

Regeringens proposition

2023/24:19



Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg

Prop.
2023/24:19

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 september 2023

Ulf Kristersson

Paulina Brandberg
(Klimat- och näringslivsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer. Förslagen innebär att bestämmelsen i miljöbalken som anger att regeringen endast får tillåta en ny kärnkraftsreaktor om den ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad tas bort. Det ska vara möjligt att tillåta fler än tio reaktorer i drift samtidigt och på andra platser än tidigare. En följdändring föreslås i en bestämmelse i lagen om kärnteknisk verksamhet som innehåller en hänvisning till förbuden i miljöbalken. Övriga förutsättningar för anläggningar för kärnteknisk verksamhet och tillåtlighetsprövning av kärnkraftsreaktorer påverkas inte av förslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och gällande rätt	6
4.1	Kärnteknisk verksamhet prövas enligt flera regelverk.....	6
4.2	Från förbud till begränsning av nya kärnkraftsreaktorer	7
4.3	Regeringens tillstånds- och tillåtighetsprövning	8
4.4	Ett ökat behov av elproduktion	10
5	Förbud mot att tillåta nya kärnkraftsreaktorer tas bort.....	11
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	17
7	Konsekvenser.....	18
7.1	Kommuner och regioner.....	19
7.2	Domstolar och andra myndigheter	19
7.3	Företag.....	20
7.4	Miljö, klimat och människors hälsa.....	20
8	Författningskommentar.....	21
8.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	21
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.....	21
Bilaga 1	Sammanfattning av lagförslagen i promemorian.....	23
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	24
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	26
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	27
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 2023.....	31

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2023/24:19

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 6 a § miljöbalken¹ ska upphöra att gälla vid utgången av december 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §²

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. *Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.*

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 6 kap. 14 § strålskyddslagen (2018:396).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhets-synpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Lagen omtryckt 1992:1536.

² Senaste lydelse 2018:1415.

3 Ärendet och dess beredning

Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna har kommit överens om att föreslå lagändringar för att möjliggöra för ny kärnkraft. Enligt överenskommelsen ska förbuden i miljöbalken mot att tillåta nya reaktorer på andra platser än idag och mot att tillåta att fler än tio reaktorer är i drift samtidigt, tas bort.

I promemorian Ny kärnkraft – ett första steg, som togs fram i Regeringskansliet, lämnas förslag till ändringar i miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer.

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Klimat- och näringslivsdepartementet (KN2023/01921).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkt behandlas i avsnitt 5.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Kärnteknisk verksamhet prövas enligt flera regelverk

I lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), strålskyddslagen (2018:396) och miljöbalken anges de generella tillståndsreglerna för säkerhet, strålskydd och miljöskydd för kärnteknisk verksamhet. Bestämmelserna i lagarna kompletteras av förordningar och myndighetsföreskrifter som innehåller mer detaljerade bestämmelser. Uppförandet av en ny reaktor kräver både tillstånd enligt kärntekniklagen och tillstånd enligt miljöbalken.

En kärnkraftsreaktor är en kärnteknisk anläggning enligt kärntekniklagen och omfattas av begreppet kärnteknisk verksamhet enligt samma lag (1 och 2 §§). Utgångspunkten är att det är regeringen som prövar förutsättningarna att ge tillstånd till anläggningar för kärnteknisk verksamhet och prövningen ska göras i enlighet med både miljöbalken och kärntekniklagen. Även andra tillståndsregler är tillämpliga för anläggningar för kärnteknisk verksamhet, bland annat miljöbalkens bestämmelser om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Kärntekniklagen är bland annat inriktad på säkerheten vid den kärntekniska verksamheten samt på tillsyn över och insyn i verksamheterna. Kärntekniklagen innehåller också de centrala bestämmelserna om omhändertagande och slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle.

Strålskyddslagen syftar till att skydda människors hälsa och miljön från skadliga effekter till följd av strålning. Det gäller både för anställda som

är sysselsatta i verksamhet med strålning och allmänheten i omgivande miljö.

Miljöbalken reglerar bland annat skyddet mot den inverkan som miljöfarlig verksamhet kan ha på miljön och människors hälsa. Kärnteknisk verksamhet utgör miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. 1 § miljöbalken. Tillstånd för kärnkraftsreaktorer krävs enligt 21 kap. 7 § miljöprövningsförordningen (2013:251). För intag och utsläpp av kylvatten från kärnkraftsreaktorer gäller också bestämmelserna om vattenverksamhet, som regleras i miljöbalken och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För vattenverksamhet krävs tillstånd om inte något annat följer av de undantag från tillståndsplikten som anges i balken.

4.2 Från förbud till begränsning av nya kärnkraftsreaktorer

I propositionen Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte (prop. 2009/10:172) föreslog regeringen ändringar i miljöbalken och kärntekniklagen för att ge förutsättningar för det som kallades ett generationsskifte i det svenska kärnkraftsbeståndet. I propositionen föreslogs att lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling skulle upphävas och att förbudet i kärntekniklagen mot att meddela tillstånd till att uppföra en kärnkraftsreaktor skulle tas bort. I propositionen lämnades bland annat förslag till bestämmelser som i stället skulle medföra ett förbud mot att ge tillstånd till uppförande och drift av en ny kärnkraftsreaktor om den inte endast skulle ersätta en av de befintliga reaktorerna. Riksdagen biföll propositionen (bet. 2009/10:NU26, rskr. 2009/10:359).

Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2011, innebar bland annat att 17 kap. 6 a § i miljöbalken infördes. Bestämmelsen anger tre förutsättningar som måste vara uppfyllda för att regeringen ska tillåta en ny kärnkraftsreaktor. Den första förutsättningen är att den nya reaktorn är avsedd att ersätta en kärnkraftsreaktor som efter den 31 maj 2005 har varit i drift för att utvinna kärnenergi. Den andra förutsättningen är att den kärnkraftsreaktor som ersätts kommer att vara permanent avstängd när den nya reaktorn tas i kommersiell drift. Definitionen av permanent avstängd kärnkraftsreaktor finns i 2 § 4 kärntekniklagen. I bestämmelsen anges att en permanent avstängd kärnkraftsreaktor är en reaktor där verksamheten med elproduktion har upphört och inte kommer att återupptas eller som inte har levererat el till elnätet de senaste fem åren. Den tredje förutsättningen är att den nya kärnkraftsreaktorn uppförs på en plats där en kärnkraftsreaktor efter den 31 maj 2005 har varit i drift för att utvinna kärnenergi.

