

Mark- och miljööverdomstolen

Klimat- och näringslivsdepartementet

**Remiss av delbetänkandet Ny kärnkraft i Sverige – effektivare
tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)**
Dnr KN2024/01912

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker förslaget med ett nytt system i form av ett särskilt principbeslut för kärntekniska anläggningar.

Mark- och miljööverdomstolen kan inte tillstyrka förslaget om att beslut att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna fattas tidigt i miljötillståndsprocessen.

Mark- och miljööverdomstolen har inga principiella invändningar mot inriktningen att mark- och miljödomstol inte ska pröva säkerhets- och strålskyddsaspekter enligt kärntekniklagen, men menar att en samlad prövning av miljöpåverkan måste ske, vilket på ett övergripande plan inkluderar dessa frågor.

Mark- och miljööverdomstolen, har utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, vissa allmänna och övergripande synpunkter på delar som berör kärntekniklagen och strålskyddsfrågor.

Utgångspunkter för yttrandet

Remittering pågår eller har i närtid genomförts av flera betänkanden som rör prövning av ansökningar om miljötillstånd och som innehåller förslag till ändringar i samma bestämmelser i bland annat miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen har identifierat några delar där det finns tydliga samband med miljötillståndsutredningens betänkande, men det har i övrigt inte funnits utrymme att i detta remissvar bedöma förslagens sammantagna effekter för lagstiftningen och domstolarnas verksamhet.

Svaret fokuserar vidare på de förslag i betänkandet som rör mark- och miljödomstolarna och kommenterar inte de förslag som behandlar avgifter.

Inledande synpunkter

Avsikten med de lämnade förslagen är att skapa ett system som är effektivt och ändamålsenligt. Enligt Mark- och miljööverdomstolen framstår det som osäkert om den föreslagna ordningen kommer att kunna motsvara den förväntningen. Det gäller särskilt på grund av otydligheten i hur de olika prövningarna förhåller sig till varandra, det föreslagna principbeslutets innehåll och verkan samt konsekvensen av att domstolarna ska ta ställning till miljökonsekvensbeskrivningen i ett särskilt beslut.

Gränsdragningen mellan miljötillståndsprövningen och prövningen enligt kärntekniklagen m.m.

Enligt utredningens förslag ska Strålsäkerhetsmyndigheten pröva ansökan enligt lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen),, utan att tillämpa miljöbalkens regler, och mark- och miljödomstolen ska pröva ansökan enligt miljöbalken. Avsikten med förslaget är att undvika dubbelprövning av strålsäkerhetsfrågorna. Det ska därför enligt utredningen föreskrivas att prövningen enligt miljöbalken inte omfattar sådana frågor som prövas enligt kärntekniklagen. Med förslaget blir vad som prövas enligt kärntekniklagen avgörande för vad som undantas från mark- och miljödomstolens prövning. Någon precisering av vilka frågor som ingår i prövningen enligt kärntekniklagen finns inte i den lagen. Mark- och miljööverdomstolen befarar att detta kan leda till en oklar gränsdragning mellan de två prövningarna.

I utredningens strävanden att undvika dubbelprövning av strålsäkerhetsaspekterna finns frågetecken kring om samt hur och av vilken instans den samlade prövningen av verksamhetens totala miljöpåverkan ska göras. Detta är en brist som behöver övervägas vidare i det kommande lagstiftningsarbetet.

Om strålsäkerhetsfrågor inte längre ska prövas både enligt miljöbalken och kärntekniklagen, och prövningen av verksamheten ska delas upp mellan olika prövningsinstanser måste avgränsningen mellan de olika prövningarna vara tydlig och tydligare än utredningens förslag.

Att Strålsäkerhetsmyndighetens stegvisa prövning föreslås bli lagreglerad innebär ett förtydligande av vad som redan tillämpas och gällande det har Mark- och miljööverdomstolen inte några invändningar. Avseende prövningen hos Strålsäkerhetsmyndigheten har Mark- och miljööverdomstolen dock följande övergripande kommentarer på förslaget.

Strålsäkerhetsmyndighetens serviceskyldighet synes sträcka sig mycket långt enligt den tänkta ordningen med bl.a. en förberedande dialog. Det kan ifrågasättas hur förslaget förhåller sig till den svenska förvaltningstraditionen. Myndighetens roll liknar mer en partner eller ett ombud.

Lämpligheten med den föreslagna möjligheten till förhandsbesked som är bindande i en efterföljande tillståndsprövning kan vidare ifrågasättas. Beslutsformen är ny och förefaller udda i sammanhanget där prövning av stora kärntekniska anläggningar sker.

