



Mark- och miljödomstolen

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

diarienummer KN2024/01912

Delbetänkandet Ny kärnkraft i Sverige - effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt avstyrker förslagen om att ersätta tillåtlighetsprövningen med ett principbeslut samt att domstolen ska ta ställning till miljökonsekvensbeskrivningen i ett särskilt beslut. Domstolen har också synpunkter på andra förslag i betänkandet.

Utgångspunkter

Det har i närtid presenterats flera betänkanden som rör prövningen av ansökningar om miljötillstånd. Särskilt kan nämnas Regeringsprövningsutredningens betänkande "Rätt frågor på regeringens bord" och Miljötillståndsutredningens betänkande "En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess". Mark- och miljödomstolen utgår i detta remissvar från rådande rättsliga förhållanden och inte de som föreslagits i andra betänkanden. Det innebär bl.a. att domstolen utgår ifrån att prövningen av kärnteknisk verksamhet i första instans även framöver ska hanteras av mark- och miljödomstol och inte av en myndighet.

Mark- och miljödomstolen fokuserar i sitt remissvar på de förslag i betänkandet som berör domstolsverksamhet. Det innebär att domstolen inte yttrar sig över förslagen angående prövningen hos Strålsäkerhetsmyndigheten eller avgifterna för densamma.

Erfarenheter av tidigare prövningar

Som framgår av betänkandet (s. 397) har mark- och miljödomstolen de senaste åren handlagt två mål om tillstånd till anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle (Kärnbränsleeförvaret) respektive kärnavfall (SFR). Domstolen har därvid tillämpat de processuella bestämmelser i miljöbalken som omfattas av ändringsförslagen. Domstolens erfarenheter av processerna är goda. De har varit tydliga, förutsägbara, begripliga och transparenta. Domstolen har inte behövt utföra något onödigt dubbelarbete. Handläggningen av målen har förvisso tagit lång tid. Detta har dock i allt väsentligt berott på att det har varit fråga om omfattande, komplexa och till stor del helt unika verksamheter. Det har inte berott på brister i det processuella systemet.

I och med att regeringens tillåtlighetsbeslut har varit fullt ut bindande för domstolen i tillåtlighetsfrågan har den fortsatta handläggningen efter beslutet varit förhållandevis enkel och snabb. Överklagandena av domstolens tillstånd har också varit påfallande få. Processerna i Mark- och miljööverdomstolen har därmed kunnat bli mycket begränsade i både omfattning och tid. I målet om Kärnbränsleförvaret tog det exempelvis knappt tre månader från det att målet kom in till Mark- och miljööverdomstolen till dess att handläggningen avslutades genom beslut att inte ge prövningstillstånd.

Mark- och miljödomstolen har i enlighet med rådande rättspraxis kunnat begränsa sin prövning av strålsäkerhetsfrågor till att ske på en mer övergripande nivå (se domstolens yttrande till regeringen den 23 januari 2018 i mål nr M 1333-11, s. 152-160). Det har fungerat väl, liksom det samarbete med Strålsäkerhetsmyndigheten som har varit nödvändigt.

Utifrån domstolens erfarenheter av dessa mål finns det inte något behov av förändring av gällande regelverk.

Förslaget om att ersätta regeringens tillåtlighetsprövning med principbeslut

Förslaget i betänkandet innebär att det inrättas ett nytt förfarande för att fånga upp den politiska dimensionen, ett ”principbeslut”. Lämpligheten av att införa ett helt nytt prövningssystem inför en tänkt större utbyggnad av kärnkraften kan ifrågasättas. Nya system och regelverk som inte tidigare har prövats och bedömts i rättspraxis riskerar att medföra tolknings- och tillämpningssvårigheter. Detta kan i sin tur leda till längre handläggningstider.

Det föreslagna förfarandet med principbeslut är inte en fullgod ersättning för den tillåtlighetsprövning som sker idag. Det finns dessutom stora oklarheter i förslaget. Mark- och miljödomstolen utvecklar detta nedan.

