de frågor i utredningens förslag som berör miljöbalken och provningen vid mark- och miljödomstol.

Länsstyrelsens motivering

Tidigare genomförda prövningar av liknande anläggningar

Eftersom Forsmark, där både slutförvaret för använt kärnbränsle nu uppförs och SFR är beläget, ligger inom Uppsala län har Länsstyrelsen i Uppsala län under många år aktivt deltagit i arbetet med förberedelser och prövning av anläggningar som skulle träffas av utredningens förslag. Prövningarna avseende dessa anläggningar har i huvudsak slutförts, även om vissa frågor återstår att hantera.

Länsstyrelsens erfarenheter av dessa processer är sammantaget goda, och de bedöms ha varit tydliga och förutsägbara. Prövningarna har även genomförts med möjlighet till god insyn. Det faktum att prövningarna har tagit lång tid bedöms inte bero på brister eller otydligheter i processen eller lagstiftningen, utan snarare på att det handlar om komplexa frågor som tar tid att behandla.

Att regeringen under domstolens handläggning i de aktuella prövningsprocesserna fattade beslut om tillåtlighet bedöms ha varit positivt för den efterföljande processen.

Länsstyrelsen bedömer inte att processerna totalt sett hade underlättats om domstolen hade slutfört den specifika miljöbedömningen och godkänt MKB i ett tidigare skede. Det är därför tveksamt om de föreslagna ändringarna i det processuella systemet gör att framtida prövningar kommer att ta kortare tid eller bli effektivare.

1.1 Förslag till lag om principbeslut för vissa verksamheter

Länsstyrelsen anser sammantaget att förslaget om principbeslut i sin nuvarande utformning är för otydligt. Förslaget om principbeslut innebär enligt utredningen att frågor som har hanterats i principbeslutet är bindande vid den fortsatta prövningen och att det aktuella projektet har företräde vid avvägningar enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Samtidigt framgår det av förslaget att 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken ändras så att reglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken endast ska tillämpas vid ändrad användning av mark- eller vattenområde om ett principbeslut har fattats. Länsstyrelsen bedömer att anläggningar som kan omfattas av utredningens förslag normalt sett kommer att innebära ändrad markanvändning. Det är därför otydligt på vilket sätt den aktuella verksamheten kommer att

få företräde vid tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken. Avvägning mot 3 och 4 kap. miljöbalken utgör enligt länsstyrelsen en mycket liten del av processen. Det är även otydligt vilka eventuella övriga frågor som genom ett principbeslut kommer att vara bindande för den kommande prövningen.

Det är även tveksamt om principbeslut kommer att medföra snabbare och effektivare processer framöver. Utredningens förslag anger att någon separat tillåtlighetsprövning av regeringen inte kommer att behövas när det finns ett principbeslut utan att tillåtligheten provas av mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet.

Utredningen föreslår vidare ingen ändring av 21 kap. 7 § miljöbalken. Detta gör att domstolarna även fortsättningsvis ska lämna över frågan till regeringen för prövning under de angivna förutsättningarna. Utredningen framför att de flesta frågor som avses i 21 kap. 7 § miljöbalken ska tas omhand inom ramen för principbeslutet, varför det i huvudsak återstår frågor om Natura 2000-områden. På grund av otydligheterna när det gäller vad principbeslutet kan sägas omfatta kan följderna, enligt länsstyrelsens bedömning, bli att regeringen även fortsättningsvis kommer att få dessa ärenden för prövning av tillåtlighet.

Strategisk miljöbedömning (7 § och 12 § lagen om principbeslut)

Utredningen bedömer att ett principbeslut är att se som ett rambeslut för ett kommande tillstånd och därför omfattas av kraven på en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet. Utredningen föreslår därför i den nya lagen om principbeslut att om det krävs en strategisk miljöbedömning ska en sådan tas fram av den sökande och bifogas till en ansökan om principbeslut (7 § och 12 §). När det gäller kärntekniska anläggningar får den sökande i princip uteslutande anses vara annan än en myndighet eller kommun. Länsstyrelsens tolkning är, av vad som framgår av 6 kap. 3 § miljöbalken, att det vid planer och program som tas fram av en myndighet eller kommun, ska göras en strategisk miljöbedömning. Planer och program som upprättas av andra huvudmän än kommuner eller myndigheter behöver alltså inte miljöbedömas genom en strategisk miljöbedömning. Detta följer även vad som redan framgår av artikel 2 a) i SMB-direktivet. Länsstyrelsen kan dock konstatera att det inte finns några förslag i utredningen om lag- eller förordningsändringar avseende 6 kap. 3-19 §§ miljöbalken