Enligt utredningen kommer det, som en följd av att tekniker för små modulära reaktorer, bli vanligare att tillstånd säljs vidare. Den som ansöker om tillstånd planerar då inte att själv bedriva verksamheten utan har som affärsidé att sälja verksamheten till någon annan när tillståndet är klart. Enligt Mark- och miljööverdomstolens erfarenhet är tillståndprocesser när verksamheter redan från början planeras att säljas vidare efter beviljat tillstånd kantade av utmaningar. Prövningsmyndigheter och remissinstanser kan i dessa fall behöva lägga mycket tid på att efterfråga kompletteringar av bristfälliga ansökningar. Det finns även en risk att projektet inte slutförs när den tänkte verksamhetsutövaren inte själv ansöker om tillstånd. Att uttryckliga regler nu föreslås får betraktas som angeläget.

Förslaget om en ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede

Dagens tillåtlighetsprövning ska enligt förslaget ersättas med en ordning där regering fattar ett principbeslut i förhållande till om det kan anses vara förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats. Den bedömningen ska innehålla en prövning av om projektet uppfyller kraven i hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, en översiktlig bedömning av platsens lämplighet i sig, samt ett antal andra översiktliga frågor. Prövningen kommer med nödvändighet att ske på ett begränsat underlag bl.a. eftersom sökandens specifika miljöbedömning i form av en miljökonsekvensbeskrivning enligt förslaget tas fram i ett senare skede.

Förslaget framstår enligt Mark- och miljööverdomstolen som oklart i vissa delar. Det gäller särskilt förhållandet mellan den prövning som regeringen ska göra och den efterkommande miljötillståndsprövningen. Mark- och miljödomstolen ska enligt förslaget vara bunden av principbeslutet avseende de frågor som har prövats där. Eftersom många frågor, inklusive platsens lämplighet, ska prövas i principbeslutet kan det uppkomma svårigheter vid bedömningen om vad som ingår i mark- och miljödomstolens prövningsram och i vad mån regeringens beslut binder domstolen. Enligt förslaget ska ett Natura 2000-tillstånd inte krävas för ett principbeslut utan den prövningen ska ske i miljötillståndsprövningen. Ett sådant tillstånd kan dock komma att krävas för att verksamheten ska kunna tillåtas. Prövningen av Natura 2000-tillstånd kan inte delas upp, utan ska ske samlat. Prövningsmyndigheten ska därför vid Natura 2000-prövningen ta med och göra en oberoende bedömning av alla frågor som berör Natura 2000-prövningen, även i de delar där regeringen har tagit ställning i ett principbeslut.

Enligt förslaget ska ett principbeslut vidare kunna omprövas bland annat om det tillkommit omständigheter som inte var kända vid tidpunkten för beslutet och dessa i väsentlig mån påverkar den fråga som beslutet avser. Enligt Mark- och miljööverdomstolen kan det ofta i den specifika miljöbedömningen framkomma nya omständigheter vilket bland annat kan påverka bedömningen om platsens lämplighet och prövningen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Det är rimligt att anta att det gäller även för prövning av kärntekniska verksamheter, vilket medför att

det är en stor risk att principbeslut, fattade på ett ofullständigt underlag, kommer att behöva omprövas senare i processen. Den trygghet och tydlighet som den tidiga politiska inriktningen är avsedd att ge kan mot den bakgrunden komma att endast bli teoretisk.

Motsvarande konsekvens kan uppkomma i anledning av till exempel ändrade försvarspolitiska överväganden sent i processen på grund av vad som sker i omvärlden, såsom skett vid tidigare regeringsbeslut om havsbaserad vindkraft i Östersjön. Även det medför att den säkerhet som den nya hanteringen är tänkt att ge framstår som begränsad.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer mot den bakgrunden att risken sammantaget är stor att de föreslagna reglerna om principbeslut kommer att motverka sitt syfte och medföra längre handläggningstider och ökade kostnader för sökande och myndigheter utan att prövningsprocessen blir mer förutsägbar.

Det kan noteras att utredningen på s. 208 i betänkandet uttalar att förslaget om principbeslut "...är i linje med det uppdrag miljötillståndsutredningen har att överväga om kapitel 3 och 4 i miljöbalken ska läggas i en egen lag för att dessa prövningar ska kunna ske i ett tidigare skede." I miljötillståndsutredningens betänkande har utredningen prioriterat bort den frågan. Den ingår i stället i tilläggsdirektiven som beslutades den 16 januari 2025 och ska redovisas senast den 1 juli 2025.

Eftersom frågan om hur prövningen i de delar som berör 3 och 4 kap. miljöbalken ska utformas fortfarande utreds av miljötillståndsutredningen förefaller det olämpligt att hantera förslaget om principbeslut separat för prövning av kärnteknisk verksamhet. Förslaget påverkar miljöprövningsprocessen mer generellt och borde snarare bedömas i utredningen om miljöbedömnings- och miljöprövningsprocessen. Under alla omständigheter behöver bedömningen av förslaget vänta tills miljötillståndsutredningens betänkande i den delen är klart.

Den specifika miljöbedömningen

Mark- och miljööverdomstolen är tveksam till förslaget om att beslut att godkänna miljökonsekvensbeskrivningen ska kunna fattas tidigt i miljötillståndsprocessen. Prövningen av miljökonsekvensbeskrivningen är en betydande del av miljöprövningen och effektiviteten i ett tidigt beslut kan ifrågasättas. Det är vanligt i tillståndsprövningar att det inkommer uppgifter sent i processen, även under huvudförhandlingen, som påverkar bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen. Enligt utredningen ska ett nytt beslut om miljökonsekvensbeskrivning kunna fattas om det framkommer nya uppgifter under den fortsatta prövningen. Det är troligt att så kommer att behöva ske i många fall. Det ifrågasätts därför vad syftet är med ett tidigt beslut om det inte kommer vara bindande för den fortsatta prövningen.

Såsom förslaget formulerats ska beslutet att godkänna den specifika miljöbedömningen tas senast när förberedelsen avslutas i målet. Förberedelsen kan i domstolsprocessen avslutas i ett sent skede av handläggningen och även återupptas efter huvudförhandling om det skulle behövas. I ansökningsmål är en sådan utveckling av processen inte sällan förekommande. Domstolen har vidare en omfattande skyldighet att tillse att målet är tillräckligt utrett. Viss försiktighet bör därför iakttas innan en regel, motsvarande den i dispositiva tvistemål, införs som riskerar att begränsa domstolens möjligheter att beakta uppgifter av betydelse för målet under hela handläggningen. Tidpunkten för när förberedelsen är avslutad är sammantaget flytande och bör enligt Mark- och miljööverdomstolen inte var den tidpunkt som är avgörande för när beslut om godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen senast ska ske.

Det kan också anmärkas att den specifika miljöbedömningen som mark- och miljödomstolen ska ta ställning till enligt förslaget kommer att inbegripa säkerhet och strålskydd trots att mark- och miljödomstolen inte ska ta med dessa frågor i miljöprövningen. För att kunna godkänna miljökonsekvensbeskrivningen behöver då mark- och miljödomstolen ändå sätta sig in i frågorna om säkerhet och strålskydd.

Särskilt om vissa av författningsförslagen

Nedan redovisas några översiktliga nedslag i förslaget till lag om principbeslut och de föreslagna ändringarna i miljöbalken. En inledande och generell synpunkt är att det skulle kunna övervägas att arbeta in relevanta bestämmelser från förslag till lag om principbeslut i 17 kap. miljöbalken. Det finns fördelar med att integrera systemet i en redan befintlig ordning och därigenom till exempel minska behovet av nya processregler såsom föreslagits.

Förslag till lag om principbeslut för vissa verksamheter

Det finns ett visst behov av att gå igenom de föreslagna bestämmelserna och överväga vad som bör stå i lag och vad som bör framgå av författningskommentar och förarbeten i övrigt. Det gäller till exempel första kapitlets första paragraf som i stora delar framstår som överflödigt. Den föreslagna andra paragrafen om lagens tillämpningsområde skulle då i stället kunna inleda den nya lagen.

Mark- och miljööverdomstolen noterar även att begreppet ”samhällets helhetsintresse” i 1 kap. 1 § inte är ett begrepp som är vanligt förekommande i miljöprövningar (normalt används begreppet allmänintresse, till vilket energiförsörjning givetvis hör).

I 1 kap. 2 § framgår att lagen ska gälla för ”kärntekniska anläggningar, eller anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle”. I definitionen av kärnteknisk anläggning i 2 § kärntekniklagen ingår dock utvinning av kärnämne enligt punkten 1.c. i begreppet kärntekniska anläggningar. Det framstår därför som överflödigt att inkludera ”eller anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle” i den aktuella paragrafen.

Syftet som beskrivs i författningskommentarer till 1 kap. 2 § att möjliggöra att lagen ska kunna utvidgas och gälla för andra stora projekt som lämpar sig för samma modell framstår som oklart och mer långtgående än vad som gäller enligt utredningens uppdrag.

I den förslagna 3 § i första kapitlet anges att principbeslutet är en förutsättning för de kommande tillståndsprövningarna. I den mån detta är avsett att vara en processförutsättning för domstolarna framstår det som rimligare att placera bestämmelsen i en annan lag.

Bestämmelser om regeringens möjligheter att meddela föreskrifter och delegation har placerats i 1 kap. 4 §. En sådan bestämmelse kan med fördel flyttas sist i lagen.

Bestämmelsen i 1 kap. 5 § behandlar snarare principbeslutets effekt än omfattning som den inledande rubriken anger. Formuleringen ”övriga relevanta överväganden rörande verksamheten” är också otydlig och skapar oklarhet kring vad som är principbeslutets prövningsram. Frågan har kommenterats ovan.

Att som i 1 kap. 6 § ange var ansökan ska ges in framstår som obehövligt, men däremot bör det framgå av lagen att det är regeringen som gör prövningen. Även behovet av att ha särskilda regler om kungörelse som föreslås i 1 kap. 9 § ifrågasätts.

I 1 kap. 10 § bör det övervägas om Strålsäkerhetsmyndigheten och kommunen ska ingå bland de myndigheter som ska yttra sig. Däremot bör inte kungörelsen, som föreslås i 1 kap. 11 §, skickas till mark- och miljödomstolen.

Det kan i anslutning till 1 kap. 16 § noteras att författningstext och författningskommentar inte stämmer överens. I författningstexten talas om ”bindande” men i kommentaren anges ”giltigt”.

Eftersom definitionen av kärnteknisk anläggning även innefattar anläggningar för utvinning av kärnbränsle m.m., jämför definitionen i 2 § kärntekniklagen samt se ovan vid 1 kap. 2 §, är behovet av ett separat andra kapitel som behandlar kärntekniska anläggningar svårförståeligt.

Förslag till förordning om principbeslut för vissa verksamheter

Undantaget för vilka verksamheter som kräver ett principbeslut som föreslås i förordningen motsvarar 16 § andra stycket förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet. En stor del av begränsningen av vad som idag prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten finns i första stycket, som utredningen inte har tagit med i förslaget till förordningen. Andra stycket reglerar bara mängden avfall som får finnas i anläggningen. Det krävs alltså inte principbeslut för alla typer av verksamheter som idag kräver tillåtlighetsprövning av regeringen. Till exempel skulle hur stora kärnkraftverk som helst kunna undgå en regeringsprövning om verksamhetsutövaren ser till att frakta bort avfallet tillräckligt fort. Mark- och miljööverdomstolen frågar sig om det är en avsiktlig förändring.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Den föreslagna formuleringen av 2 kap. 6 § kan läsas så att 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid tillståndsprövning av nya eller ändrade verksamheter, även om regeringen har fattat principbeslut om den aktuella nya eller ändrade verksamheten. Kommentarererna i betänkandet tyder på att avsikten är den motsatta.

Enligt författningskommentaren är den föreslagna ändringen i 7 kap. 16 § en följdändring eftersom lagen om principbeslut ersätter regeringen tillåtlighetsprövning. Att förbudet mot åtgärder i strandskyddat område tas bort redan vid tidpunkten för principbeslutet ser dock Mark- och miljööverdomstolen som mer än en följdändring eftersom principbeslutet tas i ett tidigare skede av processen med ett begränsat underlag där det sannolikt kommer saknas de uppgifter som behövs för att ta ställning till frågan om strandskydd.

Såsom anförts ovan är det osäkert när tidpunkten infaller för när målets förberedelse är avslutad. Mark- och miljööverdomstolen bedömer därför att det inte är lämpligt att sista tidpunkt för att ett principbeslut ska finnas på plats samt domstolens godkännande av miljökonsekvensbeskrivningen knyts till förberedelsens avslutande, se förslag på ändring i 21 kap. 6 § och 22 kap. 12 a §.

Konsekvensanalys

Utredningen lämnar endast en kortfattad beskrivning av konsekvenser för hälsa och miljö. Mark- och miljööverdomstolen saknar här en diskussion om risken för sämre kvalitet på miljöprövningen på grund av att t.ex. förhandsbesked och principbeslut tas på ett begränsat underlag och att det inte sker någon samlad prövning av verksamheten. Det är frågor som bör hanteras i den fortsatta beredningen av förslagen.

Eftersom syftet med utredningen är att antalet prövningar av kärntekniska anläggningar ska öka är det viktigt att mark- och miljödomstolarna tillförs de resurser som behövs för dessa omfattande och komplexa mål. Även den frågan behöver hanteras i den fortsatta beredningen av förslagen och beaktas vid kommande anslagsfördelningar.

Ikraftträdande

Att lagförslagen som föreslagits ska kunna träda i kraft den 1 januari 2026 framstår som tveksamt med tanke på den begränsade tid som återstår för den fortsatta beredningen och frågornas komplexitet.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsrådet Caroline Hedvall Klostermark, tekniska rådet Torbjörn Johansson och hovrättsrådet Frida Göranson.

Föredragande har varit Julia Lodén.

Vibeke Sylten

Julia Lodén