

Vattenfall AB

Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remissor@regeringskansliet.se

Datum:
2025-11-28

Kontakt: Axel Rällfors
E-mail: axel.rallfors@vattenfall.com

Telefon: +46702692481

Diarienummer: KN2025/01871

Remissvar avseende utkast till lagrådsremissen En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

Vattenfall är ett ledande energiföretag på den europeiska marknaden som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi arbetar för en framtid där det är möjligt för alla att leva fossilfritt och vi ser bortom vår egen bransch för att ta reda på var vi verkligen kan göra skillnad. Tillsammans med våra samarbetspartner tar vi på oss ansvaret för att hitta nya och hållbara sätt att elektrifiera transporter och industri. Vattenfall ägs av svenska staten.

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter.

SAMMANFATTANDE INSTÄLLNING OCH SYNPUNKTER

Vattenfall välkomnar att det nu förtydligas att det ska vara frivilligt att nyttja den nya formen för regeringens prövning och att befintlig tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken lämnas kvar.

Vattenfall kan konstatera att det ursprungliga syftet med översynen av prövningen av kärntekniska anläggningar dvs. att få en effektivare process med tydligare rollfördelning, inte uppnås med föreslagna ändringar. Förslagen skapar istället nya otydliga prövningsförfaranden, nya beroenden mellan myndigheter samt fler överklagandemöjligheter som kommer att förlänga den totala tidsåtgången. Vattenfall avstyrker därför en övervägande del av förslagen och lämnar i detta remissvar konkreta förslag på omarbetningar som har potential att effektivisera tillståndsprocesserna.

Som exempel på ny komplexitet kommer ett och samma projekt att behöva genomföra fyra miljöbedömningar som ska godkännas av fyra olika prövningsinstanser. Det EU-rättsliga kravet på att en kärnkraftsanläggning ska genomgå en miljöbedömning innebär inte ett krav på att samtliga beslut som rör anläggningen ska innefatta en miljöbedömning. Kravet på miljöbedömning inom lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) bör istället tas bort och prövningarna särskiljas så långt möjligt. Vid den fortsatta översynen av

kärntekniklagen som görs inom ramen för utredningen KN2024/00929 bör en renodling av prövningen vara målsättningen.

Vattenfall menar att flytten av beslutsförheten från regeringen till Strålsäkerhetsmyndigheten är prematur. Förslaget skapar osäkerheter för kommande projekt och kommer att leda till längre tillståndprocesser med fler överklaganden. Prövningssystemet är inte redo för denna förändring eftersom beroendet mellan miljöprövningen och den kärntekniska prövningen inte kopplats loss och den kärntekniska prövningen inte renodlats till en prövning av kärnsäkerhet.

Överklagandeprocesser utgör kostsamma uppehåll i projekt. Den nya överprövningen medför dessutom nya otydliga förhållanden för mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten istället för en tydligare rollfördelning.

Vattenfall välkomnar att tillståndsbeslutet enligt kärntekniklagen inte ska innebära ett uppförandegodkännande och tillstyrker förtydligandet att den stegvisa kontroll som sker efter tillstånd utgör en del av Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn.

Vattenfall avstyrker dock föreslagen utformning av den stegvisa kontrollen samt definitionerna som följer av förslaget, där definitionen av *provdraft* är mest problematisk. Stegen och definitionerna avviker från nuvarande praxis utan motivering och åtföljs av oklara uttalanden i författningskommentarerna. Vattenfall förespråkar istället att endast hållpunkter för kontrollen bör anges i lagstiftningen så att en flexibilitet för olika anläggningars förutsättningar skapas.

För befintlig verksamhet är det särskilt viktigt att endast ändringar som bidrar till att förenkla och förtydliga lagstiftningen genomförs. Att bestämmelser numreras om och att stycken flyttas mellan paragrafer ökar endast risken för oförutsedda konsekvenser och medför merarbete utan nytta, varför sådana ändringar avstyrks.

UTVECKLAD INSTÄLLNING OCH SYNPUNKTER

Avsnitt 5 En ny process för regeringens prövning av kärntekniska anläggningar

Den nya föreslagna processen för regeringens prövning minskar inte tillståndsrisken i ett projekt

Det är positivt att regeringen önskar möjliggöra ett tidigt besked om ett projekts genomförbarhet. Vattenfall bedömer dock att förslaget så som det är utformat inte kommer att minska tillståndsrisken utan snarare kommer att leda till längre tillståndprocesser med fler prövande instanser. Förslaget kommer främst utgöra en ny möjlighet för stat och kommun att tidigt säga nej till ett projekt och i de fall en plan och ett godkännande skulle ges skänker det snarare en falsk trygghet eftersom planen endast är vägledande och godkännandet inte är ett godkännande av lokaliseringen enligt 2 kap. miljöbalken.