Enligt den föreslagna lagen om principbeslut för vissa verksamheter är syftet med lagen att säkerställa att uppförandet av en anläggning och bedrivandet av en verksamhet på en föreslagen plats är förenligt med samhällets helhetsintresse (1 kap. 1 §). Beslutet innebär att intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och övriga relevanta överväganden rörande verksamheten (1 kap. 5 §). Ett principbeslut är en *förutsättning* för att miljötillstånd ska kunna ges. Det är dock endast *bindande* beträffande de frågor som har prövats i beslutet (1 kap. 3 och 16 §§). Det framgår inte tydligt av förslaget exakt vilka dessa frågor är. Frågan om en verksamhet är förenlig med samhällets helhetsintresse är normalt sett inte en fråga vid miljöprövningen. Inte heller frågor om förenligheten med 3 och 4 kap. miljöbalken brukar uppta särskilt stort utrymme. Hänsynen till Sveriges säkerhet är typiskt sett inte en miljötillståndsfråga. Vad som menas med ”övriga relevanta överväganden rörande verksamheten” framgår inte tydligt.

Vad gäller kravet på miljöbedömning menar utredningen 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 (s. 218). Beslutet kan däremot inte jämföras med ett tillstånd och MKB-direktivet blir därför inte

tillämpligt. Utredningen bedömer dock att ett principbeslut innehåller ”ett visst mått av tillåtlighetsprövning” vilket gör att ansökan kan behöva en miljöbedömning (s. 217). Enligt mark- och miljödomstolens uppfattning kan det starkt ifrågasättas om en prövning som inte omfattas av MKB-direktivet överhuvudtaget kan vara bindande vid en kommande miljötillståndsprövning.

I betänkandet föreslås en ändring i 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken. Enligt ändringsförslaget ska, om regeringen har fattat ett principbeslut, bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Uppförande av ett nytt kärnkraftverk får i de flesta fall antas innebära ändrad användning av aktuellt markområde. Såsom domstolen läser lagtexten ska 3 och 4 kap. miljöbalken alltså tillämpas i dessa fall och principbeslutet är inte bindande i de aktuella frågorna.

Sammantaget konstaterar domstolen att det är mycket oklart i vilka avseenden principbeslutet är bindande för domstolen vid tillåtlighetsprövningen. Det är även oklart om det finns rättsliga förutsättningar för att principbeslutet skulle kunna vara bindande i något avseende överhuvudtaget. Som framgått ovan är det en stor fördel med rådande system att regeringens tillåtlighetsbeslut är fullt ut bindande för domstolen vid tillståndsprövningen. Det finns inga oklarheter i denna fråga och det gör den fortsatta processen snabb och enkel.

Utredningen synes utgå ifrån att det skulle innebära en stor processuell fördel att domstolen inte är beredningsorgan åt regeringen i tillåtlighetsfrågan, bl.a. då det bara behöver hållas en huvudförhandling (se t.ex. s. 228 och 460). Det är en felaktig utgångspunkt. Om domstolen själv ska pröva tillåtlighetsfrågan, vilket är innebörden av utredningens förslag, måste den frågan naturligtvis beredas i minst samma utsträckning som om regeringen ansvarar för prövningen. Det är alltså inte så som påstås i konsekvensanalysen att det ”elimineras ett arbetsmoment” och att ”det är en relativt omfattande arbetsbörda som lyfts bort från mark- och miljödomstolarna”. Snarare är det så att domstolarna tillförs arbetsmomentet att pröva den absolut viktigaste frågan inom ramen för en miljöprövning, nämligen tillåtligheten. Det som är relevant i sammanhanget är den totala handläggningstiden. Den påverkas inte i någon större mån av om det måste hållas en eller två huvudförhandlingar. Det som påverkar handläggningstiden är framförallt komplexiteten i verksamheten, behovet av kompletteringar och remissinstansernas synpunkter.