(och särskilt i så fall 6 kap. 3 § miljöbalken) i fråga om den strategiska miljöbedömningen, eller i 2-3 §§ miljöbedömningsförordningen i fråga om planen eller programmet får antas eller inte antas medföra betydande miljöpåverkan vid strategiska miljöbedömningar.

Länsstyrelsen anser att utredningen på ett tydligare sätt borde ha beskrivit varför principbeslutet bör jämföras med en sådan plan eller program som omfattas av SMB-direktivet. Länsstyrelsens bedömning är att kravet på en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet inte torde omfatta ett principbeslut av aktuellt slag.

Länsstyrelsen ser heller inte riktigt att utredningen har motiverat tidsvinsten i att det enligt förslag ska göras en strategisk miljöbedömning både i samband med ansökan om principbeslut och i samband med framtagande av en detaljplan genom att införa ytterligare ett moment i prövningen av ny kärnkraft. Utredningen har inte tydligt tagit någon ställning till om det finns några samordningsvinster vid kommunens detaljplaneläggning när en strategisk miljöbedömning tas fram inför principbeslutet.

Lydelsen i 12 § till den nya lagen om principbeslut

Länsstyrelsen noterar att i utredningens förslag, till lydelsen i 12 § till den nya lagen om principbeslut, framgår att om det krävs en strategisk miljöbedömning, enligt 6 kap. 3-19 §, ska den sökande i så fall ansvara för att göra den strategiska miljöbedömningen enligt vad som framgår av 6 kap. 9 § punkt 1-2 miljöbalken. Detta innebär den sökande ska samråda om

1. miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad och
2. ta fram en miljökonsekvensbeskrivning.

Den nuvarande lydelsen i 6 kap. 9 § miljöbalken innehåller även punkter 3 och 4 vilka beskriver att den sökande ska:

3. ge tillfälle till synpunkter på en framtagna miljökonsekvensbeskrivningen och förslaget till plan eller program, och
4. ta hänsyn till miljökonsekvensbeskrivningen och inkomna synpunkter innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

Länsstyrelsen anser att punkterna 3 och 4 är en viktig del i ett samråd i den strategiska miljöbedömning, men som faller bort i

lydelsen i den 12 § till den nya lagen om principbeslut. Länsstyrelsen menar därför att om en strategisk miljöbedömning ska göras inom ramen för en ansökan om principbeslut bör också den göras så som lagstiftaren har avsett att den ska göras, d.v.s. i sin helhet. En strategisk miljöbedömning bör även i denna punkt följa SMB-direktivet.

Länsstyrelsen uppfattar dock att ett separat avgränsningssamråd ska hållas i samband med att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram där det finns tillfälle att lämna synpunkter utöver de tre veckor som föreslås i samband med kungörelsen av ansökan om principbeslut.

1.3 Förslag till ändring i miljöbalken

2 kap 6 § miljöbalken

Länsstyrelsen noterar att den föreslagna ändringen gör att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas för projekt som omfattas av ett principbeslut och som samtidigt gäller ändrad användning av mark- eller vattenområde. Länsstyrelsen noterar (se även under rubrik 1.1) att de avsedda projekten normalt innebär en ändrad användning av mark- eller vattenområde.

16 kap 5 § miljöbalken

Ändringen syftar till att renodla de frågor som hanteras vid miljöbalksprövningen av de aktuella anläggningarna. Länsstyrelsen anser inte att den föreslagna ändringen tillför något jämfört med hur bestämmelserna rent praktiskt har tillämpats vid de nyligen genomförda prövningarna av Slutförvaret och SFR i Forsmark. Länsstyrelsen upplever inte att frågor om kärnsäkerhet och strålskydd har försenat eller tyngt ner processen vid dessa miljöbalksprövningar. Dessa frågor har i stället hanterats på ett mer övergripande plan, vilket bedöms ha fungerat på ett tillfredsställande sätt.