Vattenfall välkomnar att förslaget rensats från några av de nya dubbelregleringar som Vattenfall uppmärksammade i det senaste remissvaret i ärendet. Dock kvarstår flera otydligheter och Vattenfall har inte enligt nuvarande bedömning för avsikt att använda den nya processen i föreslagen form i vårt redan initierade projekt.

När krav på miljöbedömning ställs, vare sig en strategisk eller specifik sådan, uppnås inte syftet med förslaget att effektivisera prövningen och möjliggöra tidiga besked. Resultatet för

det vidare utredningsarbetet med Kärnkraftsprövningsutredningens förslag skulle istället ha haft som målbild att föreslå en nationell intresseavvägning baserad på nationella krav på underlag. Vattenfall resonerar i sitt remissyttrande över Miljötillståndsutredningens betänkande SOU 2025:88 om områdesanvändningsbesked (KN2025/01543) att det främst torde vara intresseavvägningen mot totalförsvarets intressen som är möjligt att göra tidigt i ett projekt. För kärnteknisk verksamhet skulle anläggningens berättigande kunna läggas till som en aspekt som regeringen skulle kunna avgöra slutligt (se avsnitt nedan om berättigandeprövningen).

I lagrådsremissen anförts att den miljöbedömning som genomförts inför beslut om detaljplan kan användas och läggas till grund för regeringens kärnkraftsplan under förutsättning att detaljplanen antagits. Detta innebär att ett projekt redan måste ha kommit så långt att det tillsammans med aktuell kommun arbetat fram ett förslag till ny detaljplan som genomgått en strategisk miljöbedömning och som sedan också antagits innan regeringens kärnkraftsplan kan initieras. I annat fall behöver en strategisk miljöbedömning göras av regeringen inför antagande av en kärnkraftsplan som då endast blir vägledande för efterföljande detaljplaneprocess. Detta innebär i praktiken att genomförandet av ett kärnkraftsprojekt medför krav på genomförande av två strategiska miljöbedömningar (inklusive två gränsöverskridande samråd) som ska godkännas av kommunen respektive regeringen och medföra två planbeslut som kan överklagas respektive rättsprövas. Detta gör prövningen varken mer ändamålsenlig eller effektiv. Det tar längre tid för projektet att få klarhet och det blir mer oöverskådligt för myndigheter och den allmänhet som vill göra sin röst hörd, var och när deras synpunkter bör framföras och beaktas.

Vattenfall anser att det även fortsatt finns goda skäl för att regeringen prövar kärntekniska verksamheter enligt 17 kap. miljöbalken och välkomnar att den möjligheten lämnas kvar. Vattenfall har inte sett regeringens tillåtlighetsprövning av kärnteknisk verksamhet som något stort effektivitetshinder i miljöprövningen. Den stora osäkerheten och ineffektiviteten ligger istället i sammankopplingen av den kärntekniska prövningen och miljöprövningen. Att tillåtighetsbeslutet enligt miljöbalken anses behöva fattas samtidigt som tillståndsbeslutet enligt kärntekniklagen och i dubbelprövningen som t.ex. kravet på att även den kärntekniska tillståndsansökan ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning innebär.

EU-rättsliga utmaningar med regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken bör inte lösas separat för kärntekniska anläggningar utan bör hanteras samlat. Vattenfall menar att förslagen i Regeringsprövningsutredningens remitterade betänkande SOU 2024:11 (remiss KN2024/755) på ett enklare sätt löser flera av de identifierade utmaningarna med regeringens tillåtlighetsprövning. Såsom Vattenfall tidigare påpekat i sitt remissvar avseende Regeringsprövningsutredningens förslag var utredningens uppdrag däremot alltför snävt avgränsat. Vattenfall anser att det är viktigt att det tydliggörs i vilka fall regeringen ska tillåtlighetspröva en verksamhet och hur förutsättningarna för tillåtlighetsprövning förhåller sig till de fall då regeringen ska tillståndspröva en verksamhet efter överlämnande från domstol. Förutsättningarna kan i vissa fall vara uppfyllda för regeringen som prövningsmyndighet både enligt 17 kap. och enligt 21 kap. miljöbalken. Denna fråga bör få sin lösning och det kan även övervägas om den nuvarande tillåtlighetsprövningen bör övergå till en tillståndsprövning, mot bakgrund av de inneboende problem som finns med tillåtlighetsprövningen (och som även belysts i avsnitt 5.3.4 i SOU 2025:88).