Av förarbetena framgår att med ordet plats avses det område för kärnkraftsanläggningen som enligt kommunens detaljplan är avsatt för industri- eller energigändamål etc. Vad som är den mest lämpliga lokaliseringen av en ny reaktor får bedömas med hänsyn till förhållandena på respektive plats. Vidare framgår att det inte är givet att den gällande detaljplanen medger uppförande av en ny reaktor på den plats som är mest lämplig från säkerhets- och miljösynpunkt. Det kan därför behövas en ny

detaljplan som omfattar ett större område för industri- eller energiändamål än tidigare. Avsikten får dock inte vara att exploatera ett helt nytt industriområde i kommunen, utan det mark- och vattenområde som behövs för den nya reaktorn ska vara beläget i anslutning till det befintliga området (se prop. 2009/10:172 s. 30).

Av 4 kap. 3 § miljöbalken framgår att anläggningar för kärnteknisk verksamhet inte får komma till stånd inom kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från gränsen mot Norge till Brofjorden, i Småland och Östergötland från Simpevarp till Arkösund och i Ångermanland från Storfjärden vid Ångermanälvens mynning till Skagsudde samt på Öland. Dessa områden omfattar inte de platser där de befintliga kärnkraftverken, Ringhals, Oskarshamn och Forsmark, är belägna. Syftet med bestämmelsen är att skydda de s.k. obrutna kustområden mot sådana industriella och andra anläggningar som ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Bestämmelsen infördes ursprungligen i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (naturresurslagen) och har ett betydligt bredare fokus än bestämmelsen i 17 kap. 6 a § miljöbalken som endast avser anläggningar för kärnteknisk verksamhet. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § miljöbalken omfattar, förutom anläggningar för kärnteknisk verksamhet, även större industriella anläggningar, såsom bland annat stål- massa- och kemikalieindustrier, och vindkraftsparker. Av 4 kap. 4 § miljöbalken, som anger skyddet för de s.k. högexploaterade kustområdena, framgår att anläggningar för kärnteknisk verksamhet endast får komma till stånd inom dessa områden på de platser där det redan finns sådana anläggningar. Bestämmelsen är tillämplig inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö. Även denna bestämmelse har sitt ursprung i naturresurslagen och omfattar flera större industriella anläggningar som enligt bestämmelserna i 17 kap. miljöbalken kan komma att tillåtlighetsprövas av regeringen. Till skillnad från bestämmelsen i 4 kap. 3 § miljöbalken omfattar denna bestämmelse dock inte anläggningar för vindkraft.

4.3 Regeringens tillstånds- och tillåtlighetsprövning

Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken ska regeringen pröva tillåtligheten av bland annat nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen. Detta inkluderar nya kärnkraftsreaktorer. Regeringens tillåtlighetsprövning, som görs inom ramen för en prövning av tillstånd enligt miljöbalken, ger ett långtgående utrymme för att vid en prövning av en ny kärnkraftsreaktor avgöra tillåtligheten med hänsyn till om verksamheten är önskvärd från närings-, energi-, arbetsmarknads-, klimat- och regionalpolitiska utgångspunkter (se prop. 2009/10:172 s. 27 och prop. 1997/98:45, Del 1 s. 435–437). Regeringens prövning görs i samband med mark- och miljödomstolens tillståndsprövning av den miljöfarliga verksamhet och vattenverksamhet som krävs för kärntekniska verksamheter. Domstolen bereder ärendet och yttrar sig över ansökan i samband med att den överlämnas till regeringen för

prövning. Efter regeringens prövning fortsätter tillståndsprocessen vid domstolen. Regeringens prövning följer i princip samma regler som annan tillståndsprövning enligt miljöbalken och ska bland annat beakta balkens hänsynsregler och krav på bästa möjliga teknik. I samband med tillåtlighetsprövningen kan regeringen även föreskriva särskilda villkor till skydd för allmänna intressen.

En förutsättning för att regeringen ska få tillåta anläggningar för kärnteknisk verksamhet, inklusive kärnkraftsreaktorer, är att kommunfullmäktige tillstyrker det (17 kap. 6 § miljöbalken). Bestämmelsen innehåller den s.k. kommunala vetorätten mot bland annat kärnkraftsreaktorer. Regeringen kan alltså inte självständigt tillåta nya kärnkraftsreaktorer.

Uppförande, innehav och drift av en ny kärnkraftsreaktor kräver också tillstånd enligt kärntekniklagen. En kärnkraftsreaktor är enligt 2 § kärntekniklagen en kärnteknisk anläggning. Drift av en kärnteknisk anläggning utgör enligt 1 § kärntekniklagen kärnteknisk verksamhet, för vilken det enligt 5 § krävs tillstånd. En ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen prövas primärt av regeringen enligt samma bestämmelse. Strålsäkerhetsmyndigheten bereder en ansökan om att bygga, inneha och driva en kärnteknisk anläggning innan den överlämnas med ett yttrande till regeringen. Utöver tillståndsreglerna anges i kärntekniklagen ett antal skyldigheter för tillståndshavaren. Om vissa angivna skyldigheter åsidosätts kan tillståndet återkallas.

Enligt 5 b § kärntekniklagen ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas vid prövning av ärenden enligt lagen, vilket gör det tydligt att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken gäller vid en tillståndsprövning av en ny kärnkraftsreaktor enligt kärntekniklagen samt att myndigheter och kommuner ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs.

Miljöbalkens hänsynsregler innebär bland annat krav på kunskap med hänsyn till verksamhetens art och omfattning samt krav på att vidta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Hänsynsreglerna innehåller också krav på bästa möjliga teknik och det som kallas hushållnings- och kretsloppsprincipen, som ställer krav på hushållning med råvaror och att minimera avfall. Därtill kommer bland annat platsvalsregeln som innebär att det för en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

I 5 c § kärntekniklagen ställs också ett antal krav för prövningen av en kärnteknisk anläggning, inklusive kärnkraftsreaktorer. För det första anges att bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken ska tillämpas. För det andra anges att frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska avgöras i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 26 och 27 §§ miljöbalken efter att en undersökning enligt 6 kap. 23–25 §§ har gjorts, om annat inte följer av undantagen i 6 kap. 23 § andra stycket. För det tredje ska en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas. För det fjärde ska en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

I fråga om prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor anges i 5 b § kärntekniklagen att 17 kap. 6 a § miljöbalken ska tillämpas. Bestämmelsen anger att en ny kärnkraftsreaktor enbart får tillåtas om den nya reaktorn är avsedd att dels ersätta en kärnkraftsreaktor som kommer att vara permanent avstängd när den nya reaktorn tas i kommersiell drift, dels uppföras på en plats där en kärnkraftsreaktor efter den 31 maj 2005 har varit i drift för att utvinna kärnenergi.

Den 25 augusti 2022 gav regeringen Strålsäkerhetsmyndigheten i uppdrag (M2022/01731) att se över vilken utveckling av regelverket och andra åtgärder som behövs för att det ska finnas förutsättningar att nyttja både befintlig och framtida kärnkraft. Uppdraget omfattar att identifiera behov av utveckling av de regler eller andra åtgärder som kan påverka förutsättningarna för nyttjande av befintlig och ny kärnkraft, som t.ex. små modulära reaktorer (s.k. SMR) baserad på såväl känd som ny reaktortechnik. Strålsäkerhetsmyndigheten ska även bland annat analysera förutsättningarna för tillståndsprövning av små modulära reaktorer, inklusive tillståndsprövning av flera reaktorer av en reaktortyp inför möjlig byggnation på en eller flera platser, samt hur internationell samverkan och harmonisering påverkar dessa. Resultatet av arbetet med att identifiera behoven av utveckling av de regler och andra åtgärder som kan påverka förutsättningarna för befintlig kärnkraft, inklusive eventuella förslag på vidare hantering och förslag på författningsändringar, har redovisats i en delredovisning den 28 februari 2023 (KN2023/02492). Övriga delar av uppdraget, som avser att identifiera behov av utveckling av de regler eller andra åtgärder som kan påverka förutsättningarna för nyttjande av framtida kärnkraftverk, redovisades den 9 augusti 2023 (KN2023/02492).

4.4 Ett ökat behov av elproduktion

Två viktiga förändringar har skett sedan begränsningarna i 17 kap. 6 a § miljöbalken infördes, nämligen att elbehovet väntas öka markant och att utvecklingen inom kärnenergiområdet har gått mot mindre enheter, så kallade små modulära reaktorer.

Bakgrunden till att behovet av elektricitet förutses öka är att elektrifieringen av industrin och av transportsektorn, som behöver genomföras för att ersätta fossila bränslen, kan komma att kraftigt öka efterfrågan.

Sverige har också goda förutsättningar för att konkurrenskraftigt och klimatneutralt producera varor och tjänster. Det finns därmed ett behov av att bygga ut elproduktionen för att försäkra industrin tillgång till fossilfri energi. Det innebär att det kan finnas fördelar, både ur tekniskt och ekonomiskt perspektiv, med att bygga reaktorer på nya platser.

5 Förbud mot att tillåta nya kärnkraftsreaktorer tas bort

Prop. 2023/24:19

Regeringens förslag: Bestämmelsen i miljöbalken som anger att regeringen endast får tillåta en ny kärnkraftsreaktor om den ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad ska tas bort.

Hänvisningen i lagen om kärnteknisk verksamhet till den bestämmelse i miljöbalken som begränsar regeringens möjlighet att tillåta nya kärnkraftsreaktorer ska också tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Affärsverket svenska kraftnät, Energiföretagen, Forsmarks kraftgrupp AB, Fortum Sweden AB, Företagarna, Kiruna kommun, Konkurrensverket, Kungl. Tekniska högskolan, Kungliga örlogsmannasällskapet, Kärnkraftskommunernas samarbetsorgan, Kävlinge kommun, Luleå tekniska universitet, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Miljövänner för kärnkraft, Nacka kommun, Ringhals AB, Statens energimyndighet, Sveriges kärntekniska sällskap, Vattenfall AB, Women in Nuclear Sweden, Östhammar kommun och Mora kommun* tillstyrker förslagen. Konkurrensverket och Energiföretagen lyfter fram att de föreslagna ändringarna har positiv effekt för konkurrensen på elmarknaden om dessa leder till ett större utbud av elproduktion. Affärsverket svenska kraftnät lyfter fram att det är fördelaktigt utifrån ett elsystemsperspektiv att det öppnas för ny planerbar elproduktion på fler platser än vad nuvarande lagstiftning tillåter. Enligt myndigheten ger detta bättre förutsättningar för en större mängd planerbar produktion i systemet, en förbättrad effekttillräcklighet i hela landet och minskade krav på utbyggnad av transmissionsnätet. En ökad mängd planerbar elproduktion underlättar enligt myndigheten även för att kunna ansluta mer förnybar produktion till elnätet. Kungl. Tekniska högskolan pekar på de positiva effekterna för kompetensförsörjning, forskning och utveckling inom kärnteknikområdet som möjligheten att tillåta nya reaktorer på fler platser kan medföra. Energiföretagen framhåller att de småskaliga reaktorerna i högre grad än de storskaliga kan nyttjas för andra ändamål än elproduktion, såsom leverans av högt tempererad ånga till industrier, fjärrvärme, vätgas eller avsaltat vatten. Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömer att förslagen på sikt kan bidra till en mer robust elproduktion.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att ändringen bör begränsas till första punkten i 17 kap. 6 a § miljöbalken. Enligt länsstyrelsen är det tillräckligt att en utbyggnad av kärnkraften i ett första steg begränsas till befintliga platser. Enligt länsstyrelsen kan det kommunala vetot leda till en stor belastning på prövningssystemet genom att kärnkraftsaktörer väljer att pröva flera lokaliseringar samtidigt för att öka chanserna att få tillstånd.

Chalmers tekniska högskola, Dals-Eds kommun, Folkhälsomyndigheten, Folkkampanjen mot kärnkraft och kärnvapen i Sundsvall, Greenpeace, Göteborgs universitet (Handelshögskolan), Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG), Miljöpartiet de gröna Gävle, Miljöpartiet de gröna i Uppsala län, Miljörörelsens kärnavfallssekreterariat

(*Milkas*), *Naturskyddsföreningen*, *Stockholms kommun*, *Säffle kommun*, *Uppsala kommun* och *Åre kommun* avstyrker förslagen och anger som skäl de negativa sidorna av kärnkraften och dess konsekvenser för människors hälsa och miljön, såsom uppkomsten av radioaktivt avfall, farliga avfalls transporter, miljökonsekvenser av en ökad uranbrytning och utsläpp av radioaktiva ämnen vid olyckor vid eller sabotage riktade mot kärnkraftsreaktorer.

Chalmers tekniska högskola, Kungl. Tekniska högskolan, *Naturskyddsföreningen*, *Naturvårdsverket* och *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att Strålsäkerhetsmyndighetens redovisning av det pågående regeringsuppdraget om utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintliga och framtida kärnkraft, M2022/01731, ska beaktas.

Chalmers tekniska högskola anser att behovet av ny kärnkraft kan ifrågasättas då det inte är fråga om ett givet behov som kan mötas till vilket pris som helst. Efterfrågan förutsätter enligt Chalmers att elproduktionen i Sverige kan ske billigt och billigare än i andra delar av världen. Chalmers menar också att det inte är självklart att kärnkraftsreaktorer skulle ge bättre förutsättningar för elektrifiering i transportsektorn och industrin och ser en risk att kapital och kompetens låses fast i långdragna och kostsamma tillståndsprocesser och att detta leder till att elektrifieringen fördröjs. Stockholm stad och *Malmö kommun* anser att kärnkraften inte utgör en lösning för att täcka elbehovet på kort sikt och därmed inte kommer att bidra till att Sverige klimatmål för 2030 kan nås. *Naturskyddsföreningen* anser att kärnkraften ska bära sina egna kostnader.

Flera remissinstanser lyfter fram behovet av ytterligare författningsändringar för att underlätta för och möjliggöra byggande av nya reaktorer på nya platser. *Kammarkollegiet* och *Kärnavfallsfonden* pekar på behovet av att se över det nuvarande regelverket om omhändertagande av kärntekniska restprodukter och dess finansiering om det blir aktuellt att uppföra kärnkraftverk på nya platser. *Svensk Kärnbränslehantering AB* uppger att det planerade slutförvaret av kärnavfall och använt kärnbränsle är anpassat för befintliga och idag nedlagda reaktorer och att bolagets anläggningar för hantering av kärnavfall inte är dimensionerade för mångårig drift av nya reaktorer. Vidare uppger bolaget att det nuvarande finansieringssystemet för hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle, som bygger på kärnavfallsavgifter och säkerheter, innebär en hög initial tröskel för nya reaktorer genom att omfattade säkerheter behöver ställas redan från början. Sveriges kärntekniska sällskap pekar på att lagstiftningen om slutförvar kan behöva kompletteras med reglering som säkrar att nya aktörer får tillgång till slutförvar enligt självkostnadsprincip.

Strålsäkerhetsmyndigheten lyfter särskilt fram bestämmelsen i 4 kap. 4 § miljöbalken som behöver ändras om det ska vara möjligt att uppföra kärnkraftverk på andra platser längs de kuststräckor som skyddas av nämnda bestämmelse än där det idag finns kärnkraftsanläggningar. Myndigheten pekar även på behovet av att se över bestämmelsen om det kommunala vetot så att det, på samma sätt som idag gäller för vindkraftsetableringar, i undantagsfall ska vara möjligt att tillåta nya reaktorer även om kommunen inte lämnat någon tillstyrkan. *Sveriges advokatsamfund* anser att det kan finnas skäl att förtydliga bestämmelserna om det kommunala vetot med avseende på bland annat tidpunkt för när ett beslut om tillstyrkan senast behöver fattas och hur länge ett sådant beslut ska gälla.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att det behövs en översyn av regleringen av beredskaps- och planeringszoner där skydd för allmänheten förbereds vid en kärnkraftsolycka om nya platser tas i anspråk för kärnkraft. *Luleå kommun* pekar på att nuvarande lagstiftning om räddningstjänst inte är anpassad till nya förutsättningar som små modulära reaktorer innebär.

Fortum Sweden AB anser att nationella kärnkraftssamordnare bör övervägas för att underlätta samspelet mellan kärnkraftsprojektörer, myndigheter och andra aktörer på central, regional och lokal nivå.

En betydande del av remissinstanserna anser att konsekvensutredningen är bristfällig. Flera remissinstanser noterar att det i konsekvensutredningen saknas analys av förslagets påverkan på risker för olyckor, väpnade attacker och sabotage. Sveriges Kommuner och Regioner och en majoritet av de kommuner som lämnat synpunkter noterar att konsekvensutredningen saknar en redogörelse för hur förslagen påverkar kommunernas beredskapsplanering inför eventuella olyckor och sabotage. Flera kommuner lyfter också fram behovet av resurser och kompetens för att hantera de frågor som kommunerna ansvarar för i samband med etablering (framtagande av planeringsunderlag och medverkan i prövningsprocesser), drift och avveckling av reaktorer. Även konsekvenserna av utökade krav på kontroll av dricksvatten som följer av närhet till reaktorer lyfts fram som en konsekvens av nya kärnkraftverk som behöver beaktas. Sveriges Kommuner och Regioner och majoriteten av de kommuner som yttrat sig betonar vikten av att det kommunala vetot blir kvar och anser att detta är en förutsättning för att nå framgång med etablering av kärnkraftverk på nya platser. Flera kommuner lyfter även fram vikten av att grannkommuner involveras i processen efter en etablering av nya kärnkraftverk även har påverkan utanför den kommun där etableringen sker. Stockholm stad anser att även kommuner och regioner i närområdet till en ny reaktor måste ge sitt godkännande.

Länsstyrelserna i Gävle och Uppsala län pekar på vikten av att länsstyrelsen har resurser att utföra sin partsroll i de kommande tillståndsprövningarna. Länsstyrelsen i Uppsala län lyfter också fram att länsstyrelsen tillsammans med kommunerna har en viktig roll i uppbyggnaden av en kärnkraftsanspassad krisorganisation i län med kärnkraft och vikten av att berörda myndigheter och kommuner har de resurser som krävs för att klara denna uppgift.

Stockholms universitet (juridiska fakulteten) och Stockholm kommun lyfter särskilt fram riskerna med tätortsnära lokaliseringar. Naturskyddsföreningen pekar på att det kan finnas en risk att satsningar på kärnkraft tränger undan satsningar på förnybar energi. Föreningen lyfter även fram miljökonsekvenserna av den för kärnkraften nödvändiga uranbrytningen som en faktor som måste beaktas. Föreningen anser vidare att även konsekvenserna för prövningssystemet på sikt behöver bedömas. Oskarshamns kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län och Kärnkraftskommunerna pekar på fördelarna med att bygga nya reaktorer inom platser där det idag finns kärnkraftsreaktorer då det inom dessa kommuner finns detaljplaner som tillåter kärnkraft, färdig infrastruktur och en lokal acceptans. Folkhälsomyndigheten efterlyser en redogörelse för och analys av påverkan på människors hälsa till följd av en utbyggnad av kärnkraften, inklusive konsekvenserna av den för kärnkraften nödvändiga uran-

brytningen. Kammarkollegiet pekar på att en utbyggnad av kärnkraften till fler platser kan få konsekvenser för de uppgifter som ska utföras enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor och som myndigheten har föreslagits få ett delvis ansvar för i betänkandet Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering (SOU 2021:10). Länsstyrelsen i Uppsala län vill se en utredning av om det ökade elbehovet kan mötas med andra åtgärder än ny kärnkraft på nya platser. Luleå kommun noterar att promemorian inte innehåller någon information om hur kärntekniska anläggningar förhåller sig till den pågående uppbyggnaden av totalförsvaret i Sverige. Kommunen betonar vikten av att det, vid val av plats för nya reaktorer, tas hänsyn till verksamheter med beroenden gentemot totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet och annan samhällsviktig verksamhet.

Chalmers tekniska högskola och Göteborgs universitet (Handels-högskolan) ifrågasätter om promemorian uppfyller kravet på underlag inom ramen för beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen då det enligt högskolorna är fråga om åtgärder med omfattande och svårförutsägbara konsekvenser. *Regelrådet* bedömer att konsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Skälen för regeringens förslag: Utvecklingen mot mindre reaktorer innebär att det kan bli aktuellt att bygga fler reaktorer på fler platser än vad som tidigare förutsågs, dels om det behövs fler små reaktorer för att ersätta en större, dels för att placera dem närmare energianvändarna. Mindre reaktorer öppnar också för nya tillämpningar, främst leveranser av fjärrvärme, processvärme och vätgas för t.ex. fossilfri stålproduktion. Att placera elproduktion närmare användarna minskar också belastningen på transmissionsnätet. Värmebehovet är utspritt över landet, vilket också är ett skäl till att det bör vara möjligt att tillåta att reaktorer uppförs på andra platser än där de befintliga reaktorena är lokaliserade. Även det befintliga och framtida behovet av el och vätgas finns på andra platser än där dagens reaktorer är belägna. Regeringen vill skapa bättre förutsättningar för att kunna placera elproduktion där den gör bäst nytta för att resurseffektivt bygga ett välfungerande kraftsystem.

Bestämmelsen i 17 kap. 6 a § miljöbalken innebär en begränsning till högst tio reaktorer i samtidig drift vid Oskarshamn, Ringhals och Forsmarks kärnkraftverk. Dagens begränsningar av regeringens möjlighet att meddela tillåtelse för nya kärnkraftsreaktorer gör det svårt för nya aktörer att förbereda sig för att bygga reaktorer. De tillåtna platserna kontrolleras av de befintliga kärnkraftsbolagen, vilket håller nya aktörer ute från marknaden.

Som ett första steg för att möjliggöra en prövning av tillstånd till nya kärnkraftsreaktorer även i andra fall behöver miljöbalkens förbud mot att tillåta nya reaktorer som inte endast ersätter äldre reaktorer tas bort. Genom att 17 kap. 6 a § miljöbalken upphör att gälla undanröjs dagens begränsningar. Som en följd av ändringen i miljöbalken bör också 5 b § kärntekniklagen, som innehåller en hänvisning till 17 kap. 6 a § miljöbalken, ändras. Ett flertal remissinstanser har tillstyrkt förslagen och instämt i de bedömningar som regeringen gör.

Bestämmelserna i 17 kap. 6 a § miljöbalken och 5 b § kärntekniklagen gäller endast kärnkraftsreaktorer. Enligt 2 § kärntekniklagen är en kärn-

kraftsreaktor en kärnteknisk anläggning. Uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning är en kärnteknisk verksamhet enligt 1 § kärntekniklagen. Övriga förutsättningar enligt miljöbalken och kärntekniklagen som ska tillämpas vid tillåtlighets- och tillståndsprovning för kärnteknisk verksamhet, inklusive kärnkraftsreaktorer, ändras inte genom regeringens förslag.

Ett flertal remissinstanser påtalar behov av att se över andra bestämmelser som är av betydelse vid en utbyggnad av kärnkraften.

Strålsäkerhetsmyndigheten har identifierat behov av översyn av regelverk inom ramen för regeringsuppdraget om utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft, M2022/01731. Strålsäkerhetsmyndighetens redovisning kommer att beredas inom Regeringskansliet och planeras att tas om hand i fortsatta utredningar och regeringsuppdrag. Kammarkollegiet, Kärnavfallsfonden och Svensk Kärnbränslehantering AB pekar på behovet av att se över det nuvarande regelverket om omhändertagande av kärntekniska restprodukter och dess finansiering om det blir aktuellt att uppföra kärnkraftverk på nya platser. Regeringen vill betona att förberedelserna av nya ansökningar kommer ta tid och att det därför kommer att finnas tid att utreda och genomföra de författningsändringar som kan behövas för omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall från nya anläggningar.

Några remissinstanser, som Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges advokatsamfund, har fört fram det kommunala vetot kan behöva ses över. Samtidigt har Sveriges Kommuner och Regioner och majoriteten av de kommuner som yttrat sig betonat vikten av att det kommunala vetot blir kvar och anser att detta är en förutsättning för att nå framgång med etablering av kärnkraftverk på nya platser. Några kommuner anser att grannkommuner kan behöva involveras i processen eller ge sitt godkännande. Enligt länsstyrelsen i Uppsala län kan det kommunala vetot leda till en stor belastning på provningssystemet genom att kärnkraftsaktörer väljer att pröva flera lokaliseringar samtidigt och att det är tillräckligt att en utbyggnad av kärnkraften i ett första steg begränsas till befintliga platser.

Frågor om det kommunala vetot, om nationella kärnkraftssamordnare för att underlätta samspelet mellan kärnkraftsprojektörer, myndigheter och andra aktörer på olika nivåer och om översyn av tillståndsprocesser för kärnkraft och andra frågor som remissinstanser har lämnat synpunkter på kommer att hanteras av regeringen när kommande utredningar och regeringsuppdrag bereds.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap betonar att regleringen av beredskaps- och planeringszoner behöver ses över och Luleå kommun påpekar att lagstiftningen om räddningstjänst inte är anpassad till nya förutsättningar. Dessutom betonar kommunen vikten av att det, vid val av plats för nya reaktorer, tas hänsyn till verksamheter med beroenden gentemot totalförsvaret, säkerhetskänslig verksamhet och annan samhällsviktig verksamhet. Några remissinstanser som Oskarshamns kommun, Länsstyrelsen i Uppsala län och Kärnkraftskommunerna pekar på fördelarna med att bygga nya reaktorer inom platser det idag finns kärnkraftsreaktorer då det inom dessa kommuner finns detaljplaner som tillåter kärnkraft, färdig infrastruktur och en lokal acceptans. Remissinstanserna pekar på viktiga frågor som kommer att hanteras vid den

fortsatta beredningen av Strålsäkerhetsmyndighetens redovisningar och kommande utredningar.

Kammarkollegiet anför att en utbyggnad av kärnkraften till fler platser kan få konsekvenser för de uppgifter som ska utföras enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor och pekar på att myndigheten föreslås få uppgifter relaterade till bland annat skadereglering vid en radiologisk olycka enligt betänkandet Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering (SOU 2021:10). Lagen och den tillhörande förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor bygger på Sveriges förpliktelser enligt konventionen den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område (Pariskonventionen) och dess tilläggskonvention den 31 januari 1963 (Brysselkonventionen). Lagen och förordningen gör ingen skillnad på befintlig eller kommande kärnkraft. Konventionerna har reviderats 2004 och dessa revideringar har trätt i kraft 2022. Den svenska lagstiftningen behöver kompletteras med bland annat regler om ett skaderegleringssystem. Regeringen gav en särskild utredare i uppdrag att föreslå författningsändringar och övriga åtgärder som krävs för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser (dir. 2020:12). Betänkandet, som Kammarkollegiet hänvisar till, bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Lagrådet konstaterar att det finns behov av kompletterande lagstiftningsåtgärder och annat författningsstöd eller i vart fall behov av utredningsåtgärder för att överväga sådana lagstiftningsåtgärder. Enligt Lagrådet kommer en ansökan om tillstånd i praktiken knappast att bli aktuell för prövning innan sådan lagstiftning är på plats eller utredningsåtgärder är genomförda. Mot denna bakgrund anser Lagrådet att det hade varit mer lämpligt att avvakta och genomföra samtliga författningsändringar i ett sammanhang.

De lagändringar som nu föreslås innebär att förbudet mot att pröva och tillåta nya kärnkraftsreaktorer på andra platser än där det i dag finns reaktorer tas bort. Nya kärnkraftsreaktorer behöver enligt förslaget inte heller ersätta permanent avstängda reaktorer. De krav som i övrigt gäller för att kunna få tillstånd att uppföra och driva kärnkraftsreaktorer enligt miljöbalken och kärntekniklagen påverkas inte av förslaget. Eventuella nya ansökningar och etableringar av nya kärnkraftsreaktorer kommer således att prövas enligt samma regelverk och samma materiella krav oavsett lokalisering. Som framgår ovan finns det dock behov av att överväga andra författningsändringar. De pågående och planerade uppdragen och utredningarna om förutsättningarna för ny kärnkraft kommer att handla om andra frågor än om förbudet ska upphävas eller inte. Regeringen har förståelse för synpunkten att det kunde innebära vissa fördelar att genomföra olika författningsändringar i ett sammanhang. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att redan nu ta bort det legala hindret för att tillåta ny kärnkraft och därigenom ge göra det möjligt för marknaden att planera för ny kärnkraft.

Några remissinstanser har ifrågasatt behovet av en utbyggd kärnkraft. Chalmers tekniska högskola menar att efterfrågan förutsätter att elproduktionen i Sverige kan ske billigt och billigare än i andra delar av världen och att det inte är självklart att kärnkraftsreaktorer skulle ge bättre förutsättningar för elektrifiering i transportsektorn utan att denna skulle kunna försenas långdragna och kostsamma tillståndsprocesser. Stockholm

stad och Malmö stad anser att förslagen inte är en lösning för att täcka elbehovet på kort sikt och därmed inte kommer att bidra till att Sveriges klimatmål för 2030 kan nås. Länsstyrelsen i Uppsala län menar att det bör utredas om det ökade elbehovet kan mötas med andra åtgärder än ny kärnkraft på nya platser, t.ex. solkraft, vindkraft eller om transmissionsnätet kan förbättras så att mer av elproduktionen i norra Sverige kan användas där behovet är som störst. Regeringen konstaterar att förslagen i denna proposition inte lägger fast att nya reaktorer ska byggas utan bara undanröjer legala hinder för de kraftproducenter som önskar investera i ny kärnkraft.

De remissinstanser som har avstyrkt förslagen har huvudsakligen pekat på risker för människors hälsa och miljön på grund av radioaktivt avfall, farliga avfallstransporter, miljökonsekvenser av en ökad uranbrytning och utsläpp av radioaktiva ämnen vid olyckor vid eller sabotage riktade mot kärnkraftsreaktorer. När det gäller dessa synpunkter och synpunkter på konsekvensutredningen i övrigt vill regeringen framhålla att nu aktuella författningsändringar endast avser upphävandet av förbudet i 17 kap. 6 a § miljöbalken mot att tillåta nya reaktorer som inte ersätter en permanent avstängd reaktor och som uppförs på andra platser än där det idag finns befintliga reaktorer. Övriga regler som gäller för kärnkraften, såsom kärntekniklagen, strålskyddslagen och miljöbalken med dess allmänna hänsynsregler, påverkas inte av de förslag som nu lämnas. Konsekvenserna av etableringar av nya reaktorer på fler platser än idag kommer att utredas och beskrivas närmare i det fortsatta arbetet. Konsekvenserna av en utbyggnad av kärnkraften för t.ex. beredskaps- och planeringszoner enligt lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor kommer också att utredas och beskrivas inom ramen för detta arbete. Vad som i det enskilda fallet utgör en lämplig lokalisering utifrån miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter utreds och prövas inom ramen för miljöprövningen i det enskilda fallet.

Därför menar regeringen att den remitterade promemorian uppfyller kravet på underlag inom ramen för beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen för de ändringar som föreslås här för ett första steg för ny kärnkraft.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har haft synpunkter på ikraftträdandet. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att ikraftträdandet av ändringarna ska skjutas fram till dess att finns ett underlag som klarlägger

vilka förutsättningar som ska gälla för bland annat ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall från de nya anläggningarna. Ingen av remissinstanserna har framfört synpunkter om behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Bestämmelserna innebär att vissa begränsningar mot att tillåta nya kärnkraftsreaktorer upphör att gälla. Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2024, för att ge marknaden tydliga planeringsförutsättningar. Vad gäller Länsstyrelsen i Kalmar läns synpunkt om att ikraftträdandet av lagändringarna bör flyttas fram vill regeringen framhålla att förberedelserna av nya ansökningar kommer ta tid och att det därför kommer att finnas tid att utreda och genomföra de författningsändringar som kan behövas framöver för omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall från nya anläggningar. Ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall regleras idag i kärntekniklagen och kommer även att omfatta nya reaktorer. Det finns därför inte anledning att flytta fram ikraftträdandet.

Eftersom förutsättningarna för tillåtlighets- och tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen inte förändras i övriga delar saknas behov av övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

Förslagen innebär att regeringen ges förutsättningar att tillåta en ny kärnkraftsreaktor som inte enbart ersätter en äldre reaktor eller som inte är avsedd att uppföras på en plats där en reaktor har varit i drift. Övriga förutsättningar enligt miljöbalken och kärntekniklagen som ska tillämpas vid tillåtlighets- och tillståndsprövning för kärnteknisk verksamhet, inklusive kärnkraftsreaktorer, ändras inte genom regeringens förslag.

Genom att förbudet mot att tillåta nya kärnkraftsreaktorer som inte enbart ersätter befintliga tas bort, öppnas nya möjligheter för en utökad elproduktion i Sverige. Det öppnar för möjligheten att expandera kraftsystemet och att genomföra expansionen mer kostnadseffektivt. Därmed underlättas elektrifieringen av bland annat transportsektorn och industrin. Eftersom elektrifieringen är ett viktigt verktyg för klimatomställningen innebär ändringen även att klimatarbetet underlättas.

Kärnkraften har potential att producera de stora mängder fossilfri el som klimatomställningen kräver. En ökad tillgång på kärnkraft stärker också leveranssäkerheten i det svenska elsystemet. Kärnkraft är planerbar och har dessutom förutsättningar att bidra med nyttor såsom svängmassa och reglerförmåga till elsystemet. Med ökad planerbar elproduktion förbättras även förutsättningarna att ansluta mer intermitterande elproduktion såsom vindkraft till elsystemet.

Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs även fortsättningsvis för att regeringen ska få tillåta anläggningar för kärnteknisk verksamhet, inklusive kärnkraftsreaktorer.

Förändringen gör det möjligt för företag som vill bedriva kärnteknisk verksamhet att etablera sig i fler kommuner. Det innebär också en möjlighet att göra dessa kommuner attraktiva även för andra verksamheter än kärnkraftsindustrin, exempelvis för verksamheter som behöver värme eller vätgas som kan produceras av en kärnkraftsreaktor.

Om förslagen leder till nya tillståndsansökningar får detta betydelse för kommunerna i deras roll som företrädare för allmänna intressen inom kommunen i tillståndsprocesserna (22 kap. 6 § miljöbalken). Förslagen får, som Sveriges Kommuner och Regioner och flera av de kommuner som yttrat sig påtalat, konsekvenser för beredskapsplaneringen vid kris-situationer om förslagen leder till att nya reaktorer kommer till stånd.

Framförda synpunkter om hur kommunerna och regionerna på olika sätt kan påverkas av ansökningar om tillstånd för och etableringar av nya kärnkraftsreaktorer kommer att fångas upp och hanteras i det fortsatta arbetet med utredningar och regeringsuppdrag för att nya kärnkraftsreaktorer på nya platser ska bli verklighet.

7.2 Domstolar och andra myndigheter

Förslagen kan leda till nya ansökningar om tillstånd att få bygga kärnkraftsreaktorer och kan därför få konsekvenser för Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet som tillsynsmyndighet, eftersom en sådan ansökan ska granskas av myndigheten. Kostnaderna för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av en eventuell tillståndsansökan finansieras genom avgifter som betalas av sökanden i enlighet med förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Om förslagen leder till nya tillståndsansökningar kan det ha betydelse för mark- och miljödomstolarna, som prövar tillståndsansökningar enligt miljöbalken beträffande miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet för kärnkraftsreaktorer. Regeringens tillåtlighetsprövning görs som en del i mark- och miljödomstolens tillståndsprövning. Domstolen bereder målet och yttrar sig över ansökan i samband med att målet överlämnas till regeringen för prövning. Ärenden i denna målkategori är i regel omfattande och komplexa och tar därför stora resurser i anspråk hos domstolarna. I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns regler om prövnings- och tillsynsavgifter som gäller för kärnkraftsreaktorer. Även länsstyrelserna och övriga myndigheter som har en partsroll i tillståndsprocesserna (22 kap. 6 § miljöbalken) påverkas om förslagen leder till nya tillståndsansökningar. Om förslagen leder till att nya reaktorer kommer till stånd kan detta även få konsekvenser för länsstyrelserna i de fall det blir aktuellt att bygga upp en ny kärnkraftsanpassad beredskapsorganisation inom ett län.

Med anledning av att förslagen endast påverkar bestämmelserna om tillåtligheten av nya kärnkraftsreaktorer, utan att påverka övriga

bestämmelser om anläggningar för kärnteknisk verksamhet, bedöms förslagen inte medföra att antalet ansökningar om att få uppföra, inneha eller driva sådana anläggningar för kärnteknisk verksamhet ökar i närtid. Det kommer att ta tid för potentiella verksamhetsutövare att identifiera lämpliga platser för nya kärnkraftsreaktorer. Förslagen bedöms alltså inte i nuläget medföra några ökade kostnader för domstolarna eller myndigheterna. Konsekvenser för domstolar och andra myndigheter till följd av nya ansökningar kommer att analyseras och hanteras i det fortsatta arbetet.

Förslagen bedöms inte medföra några andra konsekvenser för domstolarna och myndigheterna.

7.3 Företag

För företagare berör förslagen i första hand den som har intresse av att ansöka om tillstånd att uppföra en kärnkraftsreaktor.

Lagändringarna öppnar för att företag kan inleda ett konkret arbete för att förbereda för reaktorer på nya platser och utåt informera om dessa. Med anledning av att förslagen endast påverkar bestämmelserna om tillåtligheten av kärnkraftsreaktorer, utan att påverka övriga bestämmelser om anläggningar för kärnteknisk verksamhet, är förutsättningarna för att ansöka om tillstånd för kärnteknisk verksamhet i övrigt oförändrade.

Investeringar i kärnteknisk verksamhet är långsiktiga. Tillstånden för verksamheten förutsätter finansiering för nedmonteringen av reaktorer och för omhändertagande av det radioaktiva avfall som uppstår under drift och rivning. Tidshorisonten för en investering i en kärnkraftsreaktor är därför lång. Förslagen ger tydliga planeringsförutsättningar för företag som vill investera i sådan verksamhet.

7.4 Miljö, klimat och människors hälsa

Förslagen har i sig ingen direkt påverkan på miljön, klimatet eller människors hälsa. Att det får byggas nya kärnkraftsreaktorer ger dock förbättrade förutsättningar för att genomföra elektrifieringen av transportsektorn och industrin som är beroende av ett starkt kraftsystem. Att kunna bygga kärnkraftsreaktorer på nya platser öppnar för ny planering av kraftsystemet, vilket kan sänka systemkostnaden. Det finns stora förväntningar på att elektrifiering av fordon och industriprocesser ska ge stora utsläppsminskningar i sektorer som idag är beroende av fossila bränslen. Industrin och transportsektorn är i fokus, men även andra sektorer kan dra stor nytta av en utökad elproduktion och få möjlighet att ställa om till verksamheter som medför lägre utsläpp och klimatpåverkan.

Möjligheten att ansöka om tillstånd för kärnkraftsreaktorer på nya platser öppnar också för att använda reaktorer för att producera värme.

En ökad användning av kärnkraft skulle innebära att mängden använt kärnbränsle och kärnavfall som behöver tas om hand ökar. Kärnkraftsreaktorer ger upphov till såväl kortlivat som långlivat låg- och medelaktivt avfall, men även kortlivat och långlivat högaktivt avfall. Radioaktivt avfall från driften av kärnkraftsreaktorer och andra kärntekniska anläggningar

behöver omhändertas i slutförvar. Nya och fler kärnkraftsreaktorer kan därför medföra behov av nya eller utvidgade slutförvar för både kortlivat och långlivat radioaktivt avfall. Även nya eller utvidgade mellanlager kan behövas.