I betänkandet föreslås ingen ändring av 21 kap. 7 § miljöbalken. Enligt den paragrafens andra stycke ska mark- och miljödomstolen, om den finner att ett mål hos domstolen rör även ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 §, med eget yttrande överlämna målet till regeringen för prövning. I betänkandet (s. 232) görs bedömningen att behovet av att överlämna ett mål ”bör vara ganska litet” eftersom regeringen redan genom ett principbeslut har funnit att ett tillstånd är förenligt med samhällets helhetsintresse och detta beslut inkluderar de flesta frågor som avses i bestämmelsen. Ett likartat uttalande görs i konsekvensanalysen (s. 467). Som domstolen framhållit ovan är det mycket oklart vilka frågor principbeslutet kan komma att omfatta. I och med att saken inte utvecklats närmare går det inte att säga om utredningens bedömning i fråga om behovet av överlämnande är korrekt. Ansökningar om tillstånd till uppförande av kärnkraftverk kan typiskt sett antas inrymma flera

andra allmänna intressen av synnerlig vikt än sådana som avses i 1 kap. 1 §. Det är därför troligt att sådana mål kan komma att överlämnas till regeringen i större utsträckning än vad utredningen utgått ifrån, även om ett principbeslut har fattats. Det bör i detta sammanhang särskilt poängteras att den aktuella bestämmelsen inte är fakultativ och att domstolarna är självständiga i sin prövning av om villkoren för överlämnande är uppfyllda.

Enligt förslaget ska det krävas kommunalt tillstyrkande för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut. I och med att regeringen inte längre ska pröva tillåtligheten utgår kravet på kommunalt tillstyrkande vid den prövningen. En situation som kan uppstå är att en kommun som inför principbeslutet har tillstyrkt en ansökan ändrar uppfattning innan tillståndsfrågan hinner prövas. Det skulle exempelvis kunna inträffa efter ett allmänt val med ändrad majoritet i kommunfullmäktige. Hur en sådan situation ska hanteras av domstolen bör klargöras.

Mot bakgrund av de ovan beskrivna oklarheterna och riskerna för tillämpningsproblem med längre handläggningstider som följd kan mark- och miljödomstolen inte tillstyrka förslaget att ersätta regeringens tillåtlighetsprövning med principbeslut. Domstolen vill särskilt framhålla att utredningen kraftigt har missbedömt förslagets påverkan på domstolens arbetsbörda. Den kan snarare antas öka än minska om förslagen genomförs, liksom den samlade processens längd.

Förslaget att frågor enligt kärntekniklagen inte ska ingå i miljöprövningen

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 16 kap. 5 § första stycket miljöbalken ska tillstånd till kärnteknisk verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt kärntekniklagen inte omfatta de frågor som prövas enligt den lagen. Den ordningen gäller enligt mark- och miljödomstolens uppfattning redan idag. Som nämnts ovan prövar domstolen frågor om kärnsäkerhet och strålskydd på ett övergripande plan i enlighet med reglerna i miljöbalken. Detaljprövningen och villkorsregleringen av dessa frågor hanteras av Strålsäkerhetsmyndigheten. Det framgår inte tydligt av förslaget om avsikten är att frångå rådande rättspraxis eller att befästa densamma. Det kan därvid nämnas att utredningen inte föreslår att joniserande strålning generellt sett ska utmönstras ur miljöbalken (s. 227). Vidare utgår utredningen ifrån att frågor om säkerhet och strålskydd kan behöva prövas inom ramen för domstolens prövning av Natura 2000-tillstånd (s. 231).

För det fall avsikten med förslaget är att frågor om strålsäkerhet inte alls ska beröras inom ramen för miljöprövningen ifrågasätter domstolen om det alls är möjligt. Vid planeringen och uppförandet av ett kärnkraftverk är strålsäkerhetsfrågorna naturligtvis helt centrala. De kan också få stor betydelse för andra mer sedvanliga miljöprövningsfrågor. Vidare kan domstolen knappast hindra parterna från att föra in frågorna i processen, även om de inte hanteras mer än översiktligt vid den slutliga prövningen. Erfarenheten från slutförvarsmålen är att det finns ett stort engagemang kring frågor om kärntekniska anläggningar och att inte alla aktörer kan förväntas vara processuellt disciplinerade.

Mot bakgrund av ovanstående anser domstolen att det på ett tydligare sätt behöver beskrivas var gränsen för domstolens prövning av frågor om kärnsäker-

het och strålskydd ska gå. Förslaget i betänkandet kan inte antas innebära någon effektivisering av domstolens handläggning och prövning.

Förslaget att domstolen ska ta ställning till MKB:n i ett särskilt beslut

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. Redan idag finns det alltså en möjlighet att fatta ett sådant särskilt beslut, i alla typer av mål. Denna möjlighet används ytterst sällan, i princip aldrig. Anledningen till det är att prövningen av frågan om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller lagens krav är helt integrerad i tillåtlighetsprövningen. Miljökonsekvensbeskrivningen kompletteras många gånger ända fram till huvudförhandlingen och även under densamma. Bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen kan alltså svårigen separeras från tillståndsprövningen på det sätt som utredningen tycks utgå ifrån.

Enligt förslaget ska beslut i fråga om miljökonsekvensbeskrivningen fattas ”senast när förberedelsen avslutas i målet”. I ett ansökningsmål finns det inte någon tydlig gräns mellan förberedelse och slutlig handläggning. Förberedelsen pågår ofta ända in på huvudförhandlingen och det händer också att den återupptas skriftligen efter densamma. Frågan om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller lagens krav är som framgått en helt central del av tillåtlighetsprövningen. För det fall den frågan inte får prövas samtidigt som tillåtlighetsfrågan måste det sannolikt hållas en särskild huvudförhandling i den delen. I rätten bör därvid ingå två särskilda ledamöter, se 2 kap 4 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Den i betänkandet föreslagna ordningen innebär alltså att det måste hållas två huvudförhandlingar efter varandra. Troligen kan rätten vara densamma vid båda förhandlingarna men det kan inte uteslutas att det uppstår frågor om jäv.

Sammantaget är den föreslagna ordningen inte effektiv och det är svårt att se några andra fördelar med förslaget. Domstolen avstyrker därför förslaget.

Förslaget att överklagande av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut ska ske till allmän förvaltningsdomstol

I betänkandet föreslås att såväl tillstånds- som tillsynsbeslut som har meddelats av Strålsäkerhetsmyndigheten ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. I konsekvensanalysen (s. 463) anges att det ”givet komplexiteten inom området finns en potentiell kompetensutmaning i relation till denna nya ärendetyp”. Mark- och miljödomstolen delar denna uppfattning och tillägger att allmänna förvaltningsdomstolar till skillnad från mark- och miljödomstolar saknar domare med naturvetenskaplig eller teknisk kompetens.

Vid uppskattningen av handläggningstiden har utredningen utgått ifrån förvaltningsdomstolarnas generella handläggningsmål, att 75 procent av målen ska avgöras inom sex månader från det att målen inkom till domstolen. Det konstateras också att förvaltningsrätterna i huvudsak når sina mål. Med dessa utgångspunkter har antagandet gjorts att processen i förvaltningsrätten och kammarrätten sammanlagt kommer att ta ett år (s. 464). Det är ett mycket

optimistiskt antagande. Mål om tillstånd enligt kärntekniklagen kommer att vara helt nya för förvaltningsdomstolarna. Det kommer att handla om extremt omfattande och komplexa mål med synnerligen svåra bedömningar av såväl teknisk som juridisk natur. Besluten ska enligt förslaget få överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken. Som framgått ovan finns det flera miljöorganisationer som är engagerade i frågor om kärntekniska anläggningar och det kan alltså antas inkomma ett stort antal överklaganden till domstolen. Att jämföra dessa mål med de mål som generellt sett handläggs vid förvaltningsdomstolarna framstår inte som realistiskt.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmännen Åsa Marklund Andersson och Magnus Hermansson, rådmannen Magnus Hjort och tekniska rådet Anders Söderström.

Åsa Marklund Andersson

Magnus Hermansson

Magnus Hjort

Anders Söderström