22 kap 12a§

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Det är enligt länsstyrelsens erfarenhet inte tydligt vid vilken tidpunkt under handläggningen som förberedelserna i målet avslutas. Utredningen ger ingen närmare vägledning i vad som avses. Länsstyrelsen bedömer att det är oklart om det i ansökningsmål finns någon tydlig gräns när förberedelserna är klara. En sådan gräns kan ju vara när

huvudförhandlingen är genomförd och alla parter har slutfört sin talan, men då faller ju syftet med förslaget. Godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen kräver ett fullständigt prövningsunderlag och är en central del av prövningen. Frågan blir då vad som återstår att pröva efter ett sådant beslut och om det är effektivt att dela upp prövningen på föreslaget sätt.

Länsstyrelsen bedömer inte att så är fallet och anser att det finns en uppenbar risk för att de föreslagna ändringarna kommer att försvåra prövningen och medföra mer arbete i stället för att förkorta processen.

4.2.2 Brister i prövningssystemet

Vid presentationer av det nu aktuella delbetänkandet så har det framförts att den antagna tidsvinsten som kan uppnås är 3 år, räknat från miljöprövningens inledning till färdig reaktor. Det har dock framhållits att tidsvinsten inte uppnås inledningsvis. Tidsåtgången har i stället angivits vara den samma som i befintligt prövningssystem och att det är först efter några reaktorer har prövats som den antagna tidsvinsten uppnås.

Att ändra prövningsprocessen på det sätt som föreslås i delbetänkandet är en stor förändring. Länsstyrelsen ser snarare att en tidsvinst kan uppnås via hantering i parallella processer av vissa andra frågor som kopplar till framtagande och beslut av detaljplaner.

Utbyggnad av ny kärnkraft innehåller många olika prövningsprocesser som är beroende av varandra och hanteras parallellt hos flera myndigheter. Idag kan exempelvis ett miljötillstånd för ny kärnkraft först ges efter att en detaljplan för området är antagen eller är i slutskedet att bli antagen. Det är också svårt att i ett tidigt skede säkerställa detaljplanens genomförande innan frågor kring fornlämning, biotopskydd och artskydd är avgjorda. Det kan jämföras med processerna vid nätkoncessioner och väg- och järnvägsplaner vad gäller undantag från biotopskydd och strandskydd.

Det bör i stället vara enklare och effektivare att se över hur processerna för de olika prövningarna och på vilket sätt de ska kunna gå mer parallellt för att minimera att de olika prövningsprocessernas steg behöver invänta varandra. Detta skulle kunna ske genom förändrad lagstiftning, utredning och eventuellt ett nytt uppdrag för att se över detta mer i detalj.

Det finns även behov av att nationellt säkerställa att berörda myndigheters planering ligger i linje med utbyggnaden av kärnkraft. Exempelvis behöver Trafikverkets planer för utbyggnad av infrastrukturen och Svenska Kraftnäs kapacitetsutbyggnad ligga i fas med utbyggnad av ny kärnkraft.

7.1.2 Natura 2000-tillstånd

Om de aktuella projekten medför att Natura 2000-bestämmelserna om tillstånd aktualiseras krävs det att en sådan prövning kan ske vid en fullständig och samlad prövning. Utredningen bedömer att frågan om Natura 2000-tillstånd inte kan avgöras i principbeslutet. Utredningen föreslår inte någon förändring i 7 kap. 28 eller 29 §§, men framför samtidigt att ett principbeslut kan innebära att regeringen har tillåtit att ett Natura 2000-tillstånd ges. Frågan är då hur ett eventuellt avgörande angående möjligheten att ge tillstånd enligt Natura 2000 i principbeslutet kommer att förhålla sig till en eventuell kommande regeringsprövning enligt 7 kap 29 § miljöbalken och de kriterier som anges där. Detta riskerar att skapa otydligheter och försvåra prövningsprocessen.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med miljöskyddshandläggare Bernt Forsberg som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsrådet Cecilia Magnusson, avdelningschef Lennart Nordvarg och enhetschef Ida Lindén, vattenhandläggare Daniel Melin, planhandläggare Samu Manselius, länsjurist Carin Lundberg samt energistrateg David Lingfors medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.