I anslutning till detta kan nämnas att lagrådsremissen är otydlig i hur frågan om påverkan på Natura 2000 områden ska hanteras i den föreslagna processen. I avsnitt 5.4.1. anges att regeringen behöver göra en bedömning av om ett Natura 2000-område påverkas av planen. Om så är fallet, behöver regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ta initiativ till en Natura 2000-prövning (s. 50). Det anges inte närmare hur detta ska hanteras. Samtidigt anges att den föreslagna planen inte ska avgöra sådana miljöfrågor som behöver prövas

samlat och slutligt vid ett tillfälle (s. 53). För det fall ett projekt riskerar att behöva söka ett Natura 2000 tillstånd förefaller det med denna utformning inte som möjligt att få ett beslut om plan eller godkännande från regeringen utan ett Natura 2000 tillstånd. Det är därför helt nödvändigt även ur denna aspekt att den nya processen är frivillig eftersom den annars skulle utgöra ett hinder att komma vidare i processen så snart påverkan på ett Natura 2000 område riskeras.

Om regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken

Som en konsekvens av att regeringen avser att låta Strålsäkerhetsmyndigheten ta över som tillståndsmyndighet enligt kärntekniklagen blir regeringen endast involverad i prövningen av en kärnteknisk anläggning genom sitt godkännande i den nya processen eller genom prövningen av tillåtligheten enligt 17 kap. miljöbalken. I lagrådsremissen identifieras därtill ett behov av att införa en berättigandeprövning, vilken har lagts till i den nya lagen och även som ett tillkommande krav i tillåtlighetsprövningen.

Vattenfall delar bedömningen att berättigandeprövningen är något som bör göras av regeringen. För ny kärnkraft är detta ett delvis politiskt beslut om vilka kraftslag som är acceptabla och bör ske i samband med att övriga samhällsintressen vägs in. Det är därmed positivt att det klargörs att berättigandet är en del av tillåtlighetsprövningen och att frågan bör avgöras på det underlag som tas fram för miljöprövningen. På detta sätt tydliggörs hur frågan ska hanteras så att dubbelprövning undviks. Vattenfall bedömer att detta är en nödvändig ändring för att bryta den tidsmässiga kopplingen mellan miljöprövningen och den kärntekniska prövningen, men framhåller att det inte är en tillräcklig åtgärd i det syftet utan att kravet på miljöbedömning också behöver tas bort från den kärntekniska prövningen.

Vattenfall menar att något behov av föreslaget tillägg i 17 kap. 6 a § miljöbalken inte finns så länge regeringen fortsatt är tillståndsmyndighet enligt kärntekniklagen vilket Vattenfall förrespråkar (se avsnitt nedan).

Vattenfall ställer sig dock här till bakom de synpunkter som framförs av SKB angående bestämmelsens utformning och uttalanden i motiv och författningskommentar. Syftet med ett tillägg bör inte vara att få till en ändring i sakförhållanden eller bedömningsgrunder utan vara att fastslå att bedömningen inte ska göras på nytt i en senare prövning enligt strålskyddslagen eller kärntekniklagen.

Vattenfall välkomnar här till lagrådsremissens skrivningar att det när det gäller frågan om slutligt omhändertagande av kärnämne eller kärnavfall ska det vara tillräckligt att visa att det finns förutsättningar för ett omhändertagande. Skrivningarna i förslaget kopplar till regeringens beslut om godkännande men behöver också tydligt kopplas till bedömningen som görs i tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. miljöbalken för det fall prövningen görs den vägen.

Olämpligt tillägg i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut

Vattenfall avstyrker förslaget om ett nytt andra stycke till 2 § i lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen) som anger att beslut av regeringen att anta en plan för kärntekniska anläggningar omfattas av bestämmelsens första stycke.

Bestämmelsen behövs inte. Det är endast beslut som omfattas av Århuskonventionen på sätt som anges i första stycket i bestämmelsen som miljöorganisationer ska ha möjlighet att begära rättsprövning av. Om planen anses omfattas av första stycket så gäller denna rätt redan. Det finns en mängd olika regeringsbeslut som annars på liknande sätt skulle behöva

räknas upp i bestämmelsen om tanken är att göra en uttömmande katalog i ett andra stycke av bestämmelsen.