Själva byggandet av en ny reaktor och ytterligare slutförvar skulle medföra påfrestningar på miljön när det gäller t.ex. schaktmassor, buller och transporter, liksom vid uppförande av andra stora industri-anläggningar. Det kan också få påverkan på människors hälsa och miljön i områden där anläggningarna kommer att finnas, t.ex. användning av kylvatten vilket kan påverka vattenmiljön, transporter och buller. Påverkan på miljö, klimat och människors hälsa är dock utgångspunkten i den individuella tillståndsprövning som föregår en anläggnings uppförande.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Ändringen innebär att 17 kap. 6 a § miljöbalken upphör att gälla vid utgången av december 2023. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Det innebär att regeringen inte längre är förhindrad att tillåta en ny kärnkraftsreaktor som inte ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad. Ändringen påverkar inte det förbud mot nya reaktorer på andra platser än där det idag finns anläggningar för kärnteknisk verksamhet inom de områden som avses i 4 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken, se avsnitt 4.2.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

5 b § Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 6 kap. 14 § strålskyddslagen (2018:396).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhetssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas vid prövning av ärenden enligt lagen och reglerar vissa andra förutsättningar för tillstånd enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen i *första stycket* innebär att den nuvarande andra meningen, som anger att 17 kap. 6 a § miljöbalken ska tillämpas vid prövning av tillstånd

Prop. 2023/24:19 att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor, tas bort. Ändringen är en konsekvens av att 17 kap. 6 a § miljöbalken upphävs.

Sammanfattning av lagförslagen i promemorian

Prop. 2023/24:19
Bilaga 1

I promemorian lämnas förslag till ändringar i miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer. Förslagen innebär att bestämmelsen i miljöbalken som anger att regeringen endast får tillåta en ny kärnkraftsreaktor om den ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad tas bort. En följdändring föreslås också i en bestämmelse i kärntekniklagen som innehåller en hänvisning till förbuden i miljöbalken. Övriga förutsättningar för anläggningar för kärnteknisk verksamhet och tillåtlighetsprövning av kärnkraftsreaktorer påverkas inte av förslagen.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 6 a § miljöbalken¹ ska upphöra att gälla vid utgången av december 2023.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §¹

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. *Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.*

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 6 kap. 14 § strålskyddslagen (2018:396).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhets-synpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2018:1415.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från Affärsverket svenska kraftnät, Chalmers tekniska högskola, Dals-Eds kommun, Domstolsverket, Energiföretagen Sverige, Energimarknadsinspektionen, Eskilstuna kommun, Folkhälsomyndigheten, Formas, Forsmarks Kraftgrupp AB, Fortum Sweden AB, Företagarna, Gävle kommun, Kammarkollegiet, Kalmar kommun, Kiruna kommun, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kungl. Tekniska högskolan, Kärnavfallsfonden, Kärnkraftskommunernas samarbetsorgan, Luleå kommun, Luleå tekniska universitet, Lycksele kommun, Lysekils kommun, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG), Miljörörelsens kärnavfallssekretariat (Milkas), Miljövänner för kärnkraft, Mora kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nacka kommun, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, Oskarshamns kommun, Regelrådet, Ringhals AB, Strålsäkerhetsmyndigheten, Statens energimyndighet, Statens geotekniska institut, Stockholms kommun, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Strålsäkerhetsmyndigheten, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svensk kärnbränslehantering AB, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kärntekniska sällskap, Sydkraft Nuclear Power AB, Säffle kommun, Tierps kommun, Uppsala kommun, Vattenfall AB, Vårgårda kommun, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Westinghouse Electric Sweden AB, Women in Nuclear Sverige, Åre kommun, Örebro kommun och Östhammar kommun.

Därutöver har yttrande inkommit från Folkkampanjen mot kärnkraft och kärnvapen i Sundsvall, Greenpeace, Göteborgs universitet (Handels-högskolan), Kungliga Örlogsmannasällskapet, Kävlinge kommun, Miljöpartiet de gröna i Gävle och Miljöpartiet de gröna i Uppsala län.

Följande remissinstanser har inte svarat på remissen eller angett att de avstår ifrån att yttra sig: Alvesta kommun, Borgholms kommun, Borås kommun, Cyclife Sweden AB, Falkenbergs kommun, Föreningen Teknikföretagen i Sverige, Havs- och vattenmyndigheten, Härnösands kommun, Jönköpings kommun, Mellansvensk kraftgrupp AB, Nyköpings kommun, Näringslivets Regelnämnd (NNR), OKG Aktiebolag, Opinionsgruppen för säker slutförvaring Östhammar (Oss), Piteå kommun, RISE Research Institutes of Sweden AB, Riksdagens ombudsmän, Skellefteå kommun, Skellefteå Kraft AB, Structor Miljöbyrå Stockholm AB, Sjöbo kommun, Svenskt vatten, Sveriges Hamnar, Teknikföretagen, Västerås kommun, och Örnsköldsviks kommun.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 17 kap. 6 a § miljöbalken¹ ska upphöra att gälla vid utgången av december 2023.

¹ Senaste lydelse av 17 kap. 6 a § 2010:945.

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §²

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas. *Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.*

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 6 kap. 14 § strålskyddslagen (2018:396).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhets-synpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Lagen omtryckt 1992:1536.

² Senaste lydelse 2018:1415.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-06-20

Närvarande: Justitierådet Mahmut Baran, f.d. justitierådet Mari Andersson och justitierådet Stefan Reimer

Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg

Enligt en lagrådsremiss den 8 juni 2023 har regeringen (Klimat- och näringslivsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Henrik Malmberg, biträdd av ämnesrådet Helen Blomberg.

Förslagen föranleder följande yttrande.

I lagrådsremissen föreslås att bestämmelsen i miljöbalken som anger att regeringen endast får tillåta en ny kärnkraftsreaktor om den ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad ska tas bort. Som en följd av ändringen i miljöbalken föreslås också att 5 b § lagen om kärnteknisk verksamhet, som innehåller en hänvisning till 17 kap. 6 a § miljöbalken, ändras.

Vid föredragningen upplystes att den föreslagna regleringen kommer att innebära att det blir möjligt att ansöka om tillstånd till nya kärnkraftsreaktorer eftersom övriga förutsättningar enligt miljöbalken och kärntekniklagen, som ska tillämpas vid tillåtighets- och tillståndsprövning för kärnteknisk verksamhet, inklusive kärnkraftsreaktorer, inte ändras genom det remitterade förslaget. Det kan emellertid utläsas av remissen att konsekvenserna av etableringar av nya reaktorer på fler platser än idag kommer att utredas och beskrivas närmare i det fortsatta arbetet samt att konsekvenserna av en utbyggnad av kärnkraften för t.ex. beredskaps- och planeringszoner enligt lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor också kommer att utredas och beskrivas inom ramen för det arbetet.

Det finns alltså behov av kompletterande lagstiftningsåtgärder och annat författningsstöd, i vart fall föreligger behov av utredningsåtgärder för att utvärdera om det krävs sådana lagstiftningsåtgärder. En ansökan om ett tillstånd kommer i praktiken knappast att bli aktuell för provning innan sådan lagstiftning är på plats eller utredningsåtgärderna är genomförda. Mot denna bakgrund anser Lagrådet att det hade varit mer lämpligt att avvakta och genomföra samtliga författningsändringar i ett sammanhang.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 september 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, J Pehrson, Jonson, Forssmed, Tenje, Forssell, M Persson, Wykman, Kullgren, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Brandberg

Regeringen beslutar proposition Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg