

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet

Promemoria Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet avstryker förslagen som innebär att det kan bli omfattande exploateringar av Öland och Gotlandskusten, Fårö, Östergarn och Storsudret. Det saknas underlag för att kunna förstå de konsekvenser som kan uppkomma för de mycket höga kulturhistoriska värden inom dessa områden, som riksdagen tidigare funnit måste undantas från exploatering, om förbuden försvinner. Det saknas även underlag för att bedöma konsekvenserna av nyttillkommande exploatering genom uppförande och drift av kärnanläggningar gällande de övriga kuststräckorna som idag omfattas av förbuden.

Riksantikvarieämbetet bedömer att regeringens arbete med att förändra lagstiftningen för att möjliggöra en utbyggnad av kärnkraften också bör ha bättre samordning. Riksantikvarieämbetet efterfrågar ett tydligare helhetsgrepp i regeringens arbete med nya lagar och förändringar i gällande författningar för att möjliggöra utbyggnaden av ny kärnkraft. För närvarande remitteras flera utredningar liksom förslag till lagändringar utan att vara tydligt samordnade, vilket gör det svårt för myndigheten att bedöma de samlade konsekvenserna för kulturmiljön. Till exempel utgår den här aktuella promemorian från att miljöbalkens prövningssystem inte ändras och att regleringen av riksintressen finns kvar i miljöbalken.

Riksantikvarieämbetet vill särskilt peka på att avskaffandet av förbudet mot kärntekniska anläggningar i kombination med den flytt av 3 kap. och 4 kap. miljöbalken till en ny lag om hushållning med mark och vatten som föreslås i delbetänkandet *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88) riskerar att försvaga den nuvarande lagstiftningens grundläggande skydd för natur- och kulturvärden. Förslaget att ändra i 4 kap. miljöbalken, det vill säga ta bort förbuden mot kärnkraftsanläggningar inom vissa geografiska områden, innebär att den rättsliga balansen mellan olika riksintressen riskerar att rubbas, eftersom riksintressen enligt 4 kap. har ett starkare och redan politiskt avvägt prioriterat intresse i jämförelse med de riksintresseanspråk som regleras i 3 kap. miljöbalken.

Riksantikvarieämbetet menar att promemorians förslag om borttagande av förbud mot kärntekniska anläggningar tillsammans med förslaget om att regeringen tidigt ska kunna lämna besked om områdesanvändning för den typen av anläggningar (enligt SOU 2025:88) sammantaget kan leda till att tillåtlighetsprövningen sker på ett ur kulturmiljösynpunkt

otillräckligt underlag. Det finns därmed risk att påverkan på kulturmiljöns värden inte blir tillfredsställande utredd, vilket till exempel skulle kunna strida mot Sveriges internationella förpliktelser då flera av de världsarven helt eller delvis ligger inom områden utpekade i 4 kap. miljöbalken.

Synpunkter

Riksantikvarieämbetet har tagit del av Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av rubricerad promemoria gällande fler möjliga platser för ny kärnkraft vid kusten i Sverige. Riksantikvarieämbetet lämnar härmed följande synpunkter på remissen.

Avstyrkan av förslag om ändringar som rör Öland och Gotlandskusten, Fårö, Östergarn och Storsudret

Enligt 4 kap. 4 § miljöbalken får vissa typer av anläggningar endast etableras på platser inom de angivna kustområdena och skärgårdarna där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 § och 4 a § miljöbalken. Detta innebär att det finns en begränsning för nyetablering av vissa anläggningar i dessa områden, med syfte att skydda miljön och bevara områden som inte redan är exploaterade. Det är ett förbud eftersom det inte finns någon dispensmöjlighet för ”anläggningarna” och, som anges nedan, görs det heller ingen avvägning mot andra intressen. Fritidsbebyggelse kan däremot få undantag från förbudet.

Riksantikvarieämbetet avstryker förslagen som innebär att det kan bli omfattande exploateringar av Öland och Gotlands kuster, Fårö, Östergarn och Storsudret. Det saknas underlag för att kunna förstå de konsekvenser som kan uppkomma för de mycket höga kulturhistoriska värden inom dessa områden, som riksdagen tidigare funnit måste undantas från exploatering, om förbuden försvinner.

Såväl Öland som Gotlandskusten utgör i huvudsak vad Riksantikvarieämbetet betecknar som historiska karaktärslandskap där de kulturhistoriska uttrycken är särskilt tydliga, både i form av övergripande strukturer och enskilda element. Nyttillskotten av bebyggelse och andra anläggningar från tiden efter 1900-talets mitt är få och underordnade helheten och det finns i allmänhet ett stort tidsdjup bakåt som sträcker sig till förhistorisk tid. De regionala karaktärsdragen på Öland och utmed Gotlandskusten är tydliga och gör områdena särskilt sårbara för tillkommande moderna industriella anläggningar som lätt kan konkurrera ut det historiska landskapets egenart. På Öland är värdena särskilt knutna till det öppna landskapet med dess vidsträckta kulturmarker och stora rikedom av särpräglade kulturmiljöer, vilka i hög grad har en tydlig historisk koppling till havet. Det gotländska kulturlandskapet utmed kusten utmärks företrädesvis av de över 200 fiskelägena av varierande storlek och karaktär som är lokaliserade utmed kusten, men där denna zon i övrigt är sparsamt bebyggd och

exploaterad (jmf *Sveriges kust- och skärgårdslandskap*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:4).

Helhetsgreppet saknas

Riksantikvarieämbetet vill framhålla att det vore önskvärt med en mer övergripande och samordnad ansats när det gäller ändringar i lagstiftningen som syftar till att underlätta utbyggnaden av ny kärnkraft i Sverige. Myndigheten har uppmärksammat att det för närvarande pågår flera parallella utredningar och initiativ till lagändringar, vilket ger intrycket av att dessa inte är fullt ut samordnade. Avsaknaden av ett samlat grepp gör det mer utmanande för myndigheten att få en tydlig överblick och att till fullo bedöma konsekvenserna för kulturmiljön. Myndigheten noterar till exempel att författningsförslaget till lag om principbeslut för vissa verksamheter (enligt delbetänkande *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter* (SOU 2025:7)), som föreslås träda i kraft redan den 1 januari 2026, innehåller ändringar som inte redovisas eller beaktas i det förslag till ny lydelse för 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken som presenteras i här remitterad promemoria¹.

Hållbar utveckling och skydd för natur- och kulturvärden riskerar att inte att ligga till grund för tillåtlighetsprövningen av kärntekniska anläggningar

I promemorian anføres att förutsättningarna för tillåtlighets- och tillståndsprövningen enligt miljöbalken, utöver föreslagna ändringar i fråga om borttagna förbud mot kärntekniska anläggningar, inte förändras i övriga delar (avsnitt 5, sid. 11). Samtidigt görs även bedömning att skyddet för natur- och kulturvärden bör kunna upprätthållas med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken som innebär att en verksamhet som prövas enligt dessa regler kan behöva begränsas eller alternativt att verksamhetsutövaren behöver vidta särskilda skyddsåtgärder och/eller försiktighetsmått för att verksamheten till exempel inte påtagligt ska skada ett riksintresse (avsnitt 3.1, sid. 5).

Den ovan påtalade bristen på helhetsgrepp liksom avsaknaden av korsreferenser mellan utredningar och förslag blir här särskilt problematisk då 4 kap. miljöbalken enligt delbetänkandet *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88) föreslås brytas ut och tillsammans med 3 kap. samma lag placeras i en ny lag kallad *Lag om hushållning med mark- och vattenområden*. Denna lag planeras att träda i kraft den 1 januari 2028. Tillåtlighets- och tillståndsprövningen för kärntekniska anläggningar, enligt nu gällande förutsättningar, kan därmed med stor sannolikhet vara förändrad inom en period om 18 månader efter att föreslagna ändringar enligt denna promemoria trätt i kraft. Det är

¹ Riksantikvarieämbetet konstaterar att här aktuell promemoria bygger vidare på förslag angående geografisk placering av kärntekniska anläggningar som presenterats i delbetänkandet SOU 2025:7. Riksantikvarieämbetet ingick inte bland remissinstanserna i nämnda utredning och har därför inte lämnat några synpunkter tidigare.

Riksantikvarieämbetets uppfattning att om förslaget till ny hushållningslag genomförs kommer den nuvarande och betydelsefulla dynamiken mellan 2 kap. 3 och 6 §§ och 3 kap. och 4 kap. miljöbalken att luckras upp, det vill säga den dynamik som promemorian, om än utan att använda exakt detta ordval, återkommande hänvisar till (se t.ex. avsnitt 6.5, sid. 15).

Riksantikvarieämbetet ser en risk för att den hållbara utvecklingen och skyddet för natur- och kulturvärden som grund för tillåtlighetsprövning enligt den nya hushållningslagen blir försvagad och att utvecklingen i stället kommer att gå mot ett främjande av användningen av mark- och vattenområden som staten anser lämplig för samhället inte bara i ett långsiktigt utan även i ett kortsiktigt perspektiv. Det senare anges vara ett reformbehov enligt SOU 2025:88 (sid. 27 et al.). Riksantikvarieämbetet menar därför att om förbudet mot kärntekniska anläggningar tas bort i 4 kap. miljöbalken kommer miljöbalkens övergripande syfte, det vill säga att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö vara helt väsentlig som grund för tillåtlighets- och tillståndsprövningen. I det fall detta förhållande stöps om genom att 4 kap. miljöbalken flyttas ut till en ny hushållningslag, kan ett borttagande av förbudet mot anläggningar för kärnteknisk verksamhet få mer långtgående konsekvenser för skyddet av kulturmiljöns värden än vad den här aktuella promemorian utgår ifrån och redovisar (se vidare nedan).

Riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken är inte jämställbara med riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken

Riksantikvarieämbetet uppfattar skrivningarna i promemorian så att riksintressen enligt 3 kap. respektive 4 kap. miljöbalken betraktas som likvärdiga, det vill säga att även riksintressen enligt 4 kap. ska kunna ifrågasättas och vägas av mot andra allmänna intressen.

De geografiskt bestämda riksintressena i 4 kap. miljöbalken skiljer sig på ett grundläggande sätt ifrån de riksintresseanspråk som regleras i 3 kap. då avvägningen mellan olika intressen redan är gjord. Riksdagen har med anledningen av områdenas, i ett nationellt perspektiv, betydelsefulla natur-, kultur- och rekreationsvärden avgjort deras status som riksintresse genom att peka ut dem direkt i lagen (prop. 1885/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., sid. 84 f och sid. 91). En prövning av tillåtlighet enligt 4 kap. 1 § miljöbalken avser därför enbart om förbudet gäller eller inte, det vill säga om det föreligger hinder enligt 2-8 §§ eller om exploateringen kan få komma till stånd. Riksantikvarieämbetet noterar att denna väsentliga skillnad inte beaktas i de förslag som läggs i promemorian.

Upprätthållande av skyddet för natur- och kulturvärden

Mot bakgrund av ovan ställer sig Riksantikvarieämbetet vidare tveksamt till bedömningen i promemorian att skyddet för natur- och kulturvärdena kommer att kunna upprätthållas i det fall kärntekniska anläggningar uppförs inom de områden som är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Myndigheten ser snarare en betydande risk för att påverkan och skada på dessa riksintressens natur- och kulturvärden kommer att uppstå, liksom även begränsningar i den rörelsefrihet som friluftsliv ofta förutsätter. Risker hänförs till omständigheter som att en

kärnteknisk anläggning, utöver produktionsbyggnaderna, även innebär tillkommande infrastruktur som vägar, kraftledningar och hamnar liksom skyddszoner och andra fysiska avspärrningar i landskapet (jmf promemorian avsnitt 6.5, sid. 15).

Riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken och världsarv

Riksantikvarieämbetets synpunkter i denna del tar i sin helhet utgångspunkt i förslagen i föreliggande promemoria tillsammans med framför allt förslaget om så kallade områdesanvändningsbesked som presenterats i delbetänkandet *Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten* (SOU 2025:88). Riksantikvarieämbetet har nyligen yttrat sig om delbetänkandet (dnr RAÄ-2025-2538) och ser skäl att här beakta båda remisserna för att bättre kunna redovisa en helhetssyn på de förslag till förändringar i 4 kap. miljöbalken och hur dessa kan komma att påverka förutsättningarna för att skydda kulturmiljöns värden.

Riksintresseanspråk för kulturmiljövården enligt 3 kap. finns inom områden som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken

I miljöbalkens 3 kap. återfinns bestämmelser som syftar till att uppnå en hållbar utveckling där kulturhistoriskt värdefulla miljöer är ett värde som ska vägas av mot andra intressen så att en god hushållning med mark och vatten uppnås.

Riksantikvarieämbetet ser en risk för att bedömning av vad som kan anses påtagligt skada på de riksintressen för kulturmiljövården enligt 3 kap. miljöbalken som finns utmed den svenska fastlandskusten och i skärgården samt på Öland och Gotlandskusten kan komma att göras utifrån ett ofullständigt underlag. Grunden för farhågan utgörs av kombinationen av det förslag om ett så kallat områdesanvändningsbesked för kärntekniska anläggningar som lagts i ovannämnda utredning (SOU 2025:88) och att det inte är klarlagt vilket underlag om verksamheten liksom verksamhetens påverkan på ett allmänt intresse som regeringen kommer anse behövas för att besluta om ett områdesanvändningsbesked (jmf SOU 2025:88, sid. 30). Som en parallell kan Riksantikvarieämbetet vittna om att myndigheten under senare år har tagit del av en stor mängd miljökonsekvensbeskrivningar framtagna av vindkraftsbolag som ansöker om tillstånd för att uppföra vindkraftparker till havs där påverkan inte har varit tillräckligt utredd för att utgöra ett fullgott underlag för bedömning av skada på kulturmiljöns värden och uttryck. Riksantikvarieämbetet har återkommande haft skäl att ställa krav, ibland upprepade krav, på kompletteringar.

Riksantikvarieämbetet vill understryka att områden som bedöms vara av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken, och som helt eller delvis är belägna inom de områden som räknas upp i 4 kap., ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada deras värden eller påtagligt försvåra möjligheterna att använda dem för avsett ändamål.

Världsarvskonventionen implementeras genom miljöbalken

Sverige har en rad internationella åtaganden av stor betydelse på kulturmiljöområdet, såsom Världsarvskonventionen, vilken är implementerad genom materiella och processuella

bestämmelser i 3 kap. miljöbalken. Flera av de svenska världsarven är till delar belägna inom områden som är utpekade i 4 kap. miljöbalken, till exempel Södra Ölands odlingslandskap, Örlogsstaden Karlskrona och Hansestaden Visby. Riksantikvarieämbetet ser en risk för att skyddet av världsarvens särskilt stora universella värde kan försvagas då kravet på ett områdesavgränsningsbesked ges tidigt för planerade kärntekniska anläggningar inom områden som är utpekade i 4 kap. miljöbalken. Risken är främst kopplad till att beslut om ett sådant besked kan komma att tas av regeringen utan att en så kallad Heritage Impact Assessment (HIA) finns med som ett beslutsunderlag, det vill säga en konsekvensbeskrivning som fokuserar på vilken påverkan, i det här fallet, en kärnteknisk anläggning skulle kunna få på värdena i ett närbeläget världsarv.

Detta beslut har fattats av riksantikvarien Susanne Thedéen efter föredragning av utredaren Maria Adolfsson. Även överantikvarien Magnus Larsson, avdelningschefen Marja-Leena Pilvesmaa och verksjuristen Nils Åberg har varit med vid den slutliga handläggningen.

Beslutet har signerats elektroniskt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:
Kulturdepartementet