Avsnitt 6 Prövningen enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas

Vattenfall vill framhålla att endast författningsändringar som bidrar till att förenkla och förtydliga lagstiftningen i syfte att effektivisera processerna bör genomföras. Att bestämmelser numreras om och att stycken flyttas mellan paragrafer ökar endast risken för oförutsedda konsekvenser och medför merarbete utan nytta. Förslag till sådana ändringar avstyrks därför. Detta är särskilt viktigt för befintlig verksamhet som kontinuerligt behöver säkerställa lagefterlevnad och där en enkel omnumrering av en bestämmelse t.ex. kan leda till behov av att uppdatera en stor mängd dokumentation med tillhörande granskning.

Förberedande dialog är viktig för en effektiv process

Vattenfall tillstyrker förslaget i 6 § kärntekniklagen som kodifierar möjligheten att ha en förberedande dialog mellan sökanden och myndigheten. En förberedande dialog har förutsättningar att bidra till att effektivisera efterföljande prövning.

Vattenfall avstyrker dock alltså förslaget i 6 a § kärntekniklagen som ger myndigheten möjlighet att avgränsa och neka en förberedande dialog. Vattenfall har i tidigare remissvar påtalat att förslaget om att avgränsa och neka en förberedande dialog innebär en inskränkning av serviceskyldigheten som redan råder för myndigheten. Förslagen som ges i detta utkast till lagrådsremiss har inte förändrats i detta avseende och dessutom föreslås att myndigheten inte ska behöver ange rimliga skäl för att neka någon förberedande dialog samt att ett sådant nekande inte ska kunna överklagas. Detta skapar en osäkerhet om myndighetens tillgänglighet och riskerar att medföra att principer om likabehandling och legalitet inte längre anses vara vägledande för myndighetens agerande.

Förhandsbesked förutsätter inte att Strålsäkerhetsmyndigheten är tillståndsmyndighet

Vattenfall tillstyrker förslaget om att Strålsäkerhetsmyndigheten ges möjlighet att granska om en anläggningskonstruktion uppfyller myndighetens föreskrifter innan en ansökan om tillstånd för kärnteknisk verksamhet som omfattar anläggningskonstruktionen lämnas in, enligt första stycket i föreslagna 6 b § samt 6 d och 6 e §§ kärntekniklagen. Vattenfall ställer sig dock frågande till vilka bestämmelser i strålskyddslagen som ett förhandsbesked om anläggningskonstruktion ska omfatta och anser att detta behöver förtydligas om referensen till strålskyddslagen ska finnas kvar. Vattenfall avstyrker de begränsningar som anges i föreslagna 6 b andra stycket, 6 c och 6 f §§ kärntekniklagen enligt vad som utvecklats i tidigare remissvar i ärendet.

Vattenfalls uppfattning är att det finns tydliga fördelar med ett typgodkännande för anläggningskonstruktioner eller annan likande process såsom tillämpas i USA (Design Certification) och Storbritannien (GDA). Särskilt om avsikten är att möjliggöra för modulära reaktorer. Vattenfall kan inte se att det skulle finnas anledning att granska en anläggningskonstruktion inför ett typgodkännande gentemot andra krav än de som tillämpas vid en granskning inför ett yttrande inom en tillståndsprövning. Det är viktigt att skilja på frågan om en anläggningskonstruktion uppfyller myndighetens föreskrifter och frågan om de förutsättningar och krav som ställs på den som ansöker om tillstånd för kärnteknisk verksamhet. En säker anläggningskonstruktion innebär inte nödvändigtvis att en tilltänkt kärnteknisk verksamhet kan beviljas tillstånd. Detsamma gäller för en typgodkänd anläggningskonstruktion. Varje förläggningssplats är unik och därför måste också vissa justeringar ske för att anpassa anläggningen till den speci-

fika platsen en verksamhet förväntas bedrivas vid. Detta behov av anpassning har kunnat hanteras ändamålsenligt i tillståndsprövningen för verksamheten i de länder som exemplifieras ovan och det finns inget skäl att tro att det inte skulle vara möjligt att hantera i Sverige. I remissen anges att för att förhandsbeskedet ska kunna vara bindande, att det måste meddelas av den som också meddelar tillståndet. Vattenfall menar att detta antagande inte stämmer och avstyrker därmed föreslagna 6 b § andra stycket kärntekniklagen. Ett godkännande av en anläggningskonstruktion innebär inte att förutsättningarna för att bevilja ett tillstånd är uppfyllda. Att myndigheten yttrar sig över en anläggnings konstruktion eller del av en sådan medför inte att tillstånd därmed måste beviljas eftersom tillståndet även innehåller många andra bedömningar. Ett förhandsbesked från Strålsäkerhetsmyndigheten bör dock vara bindande på så sätt att vad avser den fråga som beskedet omfattar så kommer myndigheten att stå fast vid det i sitt senare yttrande till regeringen i tillståndsfrågan.

Prövningssystemet är inte redo för att Strålsäkerhetsmyndigheten tar över som tillståndsmyndighet

Vattenfall har i tidigare remissvar uttryckt att det kan finnas effektivitetsvinster i att flytta beslutsförheten från regeringen till Strålsäkerhetsmyndigheten men att det förutsätter att beroendet mellan de båda prövningarna kopplas loss och att den kärntekniska prövningen bör renodlas till en prövning av kärnsäkerhet. När sådana ändringar nu inte föreslås innebär en flytt av beslutsförheten till Strålsäkerhetsmyndigheten främst osäkerheter för kommande projekt. Vattenfalls projekt på Väröhalvön kommer troligen vara det första som Strålsäkerhetsmyndigheten ska pröva på egen hand och en första prövning brukar sällan kännetecknas av förutsebarhet och effektivitet.

När en myndighet istället för regeringen blir beslutande i första instans ökar också antalet överklagandeinstanser och omfattningen på överprövningen vilket kommer att leda till en längre tidsåtgång innan samtliga beslut som krävs för ett investeringsbeslut för ny kärnkraft finns på plats. Att dessutom beslutet ska kunna överprövas av Mark- och miljödomstolen skapar oklara förhållanden mellan dels miljöprövningen och den kärntekniska prövningen men också otydlighet i vad som ska överprövas och vem som har kompetens att bedöma frågeställningar. Vattenfall menar därför fortfarande att flytten är prematur och att förslagen som nu lämnas i remissen inte skapar de förutsättningar som behövs för att en prövning av Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna på ett ändamålsenligt sätt ersätta regeringens nuvarande prövning.

Kodifiering av den stegvisa kontrollen behöver få rätt omfattning

Vattenfall välkomnar att tillståndsbeslutet enligt kärntekniklagen inte längre föreslås innebära ett uppförandegodkännande och tillstyrker tydliggörandet av att besluten som följer efter tillståndsbeslutet är tillsynsbeslut.

Vattenfall välkomnar ansatsen att kodifiera den stegvisa kontrollen i lagen men anser att förslaget inte kan genomföras i föreslagen form och lämpligen bör kunna omarbetas inom ramen för "Uppdraget om att analysera, föreslå och bereda förslag till ny lag om kärnteknisk verksamhet, KN2024/00929 och när grundläggande begrepp och de nya processerna för miljötillstånd har tagits fram. Vattenfall anser att endast hållpunkter för kontrollen bör anges i lagstiftningen så att en flexibilitet för olika anläggningars förutsättningar skapas. Tillståndshavaren bör tillsammans med myndigheten kunna ta fram en anläggningsanpassad plan för när de olika kontrollstegen ska anses infalla för respektive anläggning.

Vattenfall avstyrker föreslagna definitioner i 2 § samt förslaget i 9 a § i kärntekniklagen. I förslaget får tre steg en legaldefinition i 2 § kärntekniklagen och övriga steg förklaras i motiv och kommentar till föreslagen bestämmelse om anmälningsskyldighet i 9 a § kärntekniklagen. Det kopplas även ett bemyndigande till regeringen att meddela ytterligare bestämmelser och med möjlighet till vidaredelegation. Detta medför att det av lagrådsremissen inte tydligt går att utläsa vad syftet med respektive steg är och hur detta kommer att regleras vidare.

Vattenfall har i tidigare remissvar anfört att stegen bör utgå från de risker som gäller för verksamheten och från hanteringen av det fissila materialet som görs i de olika skedena. Detta eftersom det är dessa aspekter som påverkar säkerheten vid verksamheten och alltså de aspekter som kärntekniklagen syftar till att reglera. Stegen behöver också ta hänsyn till olika anläggningars förutsättningar. Vattenfall vill även poängtera att alla ändringar i förhållande till nu gällande praxis får stora konsekvenser för projekt som redan är under uppförande och för planeringen av kommande projekt.

Den definition av provdrift som föreslås innebär t.ex. att det kontrollsteget inträffar innan dess att hantering av kärnbränsle påbörjas under vad som idag utgörs av tiden efter uppförandekontrollsteget. Uppförandet omfattar verifiering av konstruktions- och funktionskrav för alla strukturer, system och komponenter. I detta ingår för en kärnkraftsreaktor det som kan kallas teknisk provdrift (fuel-out commissioning på engelska). Då testas allt i från enskilda elektriska kopplingar, manövrar av exempelvis ventiler och pumpar för att till sist köra samfunktionsprov med hela anläggningen men med enbart vatten. Detta måste göras innan bränslet tas in. Det steg som enligt nuvarande praxis kallas provdrift börjar med att tillståndshavaren laddar härden och därefter gör ytterligare prover (fuel-in commissioning på engelska) för att verifiera de konstruktions- och funktionskrav som exempelvis är förknippade med en varm anläggning och bränslets egenskaper. Detta steg omfattar även normaldrift under minst en hel bränslecykel med ytterligare tekniska tester och kontroll av driftverksamheten. Tekniskt kan allt kallas provdrift men det steg som bör kopplas till myndighetens kontrollsteg bör vara det som inträffar vid tillförseln av bränslet. En konsekvens av att ändra nuvarande ordning enligt förslaget blir att kontrollsteget för provdrift kommer att inträffa mycket tidigare än vad som normalt planeras för. En sådan ändring får negativ påverkan på projekts effektiva genomförande och är inte förenligt med det modulära konceptet där vissa moduler görs klara och testas i fabrik.

Förslaget ger även knapphändig vägledning i vad som avses med uppförande genom uttalanden i författningskommentaren till 9 a §. Uppförandesteget definieras bäst av sökanden själv eftersom det är en projektspecifik fråga beroende på anläggning och planeringen av uppförandet. Av den uppförandeplan som ska ingå i ansökan enligt kärntekniklagen bör framgå för vilka arbeten som uppförandekontroll behöver vara godkänd.

Vidare saknar förslagen en tydlighet kring att rimlighetsavvägningar ska göras för de villkor som myndigheten kan komma att ställa i samband med de beslut om godkännande som fattas i respektive kontrollsteg.

Utökade möjligheter att få tillståndsbeslut överprövade komplicerar och förlänger processerna

Vattenfall avstyrker föreslagna ändringar i 23 § kärntekniklagen. I fråga om överklaganden är Vattenfall fortsatt positiv till att överklaganden av vissa beslut enligt kärntekniklagen som fattas av tillsynsmyndigheten kan överklagas till domstol i stället för till regeringen men ser inte att förslagen som nu lämnas har utretts tillräckligt.

En konsekvens av att flytta beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen från regeringen till en myndighet är att det medför en möjlighet till överprövning i domstol vilket med säkerhet kommer att förlänga tillståndsprocessen för nya kärntekniska anläggningar.

En förutsättning för att ett nytt överklagandeförfarande ska fungera ändamålsenligt är att det är tydligt och förutsägbart hur överklagandena ska hanteras. I miljöprövningar har Strålsäkerhetsmyndigheten hittills varit rådgivande till domstolen inom sina frågor. Om domstolen ska överpröva myndighetens bedömningar i sakfrågor ställs höga krav på domstolens förståelse för de tekniska frågeställningarna som bedöms inom ramen för kärntekniklagen. Att behöva förlita sig på endast en sakkunnig eller ett enskilt tekniskt råd i detta avseende kan bli utmanande för domstolarna.

Fördelen med att en domstol kan överpröva myndighetens beslut är att det skapar förutsättningar för att utarbeta tydligare praxis. Vattenfall konstaterar dock att konsekvenserna av föreslagen ändring i 23 § inte har genomlysts i tillräcklig omfattning. Det framgår inte tydligt på vilket sätt ändringarna kommer att påverka befintlig kärnteknisk verksamhet och pågående tillståndsprövningar. Det framgår inte heller vilka typer av beslut som kommer kunna överklagas genom ändringen. Strålsäkerhetsmyndigheten fattar många beslut med stöd av kärntekniklagen och det är inte nödvändigtvis lämpligt att belasta mark- och miljödomstolen med överklaganden kring alla beslut. Eftersom det i många fall inte heller är möjligt att avgöra om Strålsäkerhetsmyndighetens beslut grundas på strålskyddslagen eller kärntekniklagen är remissens föreslagna överlämnanderegler nödvändig om beslut enligt de två lagarna ska överprövas av olika domstolar. Vidare saknas resonemang om vem som ska anses vara berörd av ett beslut och ha rätt att överklaga det.

Det framgår inte heller av förslaget till vilken mark- och miljödomstol ett överklagande av det kärntekniska tillståndet ska göras. Av praxis är det den beslutande myndighetens säte alternativt beslutande enhets lokalisering som avgör den frågan (se t.ex. MÖD 2018:18). Det innebär t.ex. för projektet på Väröhalvön att samtidigt som Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt handlägger målet om tillstånd enligt miljöbalken kan Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt få målet om tillstånd enligt kärntekniklagen till sig för överprövning. En sådan ordning framstår inte som effektiv. Det är inte heller i linje med Vattenfalls inställning att de båda prövningarna bör särskiljas i så stor utsträckning som möjligt och att den kärntekniska prövningen ska renodlas.

Miljöorganisationernas rättigheter tillgodoses av nuvarande överklagandemöjligheter enligt miljöbalken

Vattenfall är för en transparent och öppen prövning men anser att allmänhetens och miljöorganisationers klagorätt tillgodoses i tillräcklig omfattning i nuvarande miljöprövning. Vattenfall avstyrker därför föreslagna 24 a § kärntekniklagen då bestämmelsen inte behövs.

Beslut om tillstånd för att bedriva kärnteknisk verksamhet (5 §), beslut om förhandsbesked (6 b §), beslut om tillståndsvillkor (8 §) och beslut om återkallelse av tillstånd (15 §) enligt kärntekniklagen bör istället avgränsas så att de inte avgör miljöfrågor som utlöser en klagorätt.

Avsnitt 7 Förhållandet mellan miljöbalken och kärntekniklagen i de olika prövningarna bör ändras

Vattenfall har under utredningens gång efterfrågat en tydligare uppdelning mellan prövningen enligt miljöbalken och prövningen enligt kärntekniklagen. Detta för att minska beroendena mellan prövningarna, se till att frågor behandlas i den prövning där de hör hemma, förtydliga de olika myndigheternas roller och lösa upp de tidsmässiga banden mellan prövningarna.

Vattenfall beklagar att inget nu föreslås för att komma till rätta med ineffektiviteten i tillståndprocesserna samt hantera de otydligheter som råder.

Vattenfall instämmer i att frågor om joniserande strålning bör omfattas av prövningen enligt miljöbalken och inkluderas i miljökonsekvensbeskrivningen på en övergripande nivå som möjliggör för en mer generell prövning enligt den praxis som lagrådsremissen hänvisar till (MÖD 2006:79). I miljöprövningen görs en övergripande bedömning av att inga oacceptabla konsekvenser uppstår vid anläggande och drift samt att risker kan förebyggas och eventuella konsekvenser hanteras. Det har dock i senare processer visat sig svårt för domstolen, som ska ge ett framtidsyttrande tillstånd med rättskraft, att förhålla sig till frågan om verksamhetens konsekvenser är acceptabla utan att få ett tydligt utlåtande från Strålsäkerhetsmyndigheten att anläggningen kommer att uppfylla alla de krav som ställs på en sådan anläggning. Strålsäkerhetsmyndigheten har å sin sida för att avge yttrande till domstolen tidigare ansett sig ha haft behov av att genomföra en fullständig granskning av anläggningen utifrån den information som finns i ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen innan de kan yttra sig över underlaget i miljötillståndsansökan. Strålsäkerhetsmyndigheten uttrycker sig också ofta som att en anläggning bedöms kunna ha förutsättningar att uppfylla kraven vilket är tillräckligt för den kärntekniska prövningen, som inte leder till ett tillstånd med rättskraft på samma sätt som tillståndet enligt miljöbalken. Detta svar har domstolen dock haft svårt att förhålla sig till i miljöprövningen, vilket har fördröjt processerna i onödan.

Vattenfall menar att en rimlig uppdelning mellan prövningarna vore att den miljöbedömning som krävs för en kärnteknisk anläggning görs inom miljöprövningen och att Strålsäkerhetsmyndigheten inom ramen för den prövningen yttrar sig till domstolen om huruvida miljökonsekvensbeskrivningen på ett tillräckligt sätt beskriver frågor om joniserande strålning. Miljökonsekvensbeskrivningen ska på ett lättillgängligt sätt tillgodose allmänhetens behov av information och den behöver därför hållas på en förhållandevis övergripande nivå. Det är genom den betydligt mer djupgående kärntekniska prövningen som anläggningens säkerhet krävstställs och domstolen behöver därför inte ställa sådana överlappande krav utifrån de konsekvenser som beskrivs i miljökonsekvensbedömningen. Den kärntekniska prövningen grundas på ett mer specifikt underlag som av säkerhetsskäl i vissa delar inte är offentligt eftersom det skulle kunna motverka säkerheten och fungera som inspiration till antagonister.

I lagrådsremissen uttrycks också att bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken får ett annat innehåll när de tillämpas tillsammans med kärntekniklagen och strålskyddslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar. Detta illustrerar och befäster den oförutsebarhet som tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna innebär och som Lagrådet ställde sig kritisk till redan vid införandet av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna. Lagrådet anförde då att regelsystemet lägger "ett synnerligen stort ansvar på dem som betros med myndighetsuppgifter på miljöområdet" och "även om sådana uppgifter fullgörs kompetent, kan betydande tvekan råda om möjligheterna att uppnå en godtagbar förutsebarhet och enhetlighet i tillämpningen av hänsynsreglerna" (se prop. 1997/98:45 Del 2 s 455). Det är från erfarenheter av sådan oförutsebar tillämpning som Vattenfall under utredningens gång fört fram önskemål om förtydliganden att Strålsäkerhetsmyndigheten inte bör tillämpa bestämmelser i miljöbalken om t.ex. alternativa utformningar utan ska begränsa sin prövning till att avgöra om sökt anläggning är säker eller inte.

Lagrådsremissen förtydligar här till att nuvarande krav på att ansökan enligt kärntekniklagen ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning utgör ett krav på genomförande av en specifik miljöbedömning också inom den kärntekniska prövningen. Detta innebär att samma anläggning behöver genomgå två specifika miljöbedömningar (inklusive gränsöverskridande samråd) och att både domstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten måste besluta om att godkänna en miljökonsekvensbeskrivning i samband med tillståndsbeslutet. En sådan ordning måste anses

vara en överimplementering av MKB-direktivet och det kommer bli en utmaning för Naturvårdsverket, som håller i det gränsöverskridande samrådet, att förklara för samrådskretsen att Sverige samråder fyra gånger om samma projekt. I andra europeiska länder som Vattenfall har erfarenhet av genomförs en miljöbedömningsprocess separat från prövningen av det kärntekniska tillståndet och i t.ex. Polen har effektivitetsvinst gjorts i att dessa två processer nu tillåts löpa parallellt istället för att miljöbedömningen tidigare behövde vara godkänd innan prövningen av det kärntekniska tillståndet kunde inledas.

Möjligheten att samordna de två specifika miljöbedömningarna föreligger även idag och behöver finnas om de dubbla kraven på miljöbedömningar ska lämnas kvar. Detta är dock en av de sammankopplingarna av prövningarna som Vattenfall önskat få bort. En stegvis säkerhet skulle kunna erhållas i ett projekt om den kärntekniska prövningen inte riskerar att stoppas upp på grund av t.ex. krav på kompletterande uppgifter i miljöprövningen. Eftersom ett projekt behöver båda tillstånden för att realiseras finns ingen risk för det allmänna att det kärntekniska tillståndet meddelas före miljötillståndet eller tvärtom.

Lagradsremissen hänvisar till att det är vanligt förekommande i annan sektorslagstiftning med hänvisningar till miljöbalken och krav på miljöbedömning när det samtidigt ställs krav på tillstånd enligt miljöbalken på samma sätt som gäller för kärnteknisk verksamhet. De exempel som nämns är ellagen (1997:857), lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och naturgaslagen (2005:403). Vattenfall anser inte att jämförelsen är relevant, att det förekommer dubbla krav på specifik miljöbedömning i andra sektorslagar är inte i sig ett skäl för att kvarhålla en sådan ordning i kärntekniklagen. Övriga sektorslagar är inte heller helt jämförbara med kärntekniklagen när det kommer till dubbla krav på specifik miljöbedömning. För övriga sektorslagar bör det endast i undantagsfall vara så att den verksamhet som prövas enligt sektorslagen även omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken och då endast i form av följdverksamhet till den verksamhet som utlöser tillståndsplikten. Dubbla krav på specifik miljöbedömning har dessutom delvis funnit sin lösning enligt ellagen genom bestämmelsen i 2 kap. 17 § tredje stycket som innebär att det inte behöver finnas någon särskild miljökonsekvensbeskrivning i koncessionsärendet om det i målet eller ärendet om tillstånd enligt miljöbalken finns en miljökonsekvensbeskrivning som beskriver de direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljön som ledningen kan medföra.

Vattenfall bidrar gärna till fortsatt arbete med att uppnå en rimlig uppdelning mellan prövningarna och är öppen för dialog.

Avsnitt 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Vattenfall konstaterar att det bl.a. saknas övergångsbestämmelser för regleringen av den stegvisa kontrollen och konsekvenser av genomförandet för ärenden som redan befinner sig i en sådan process är inte beskrivna. Som exempel kan nämnas att flera av SKB:s anläggningar befinner sig mitt i den stegvisa kontrollen. De nya definitionerna skulle i de fallen få till följd att kontrollpunkter flyttas vilket kommer att påverka planeringen och genomförandet. Alla förändringar som påverkar redan planerade aktiviteter riskerar att medföra förseningar i genomförandet och därmed även stora kostnader.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden