

Ny kärnkraft i Sverige

– effektivare tillståndsprövning
och ändamålsenliga avgifter

Delbetänkande av Kärnkraftsprövningsutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:7

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Omslagsbild på kärnkraftsreaktorer: Internationella atomenergiorganet (IAEA)

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1123-7(tryck)

ISBN 978-91-525-1124-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Romina Pourmokhtari

Regeringen beslutade den 6 november 2023 att en särskild utredare ska se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft. I uppdraget ingår att utreda hur tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer enligt såväl lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som miljöbalken kan effektiviseras med tydlighet och korta prövningstider som mål. Utredaren ska också se över ansökningsavgiften enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten och föreslå de ändringar som behövs för ett ändamålsenligt avgiftsuttag som tar hänsyn till nya reaktortyper. Vidare ska utredaren analysera behovet av anpassning och utveckling av det befintliga kärnavfallsprogrammet för hantering av avfall från nya reaktorer, samt slutligen analysera och bedöma behovet av anpassning av regelverket för beredskaps- och planeringszoner och överföring av processparametrar för nya reaktorer på befintliga och nya platser (dir. 2023:155). Utredningen ska redovisas i tre steg. Uppdragen om tillståndsprövning och avgifter ska redovisas senast den 30 december 2024, uppdraget om kärnavfall och använt kärnbränsle den 29 augusti 2025 och uppdraget om beredskap den 27 februari 2026. Utredningstiden för de två första uppdragen förlängdes till den 15 januari 2025.

Juristen Pernilla Sandgren förordnades som särskild utredare från och med den 25 november 2023.

Som experter att biträda utredaren för det nu aktuella delbetänkandet förordnades från och med den 5 mars 2024 f.d. tekniska rådet i mark- och miljödomstolen Jan-Olof Arvidsson, bolagsjuristen Ingrid Backudd, nationella samordnaren för utbyggnad av kärnkraft Carl Berglöf, chefsjuristen Thérèse Burman, seniora experten inom kärnteknisk tillståndsgivning Per Claesson, experten på alarmering och samhällsviktiga kommunikationstjänster Max Ekberg, kommunalrådet Andreas Erlandsson, seniora strategiska rådgivaren

Ansi Gerhardsson, advokaten Martin Johansson, rådgivaren Daniel Kjellin, kärnkraftsrådgivaren Ted Lind, juristen Sofi Marklew, kansli- rådet Daniel Palm, departementssekreteraren Robert Petersson, bolagsjuristen Benjamin Rönne Petersen, departementssekreteraren Andreas Sigeman, verkställande direktören Christian Sjölander, departementssekreteraren Jenni Ståhl, departementssekreteraren Elisabeth Tengborn och rättschefen Ulf Yngvesson.

Från den 16 augusti 2024 entledigades Jenni Ståhl och ersattes av departementssekreteraren Bastian Ljunggren från den 25 september 2024. Från den 18 oktober 2024 entledigades Max Ekberg och i stället förordnades förbundsjuristen Anna Isberg från den 21 oktober 2024.

Som utredningssekreterare anställdes utredaren Aino Obenius Mowitz från och med den 1 januari 2024. Hovrättsrådet Christina Ericson och ämnesrådet Kristina Padrón anställdes som utrednings- sekreterare från och med den 1 april 2024. Kristina Padrón entlediga- des den 15 oktober 2024. Ämnesrådet Karl Bergstrand anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 oktober 2024.

Under utredningsarbetet har experterna på ett mycket förtjänst- fullt sätt bidragit med sakupplysningar och förslag samt lämnat värdefulla synpunkter på utredningens arbete och textmaterial.

Utredningen, som antagit namnet Kärnkraftsprövningsutredning- en, överlämnar härmed delbetänkandet *Ny kärnkraft i Sverige – effek- tivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter* (SOU 2025:07). Uppdragets delar om tillståndsprövning och avgifter är därmed slutfört.

Stockholm i januari 2025

Pernilla Sandgren

Karl Bergstrand
Christina Ericson
Aino Obenius Mowitz

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	27
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om principbeslut för vissa verksamheter	37
1.2 Förslag till förordning om principbeslut för vissa verksamheter.....	42
1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	43
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	48
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	60
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet	61
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet	62
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten	74
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten	88

1.10	Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	93
1.11	Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	94
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.....	95
2	Utredningens uppdrag och genomförande.....	97
2.1	Uppdraget	97
2.2	Utredningens arbete.....	98
2.3	Informationsinhämtning, samråd och konsultuppdrag.....	98
2.4	Disposition.....	99
DEL 1 Bakgrund och utgångspunkter		
3	Historik och nuläge	105
3.1	Kärnkraft i Sverige.....	105
3.2	Nuvarande system och avgifter för prövning av tillstånd..	108
3.3	Regelutveckling	114
3.4	Övriga nödvändiga processer.....	117
3.4.1	Anslutning till elnätet	117
3.4.2	Planprocessen	118
4	Utgångspunkter	127
4.1	Allmänna utgångspunkter.....	127
4.1.1	Generell tillämpning för kärntekniska anläggningar.....	128
4.1.2	Grundläggande begrepp.....	129
4.1.3	Prövningssteg och innehåll i ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen.....	134
4.1.4	Känd och ny reaktorteknik.....	135
4.1.5	Ägar- och driftmodeller för befintlig och ny kärnkraft	142

4.1.6	Krav som ställs på en tillståndshavare enligt kärntekniklagen	148
4.2	Uppdraget att effektivisera tillståndsprövning av kärnteknisk verksamhet	151
4.2.1	Problembeskrivning	151
4.2.2	Brister i provningssystemet	152
4.2.3	Förhållandet mellan tillstånden enligt kärntekniklagen och miljöbalken.....	153
4.2.4	Dubbelregleringen i miljöbalken och kärntekniklagen	154
4.2.5	Tidigare uppdrag.....	155
4.2.6	Kännetecken för effektiv provning	157
4.2.7	Internationell utblick	162
4.3	Uppdraget att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter för provning av nya reaktorer	174
4.3.1	Avgifter som tas ut av Strålsäkerhetsmyndigheten	175
4.3.2	Kort om vissa andra avgifter	179
4.3.3	Allmänt om avgifter	181

DEL 2 Utredningens överväganden och förslag

5 Samlad bild och effekter av ett nytt provningssystem... 191

5.1	Det nya provningssystemet.....	191
5.1.1	Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede genom principbeslut	193
5.1.2	Prövning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig.....	194
5.1.3	Prövning enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas	195
5.1.4	Nya lägre avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag.....	197
5.2	Uppskattade effekter av det nya provningssystemet	198

6 Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede 203

6.1	En ny lag om principbeslut införs.....	203
-----	--	-----

6.1.1	Principbeslutets innehåll.....	204
6.1.2	Generella fördelar med att tidigarelägga den politiska prövningen.....	208
6.1.3	Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken	210
6.1.4	Sveriges säkerhet	212
6.1.5	Bedömningen i övrigt enligt miljöbalken och kärntekniklagen	213
6.1.6	Kravet på miljöbedömning	214
6.1.7	Jämförelse med Finland	222
7	Tillståndsprövning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig	225
7.1	En mer ändamålsenlig miljöbalksprövning	225
7.1.1	Den specifika miljöbedömningen slutförs tidigare i processen	229
7.1.2	Natura 2000-tillstånd.....	231
7.1.3	Sammanfattande bedömning.....	231
7.2	Ingen parallell prövning med kärntekniklagen	232
7.2.1	Följdändringar i miljöbalken	233
8	Prövning enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas	235
8.1	Frivilliga moment för en komplett ansökan införs	235
8.1.1	Förberedande dialog inför ansökan om tillstånd	241
8.1.2	Möjlighet till förhandsbesked	244
8.1.3	Underlag som ingår i ansökan om förhandsbesked kan omfattas av sekretess	258
8.2	Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd.....	259
8.2.1	Strålsäkerhetsmyndigheten blir prövningsinstans	259
8.2.2	Vissa miljöorganisationers rätt att överklaga Strålsäkerhetsmyndighetens beslut.....	262
8.3	Omfattning och verkan av tillstånd effektiviseras och förtydligas	263

8.3.1	Prövningen behöver inte längre samordnas med prövningen enligt miljöbalken.....	263
8.3.2	Prövningen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd.....	264
8.3.3	Krav på att visa att förläggningsplatsen för en kärnteknisk anläggning har de förutsättningar som krävs	265
8.3.4	Principbeslut är en förutsättning för att kunna erhålla tillstånd enligt kärntekniklagen	267
8.3.5	Ansökan om tillstånd gäller för en sökande och avser uppförande av en eller flera reaktorer eller andra kärntekniska anläggningar på en och samma plats.....	268
8.3.6	Tillstånd enligt kärntekniklagen ger rätt att inleda uppförande utan särskilt godkännande	269
8.3.7	Stegvist förfarande med särskilt godkännande införs i kärntekniklagen	274
8.4	Förutsättningar för överföring av tillstånd förtydligas.....	276
8.4.1	Krav som ställs på en tillståndshavare under uppförandeskedet.....	276
8.4.2	Krav som ställs på en tillståndshavare under driftskedet	278
8.4.3	Gemensamt tillstånd för uppförande, innehav och drift ska vara den förordade ordningen.....	280
8.4.4	Överföring av tillstånd formaliseras i lag.....	287
8.5	Övriga förutsättningar för tillståndsprövning förtydligas....	289
8.5.1	Ökad flexibilitet avseende en tillståndshavares organisation	289
8.5.2	Vad en ansökan ska innehålla förtydligas.....	290
8.5.3	Riksgäldskontoret ska bistå SSM vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar	291
8.5.4	Permanent avstängd kärnkraftsreaktor utgår	292
8.6	Överklagande av beslut sker till allmän förvaltningsdomstol	294

9	Rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer enligt kärntekniklagen.....	299
9.1	Allmänna principer för avgiftsuttag	300
9.2	Finansiering av Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter vid tillståndsprovning.....	304
9.3	Principer för ett differentierat avgiftsuttag för tillståndsprovning av kärnkraftsreaktorer.....	309
9.4	Scenario för antal antagna ansökningar.....	324
9.5	Avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag för nuvarande provningssystem.....	325
9.5.1	Ansökningsavgift	326
9.5.2	Granskningsavgift	330
9.5.3	Samlat avgiftsuttag i nuvarande provningssystem	335
9.6	Avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag för ett nytt provningssystem	336
9.6.1	Avgift för förhandsbesked.....	336
9.6.2	Ansökningsavgift	339
9.6.3	Granskningsavgift	342
9.6.4	Samlat avgiftsuttag enligt nytt provningssystem	345
9.7	Andra avgifter.....	346
9.8	Sammanfattande jämförelse av avgiftsnivåer	350
10	Andra åtgärder för effektiv tillståndsprovning och identifiering av onödiga trösklar.....	353
10.1	Andra åtgärder för effektiv tillståndsprovning.....	353
10.1.1	Tydligare styrning av provningsinstanser och berörda myndigheter.....	353
10.1.2	Styrningen av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete vid tillståndsprovning förtydligas	357
10.1.3	Utvecklingsbehov i nya kärnkraftskommuner....	365
10.1.4	Frågor om avgifter för Strålsäkerhetsmyndigheten	368

10.1.5	Övrigt.....	373
10.2	Onödiga trösklar vid tillståndsprovning av nya reaktorer.....	374
10.2.1	Översyn av begränsning för etablering av kärntekniska anläggningar i kustområdena	374

DEL 3 Fördjupning och konsekvenser av utredningens förslag

11	Övriga övervägda förslag.....	379
11.1	Frågan om förtursregler enligt miljöbalken	379
11.1.1	Inledning	379
11.1.2	Faktorer som kan påverka handläggningstiden i ett enskilt fall	379
11.1.3	Statistik över handläggningstider för miljötillstånd.....	380
11.1.4	Tidigare utredningar som behandlat frågan om förtursförfarande.....	382
11.1.5	Innebörden av förtur och vilken tidsvinst som skulle kunna uppnås	384
11.1.6	Ett förtursförfarande för ny kärnkraft vid provning enligt miljöbalken är inte ändamålsenligt.....	385
12	Fördjupning.....	389
12.1	Förhållandet mellan kärntekniklagen och miljöbalken.....	389
12.1.1	Särskilt om regeringsprovningen i miljöbalken ...	392
12.1.2	Andra regleringar med hänvisning till miljöbalken.....	394
12.1.3	Erfarenheter från genomförda provningar.....	395
12.2	Möjlighet till förhandsbesked införs i kärntekniklagen.....	398
12.2.1	Om förhandsbesked inom andra rättsområden...	398
12.2.2	Om typgodkännande inom andra rättsområden.....	402
12.2.3	Fördjupat resonemang om huruvida rådighet över fastighet är en förutsättning för förhandsbesked eller tillstånd enligt kärntekniklagen	406

12.3	Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd enligt kärntekniklagen	410
12.3.1	Prövningsinstans för beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen.....	410
12.3.2	Identifiering av relevanta avvägningar	412
12.3.3	Resonemang kring principiella avvägningar	414
12.4	Bakgrund, nationell och internationell jämförelse avseende arbetstid och avgifter för prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen.....	419
12.4.1	Bakgrund till nuvarande avgifter	420
12.4.2	Jämförelse av principer för avgifter internationellt och nationellt	432
12.4.3	Erfarenheter av avgifter och arbetstimmar vid tillståndsprövning i andra länder	440
12.4.4	Erfarenheter hos Strålsäkerhetsmyndigheten	449
13	Konsekvenser av utredningens förslag	455
13.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	456
13.1.1	Metodbeskrivning	457
13.2	Utredningens förslag i korthet	458
13.3	Konsekvenser för klimat, människors hälsa, miljö, Sveriges energiförsörjning och övriga samhällsintressen ...	459
13.4	Konsekvenser för domstolar, andra prövningsmyndigheter och aktörer i tillståndsprövningen samt för statsbudgeten.....	460
13.4.1	Domstolar.....	460
13.4.2	Andra prövningsmyndigheter	466
13.4.3	Andra berörda aktörer i tillståndsprövningen.....	471
13.4.4	Sammanfattande bedömning av konsekvenser för statsbudgeten	473
13.5	Verksamhetsutövare	474
13.5.1	Konkurrens på marknaden	474
13.5.2	Befintliga större energiproducenter	475
13.5.3	Medelstora och mindre energiproducenter	476

13.5.4	Energiproducenter och leverantörer av reaktorteknik som i dagsläget inte finns på den svenska marknaden.....	477
13.5.5	Övriga branschaktörer	478
13.5.6	Övriga företag.....	478
13.6	Rättighetshavare och andra enskilda.....	479
13.7	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	479
13.8	Övriga konsekvenser om jämställdhet, integration, brottslighet och personlig integritet.....	479
13.9	Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt	479
13.10	Ikraftträdande och informationsinsatser.....	480
13.11	Konsekvenser om ingen reglering kommer till stånd	481
13.11.1	Prövningssystemet utan förändringar	482
14	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	485
14.1	Uppdraget att effektivisera tillståndsprovning av kärnteknisk verksamhet	485
14.2	Uppdraget att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter för provning av nya reaktorer.....	487
15	Författningskommentar	489
15.1	Förslaget till lag om principbeslut för vissa verksamheter.....	489
15.2	Förslaget till förordning om principbeslut för vissa verksamheter	499
15.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	500
15.4	Förslaget till lag om ändring av lagen (1984:3) om kärnteknik	505
15.5	Förslaget till lag om ändring av offentlighet- och sekretesslagen (2009:400).....	522
15.6	Förslaget till förordning om ändring av förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet	523

Referenser	535
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:155.....	549
Bilaga 2	Översikt nuvarande och nytt provningssystem.....	563

Förkortningar

FOAK	First Of A Kind
F-PSAR	Förberedande preliminär strålsäkerhetsrapport
FSAR	Förnyad strålsäkerhetsrapport
IAEA	Internationella atomenergiorganet (International Atomic Energy Agency)
INSAG	International Nuclear Safety Advisory Group
KSAR	Kompletterad strålsäkerhetsrapport
LSR	Large Scale Reactors, storskaliga reaktorer
NEA	Nuclear Energy Agency (OECD:s kärnenergibyrå)
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
MMR	Micro-Modulära Reaktorer
NOAK	N th Of A Kind
PSAR	Preliminär strålsäkerhetsrapport
SMB	Strategisk miljöbedömning
SMR	Små Modulära Reaktorer

Sammanfattning

Uppdraget

Den 2 november 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft genom att effektivisera tillståndsprövningen av kärnteknisk verksamhet samt skapa ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer.

Direktivet

Utredaren ska enligt direktiven se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft. Syftet är att nå regeringens målsättning att Sverige senast år 2040 ska ha 100 procent fossilfri elproduktion. Kärnkraft är en viktig del i att nå det målet. Kraven på strålskydd och kärnsäkerhet ska vara oförändrat höga.

Utredaren ska bland annat

- utreda hur tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer enligt såväl lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som miljöbalken kan effektiviseras med tydlighet och korta prövnings-tider som mål,
- se över ansökningsavgiften enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten och föreslå de ändringar som behövs för ett ändamålsenligt avgiftsuttag som tar hänsyn till nya reaktortyper,
- analysera behovet av anpassning och utveckling av det befintliga kärnavfallsprogrammet för hantering av avfall från nya reaktorer, och

- analysera och bedöma behovet av anpassning av regelverket för beredskaps- och planeringszoner och överföring av processparametrar för nya reaktorer på befintliga och nya platser.

Uppdragen om tillståndsprövning och avgifter ska, efter en kortare förlängning, redovisas senast den 15 januari 2025, uppdraget om kärnavfall och använt kärnbränsle den 29 augusti 2025 och uppdraget om beredskap den 27 februari 2026.

Utredningens utgångspunkter

Utgångspunkten för utredningens arbete är att det ska finnas ett effektivt och välfungerande provningssystem för kärnteknisk verksamhet med bibehållna krav på säkerhet och strålskydd. Klimatförändringarna och elektrifieringen av samhället sätter fokus på en fossilfri elproduktion och i en föränderlig omvärld är det viktigt att provningssystemet är rustat för att även hantera frågor som har betydelse för Sveriges säkerhet.

Till skillnad från flera tidigare utredningar inom området, utgår denna utredning från möjligheten att ett antal nya reaktorer, av olika storlek, teknik samt olika ägar-, byggnations- och driftstrukturer kan planeras, uppföras och tas i drift under kommande årtionden. Det innebär att utredningens förslag har diskuterats och tagits fram i förhållande till både befintliga och nya aktörer inom kärnkraftsbranschen, med målet att de ska leda till effektivare provning på både kort och lång sikt. Andra identifierade behov av utveckling inom områden som är närliggande med utredningens uppdrag ska beaktas och hanteras genom samråd med myndigheter och andra utredningar.

Den politiska dimensionen av provningen ska komma in tidigt, för att skapa förutsägbarhet och tydlighet och även för att kunna underlätta planering och finansiering av omfattande ansökningar. De olika delarna av tillståndsprövningen ska i möjligaste mån innebära att varje fråga provas vid ett tillfälle.

Avgifterna ska vara rättvisa och tillämpbara under en tioårsperiod utan större uppräknings, vilket innefattar ett antagande om att både en första ansökan och ytterligare någon eller några ansök-

ningar inom varje kategori av kärnkraftsreaktorer kan förväntas under perioden.

Utredningens förslag

Ny form för politiskt ställningstagande i ett tidigare skede genom principbeslut

En ny lag om principbeslut införs, med syfte att regeringen tidigt tar ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats.

Principbeslutet innebär att intresset för uppförandet av en kärnteknisk anläggning har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, samt med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och att inga uppenbara hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen har framkommit under handläggningen.

Kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten ska lokaliseras måste tillstyrka ansökan för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.

Ordningen bedöms lämplig även för andra större projekt, där övervägandena är liknande som för ny kärnkraft och lagen om principbeslut utformas för att det enkelt ska gå att lägga till andra verksamheter.

Prövning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig

En begränsad miljöbalksprövning skapar tydlighet och en mer effektiv tillståndsprocess

Tillståndsprövningen enligt miljöbalken avser endast frågor som inte omfattas av tillstånd enligt kärntekniklagen.

Tillståndsprövningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen är väldigt olika. Miljöbalksprövningen är framåtsyftande och tillstånd och tillåtlighet måste bedömas trots osäkerhet om hur verksamheten faktiskt kommer att fungera. Tillståndet vinner rättskraft och kan bara ändras efter omprövning. Prövningen enligt kärntekniklagen är utformad efter internationell praxis och innebär en stegvis

prövning där säkerhets- och strålskyddskraven preciseras succesivt. Tillståndet vinner inte rättskraft utan kan ändras genom villkor om det behövs med hänsyn till säkerheten.

Skillnaden i tillståndsprövningar gör både att det är svårt att samordna prövningen och att det är svårt för mark- och miljödomstolen att pröva säkerhets- och strålskyddsaspekterna enligt kärntekniklagen.

Mark- och miljödomstolens prövning ska därför endast avse konventionell miljöpåverkan. Genom att begränsa miljöbalksprövningen till det som inte omfattas av prövningen enligt kärntekniklagen, skapas en mer effektiv miljöbalksprocess.

Den bedömning som regeringen har gjort i principbeslutet rörande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken gäller vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

Tillåtlighet och tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen

Ett principbeslut är en nödvändig förutsättning för att kunna ge tillstånd enligt miljöbalken. Någon separat tillåtighetsprövning av regeringen behövs inte när det finns ett principbeslut, utan tillåtlighet prövas av mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet.

Den specifika miljöbedömningen slutförs tidigare i processen

Miljökonsekvensbeskrivningen godkänns och den specifika miljöbedömningen slutförs genom ett särskilt beslut av mark- och miljödomstolen senast när förberedelsen i målet är avslutad.

Ingen parallell prövning med kärntekniklagen

Någon parallell prövning av ansökningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen behöver inte ske, men om det framstår som praktiskt och ändamålsenligt finns det inget hinder mot detta.

Behovet av parallell tillståndsprövning minskar när mark- och miljödomstolen inte prövar samma frågor som Strålsäkerhetsmyndigheten och processen blir mer flexibel om sökanden kan välja i vilken ordning olika tillstånd söks. Om moment som föregår till-

ståndsprovning enligt kärntekniklagen inleds kan det vara värdefullt och tidseffektivt för sökanden att under denna tid lämna in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Prövning enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas

Frivilliga moment för en komplett ansökan införs

Kärntekniklagen kompletteras med att två frivilliga moment som föregår ansökan om tillstånd att uppföra en ny kärnteknisk anläggning införs i syfte att förbättra förutsättningarna för en komplett ansökan och därmed effektivisera prövningen.

Det första momentet avser en förtydligad och formaliserad möjlighet till förberedande dialog mellan den som avser att ansöka om tillstånd till en kärnteknisk anläggning och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Det andra momentet avser möjlighet för en potentiell sökanden eller leverantör eller annan tillverkare, eller kombination av aktörer, att begära förhandsbesked hos Strålsäkerhetsmyndigheten innan ansökan om tillstånd för nya kärntekniska anläggningar lämnas in, för att få en bedömning av om det finns förutsättningar att uppfylla kraven på säkerhet och strålskydd. Förhandsbeskedet kan ha olika omfattning och avse förläggningens förutsättningar, anläggningens konstruktion samt administrativa och personella resurser. Ett förhandsbesked är bindande i den kommande prövningen av tillstånd och giltigt i fem år.

De nya momenten kan förbättra myndighetens förutsättningar att agera och delta i internationella samarbeten om bedömning av ny kärnkraft.

Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd

Instansordningen enligt kärntekniklagen ändras så att Strålsäkerhetsmyndigheten beslutar om alla tillstånd till kärnteknisk verksamhet.

Myndigheten ges möjlighet att lyfta frågor som har principiell betydelse eller är av särskild vikt till regeringen för prövning.

Omfattning och verkan av tillstånd effektiviseras och förtydligas

Ett antal förslag lämnas i syfte att effektivisera och förtydliga prövningen enligt kärntekniklagen. Prövningsprocessen enligt kärntekniklagen behöver inte längre samordnas med prövningsprocessen enligt miljöbalken. I stället kan prövningarna ske i den ordning som sökanden själv väljer. Genom att hänvisningar i samma lag till att miljöbalken ska tillämpas vid prövning av ärenden utgår när prövning också sker enligt miljöbalken, förtydligas tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen till att endast avse frågor om säkerhet och strålskydd.

En bestämmelse införs i kärntekniklagen om krav på att förläggningens platsens förutsättningar med hänsyn till säkerheten och strålskyddet ska kunna visas. Det ger ökad tydlighet i vilka frågor avseende platsen som ska prövas och kan vara möjliga att begära förhandsbesked för.

Det stegvisa godkännandet är, i likhet med tillståndsbeslut, en förutsättning på vägen mot en idrifttagen anläggning. Det har tidigare varit praxis genom regeringens villkor i beslut om tillstånd. Kärntekniklagen tydliggörs genom att det stegvisa godkännandet för kärntekniska anläggningar införs i lagen. Det särskilda godkännande som krävts för att den sökande ska få inleda uppförande av en kärnteknisk anläggning utgår, vilket innebär att uppförandet får inledas så fort alla nödvändiga tillstånd finns på plats. Det innebär att prövningen av tillstånd enligt kärntekniklagen blir mer harmoniserad med internationell praxis. Definitioner som knyter an till det stegvisa godkännandet förtydligas och lyfts in i lagen.

Förutsättningar för överföring av tillstånd förtydligas

Ett gemensamt tillstånd för uppförande, innehav och drift av en kärnteknisk anläggning förordas. Det möjliggör en anpassning till framtida ägar- och driftmodeller där sökandens förmåga och förutsättningar för att ta det lagstadgade ansvaret för säkerhet och strålskydd inte behöver prövas i sin helhet och samtidigt i ett initialt skede av prövningsprocessen. Redan inför uppförandet av en kärnteknisk anläggning behöver viss information om driftskedet liksom i dag finnas tillgänglig, vilken utvecklas och detaljeras i takt med det stegvisa godkännandet. Det talar för att en sökande kan ansöka

om och efter granskning erhålla tillstånd till såväl uppförande som drift av en kärnteknisk anläggning, även om intentionen redan från början är att överföra tillståndet för driften till någon annan.

Bestämmelser om överföring av tillstånd införs genom en uttrycklig bestämmelse i kärntekniklagen. Överföring kan ske efter en sedvanlig prövning av om den som tillståndet ska överföras till bedöms ha förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med gällande regelverk.

Övriga förutsättningar för tillståndsprövning förtydligas

Kärntekniklagen förtydligas så att det framgår att tillståndshavaren för att fullgöra lagstadgade skyldigheter inte måste kunna fullgöra alla krav inom sin egen organisation. Förtydligandet speglar den praxis som har utvecklats under lång tid och som innebär att en tillståndshavare i viss omfattning kan anlita inhyrd personal. Förtydligandet innebär således ingen förändring i förhållande till gällande ordning.

Förslagen innebär även förtydligande om vilken information som en ansökan om tillstånd till en kärnteknisk anläggning behöver innehålla. Det ger en högre grad av tydlighet och förutsebarhet i prövningsprocessen, såväl för den som avser söka om tillstånd som för andra intressenter. Strålsäkerhetsmyndigheten har även fortsatt mandat att utveckla detta ytterligare.

Det förtydligas också att Riksgäldskontoret ska bistå Strålsäkerhetsmyndigheten i granskningen vid en tillståndsprövning av en ny kärnteknisk anläggning eller prövning av överföring av tillstånd, avseende sökandens förutsättningar att svara för kostnader för bl.a. hantering av uppkommet avfall samt förutsättningar för att teckna försäkring eller ställa säkerheter enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Begreppet permanent avstängd kärnkraftsreaktor fyller inte längre någon funktion och utgår därför ur kärntekniklagen.

Överklagande av beslut sker till allmän förvaltningsdomstol

Såväl tillstånds- som tillsynsbeslut som har meddelats av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt kärntekniklagen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till regeringen. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Nya lägre avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag

Avgifterna för granskning vid tillståndsprovning och stegvist godkännande av nya kärnkraftsreaktorer knyts tydligare till Strålsäkerhetsmyndighetens provning med bibehållen fokus på säkerställande av säkerhet och strålskydd samt full kostnadstäckning. Avgiftsuttaget förändras så att hänsyn tas till utvecklingen mot mindre reaktorer. Den samlade avgiften som en sökande behöver betala fram till godkännande om att inleda rutinmässig drift är väsentligt lägre än avgifterna enligt befintliga regler. Det gäller för alla typer av kärnkraftsreaktorer, inklusive så kallade storskaliga reaktorer.

Lägre avgifter i ett differentierat uttag

Den absoluta merparten av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med tillståndsprovningen och det stegvisa godkännandet bör fortsatt avgiftsfinansieras. De nya avgiftsnivåerna har sin utgångspunkt i de principer som etableras, tidigare avgiftsmodell och erfarenheter som Strålsäkerhetsmyndighetens motsvarigheter i andra länder har från olika provningar.

Den största förändringen av avgiftsuttaget jämfört med gällande regler följer av differentieringen i avgiftsklasser, vilket är en anpassning till den utveckling som sker mot mindre reaktorer baserade på nya tekniker. Det inkluderar en anpassning av avgiftsnivåerna till den arbetsinsats som förväntas krävas för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning med oförändrat höga krav på strålskydd och kärnsäkerhet.

Den nya avgiftsstrukturen kan tas i bruk för den gällande processen för provning av nya reaktorer och harmoniserar med den nya prövningsprocess som utredningen föreslår i detta betänkande.

Strålsäkerhetsmyndigheten har en basfinansiering med anslag

Det finns vissa verksamheter hos Strålsäkerhetsmyndigheten som är grundläggande för effektiv tillståndsprovning, men som inte lämpar sig för avgiftsfinansiering och dessa bör därför finansieras med anslag. Det avser arbetsinsatser för kontinuerlig utveckling av regelverk, kompetensutveckling inom ny teknik, internationella samarbeten vad gäller kärnkraftsreaktorer och förberedande dialog med den sökande inför ansökan om tillstånd.

Andra åtgärder för effektiv provning samt hinder

Utöver de förslag som redovisas ovan har utredningen också identifierat andra åtgärder som tillsammans med förslagen kan bidra till att ytterligare effektivisera tillståndsprovningen. Åtgärderna omfattar tydligare styrning av berörda provningsinstanser, att styrningen av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med tillståndsprovning kan förtydligas, utvecklingsbehov i form av bl.a. informations- och utbildningsinsatser i nya kärnkraftskommuner, samt frågor om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten som aktualiseras efter att en ny kärnkraftsreaktor fått godkänt att inleda rutinmässig drift.

Slutligen har utredningen funnit att det behöver ske en översyn av den geografiska begränsningen för etablering av kärntekniska anläggningar i kustområden enligt 4 kap. miljöbalken, eftersom begränsningen utgör en tröskel vid nyetablering. Översynen är en förutsättning för att möjliggöra etablering av utökad energiproduktion för nya aktörer som inte har tillgång till en befintlig plats för kärnteknisk verksamhet, samt i kommuner och län som i nuläget inte har några kärntekniska anläggningar.

Summary

The assignment

On 2 November 2023, the Government decided to appoint a Committee of Inquiry to review the current rules and facilitate for new nuclear power by making the licensing process of nuclear activities more effective and proposing appropriate fees for the licensing of new reactors.

The directive

According to the terms of reference, the Inquiry Chair is to assess current rules to facilitate for new nuclear power. The aim is to achieve the Government's goal of Sweden having 100 per cent fossil-free electricity production by 2040. Nuclear power is an important part of achieving this goal. National standards and regulations for nuclear and radiation safety, security and safeguards shall remain high.

The Inquiry Chair will, inter alia

- investigate how the licensing of nuclear power reactors under both the Nuclear Activities Act (1984:3) and the Environmental Code can be more effective with clarity and short assessment times as the goal,
- assess the application fee under the Ordinance (2008:463) on Certain Fees to the Swedish Radiation Safety Authority and propose the changes needed for appropriate fees that considers new reactor types,
- analyse the need to adapt and develop the existing nuclear waste programme for nuclear waste management of new reactors, and

- assess the need for a graded approach in the regulatory framework for emergency planning zones and the transfer of process parameters for new reactors at existing and new sites.

The assignments on licensing and fees shall, after a short extension, be reported by 15 January 2025, the assignment on nuclear waste management by 29 August 2025 and the assignment on emergency preparedness by 27 February 2026.

The starting points of the inquiry

The starting point for the Inquiry's work is that there should be an efficient and well-functioning licensing process for nuclear activities, taking due account to nuclear and radiation safety, security and safeguards. Climate change and the electrification of society are putting the focus on fossil-free electricity production, and in a changing world it is important that the licensing system is equipped to deal with issues of significance to Sweden's security.

Unlike several previous inquiries in this area, this Inquiry is based on the possibility that a number of new reactors of different sizes, technologies and different ownership, construction and operating structures can be planned, built and commissioned in the coming decades. This means that the Inquiry's proposals have been discussed and developed in relation to both existing and new actors in the nuclear power industry, with the aim that they will lead to more efficient licencing in both the short and long term. Other identified needs for development in areas that are closely related to the Inquiry's assignment will be considered and dealt with through consultation with authorities and other inquiries.

The political dimension of the assessment should be introduced at an early stage, to create predictability and clarity, and to facilitate the planning and financing of major applications. The different stages of the licencing process should, as far as possible, entail that each issue is assessed and decided upon on one occasion.

The fees should be fair and applicable over a ten-year period without major increases, which includes an assumption that both a first application and one or more further applications within each category of nuclear reactors can be expected during the period.

Proposals

New form for political decision-making at an earlier stage through a decision in principle

A new law on decision in principle will be introduced, aiming at the Government to take a position at an early stage on whether it is compatible with the overall interests of society to construct and operate a nuclear facility at a specific site.

The decision in principle means that the interest in construction of a nuclear facility takes precedence over any competing interests under the provisions concerning the management of land and water areas of Chapters 3 and 4 of the Environmental Code, taking national security into account and that no obvious impediments related to requirements under the Nuclear Activities Act and the Radiation Protection Act have been identified.

The municipal council in the municipality where the activity is to be located must approve the application in order for the Government to make a decision in principle.

The scheme is also considered appropriate for other major projects, where the considerations are similar to those for new nuclear power and the Act on Decision in Principle is designed to make it easy to add other operations.

Licensing under the Environmental Code will be streamlined and made more effective

A focused assessment according to the Environmental Code creates clarity and a more efficient licencing process

Licensing under the Environmental Code only concerns issues that are not covered by the licencing process under the Nuclear Activities Act.

The licensing process under the Environmental Code and the Nuclear Activities Act are very different. The assessment according to the Environmental Code is forward-looking and licences and permissibility must be assessed despite uncertainty about how the activity will actually function. The licence acquires legal force and can only be changed after re-assessment. The assessment under the Nuclear Activities Act is based on international practice and invol-

ves a stepwise process in which the requirements on nuclear and radiation safety, security and safeguards are specified throughout the process, and the licence does not acquire legal force but can be amended by conditions as deemed necessary.

The difference in the licensing processes makes it both difficult to coordinate the assessment and difficult for the Land and Environment Court to assess the nuclear and radiation safety and security aspects under the Nuclear Activities Act.

The Land and Environment Court's assessment shall therefore only concern conventional environmental impact. By limiting the Environmental Code assessment to what is not covered by the assessment under the Nuclear Activities Act, a more efficient Environmental Code process is created.

The assessment made by the Government in the decision in principle concerning the management of land and water areas provisions in Chapters 3 and 4 of the Environmental Code applies to the licensing under the Environmental Code.

Permissibility and authorisation are approved by the Land and Environment Court

A decision in principle is a necessary precondition for granting a permit under the Environmental Code. A separate decision by the Government on the permissibility of the activity is not necessary when there is a decision in principle. Instead, permissibility is assessed by the Land and Environment Court in connection with the permit.

The environmental assessment is finalised earlier in the process

The environmental impact assessment is approved, and the environmental assessment is finalised by a specific decision of the Land and Environment Court at the latest when the preparation is completed.

No required parallel processing according to the Nuclear Activities Act

A parallel assessment of applications under the Environmental Code and the Nuclear Activities Act does not need to take place, but if it appears practical and appropriate, there is no obstacle to this.

The need for a parallel licensing process is reduced when the Land and Environment Court does not assess the same issues as the Swedish Radiation Safety Authority, and the process becomes more flexible if the applicant can choose the order in which different licences are applied for. If voluntary elements preceding licensing under the Nuclear Activities Act are initiated, it may be valuable and time-efficient for the applicant to submit an application for a licence under the Environmental Code during this time.

The licensing process according to the Nuclear Activities Act is streamlined and clarified

Voluntary steps to facilitate a complete application are introduced

The Nuclear Activities Act is being supplemented by the introduction of two voluntary elements preceding the application for a licence to construct a new nuclear facility in order to improve the prerequisites for a complete application and thereby streamline the licensing process.

The first element concerns a clarified and formalised opportunity for early engagement between the party intending to apply for a licence for a nuclear facility and the Swedish Radiation Safety Authority.

The second element concerns the possibility for a potential applicant or supplier or other manufacturer, or combination of actors, to request an advance ruling from the Swedish Radiation Safety Authority before submitting an application for a licence for a new nuclear facility, in order to obtain an assessment of whether the conditions exist to meet the requirements on nuclear and radiation safety, security and safeguards. The preliminary decision may vary in scope and relate to the conditions of the site, the design and

administrative and personnel resources. A preliminary decision is binding, with some possible restrictions, in the forthcoming licence assessment and is valid for five years.

The new elements can improve the possibility for the authority to act and participate in international co-operation regarding pre-licensing and licensing assessment of new nuclear power.

The Swedish Radiation Safety Authority becomes the decision-making body for licences

The instance hierarchy under the Nuclear Activities Act will be changed so that the Swedish Radiation Safety Authority is mandated to authorize licences for nuclear activities.

The Authority will be given the opportunity to raise issues of principle or of particular importance to the Government for consideration.

Scope and effect of licences are streamlined and clarified

A number of proposals are made with the aim of streamlining and clarifying the licensing process under the Nuclear Activities Act. The licensing process under the Nuclear Activities Act no longer needs to be coordinated with the licensing process under the Environmental Code. Instead, the assessment can take place in the order chosen by the applicant. By removing references in the same Act to the Environmental Code being applied in licencing matters, the licencing assessment under the Nuclear Activities Act is clarified to relate only to issues of nuclear and radiation safety, security and safeguards.

A provision is introduced in the Nuclear Activities Act on site evaluation. This provides greater clarity as to which issues relating to the site are to be assessed and for which it may be possible to request an advance ruling.

The stepwise approval is, like a licence decision, a prerequisite on the way to a commissioned facility. This has previously been the practice through license conditions to the nuclear license decided by the Government. The Nuclear Activities Act is clarified by introducing the stepwise approval for nuclear facilities into the Act.

The special approval required for the applicant to start construction of a nuclear facility is removed, which means that construction may start as soon as all necessary licences are in place. This means that the assessment of licences under the Nuclear Activities Act will be more harmonised with international practice. Definitions related to the stepwise approval are clarified and incorporated into the Act.

Provisions for the transfer of licences are clarified

A single licence for the construction, possession and operation of a nuclear facility is advocated. This enables adaptation to future ownership and operation models where the applicant's ability and conditions for assuming the statutory responsibility for nuclear and radiation safety, security and safeguards do not need to be assessed in their entirety and simultaneously at an initial stage of the licensing process. Already prior to the construction of a nuclear facility, some information on the operational phase needs to be available, as is the case today, which is developed and detailed in line with the stepwise approval. This suggests that an applicant can apply for and, after assessment, obtain a licence for both construction and operation of a nuclear facility, even if the intention from the outset is to transfer the licence for operation to someone else.

Provisions on the transfer of licences are introduced by an explicit provision in the Nuclear Activities Act. Transfer can take place after a customary assessment of whether the party to whom the licence is to be transferred is deemed to have the prerequisites to conduct the activity in accordance with the applicable regulations.

Other provisions to support an effective licencing process are clarified

The Nuclear Activities Act is clarified to make it clear that in order to fulfil statutory obligations, the licensee does not have to be able to fulfil all requirements within its own organisation. The clarification reflects the practice that has developed over a long period of time, and which means that a licensee may, to a certain extent,

use temporary staff. The clarification thus does not entail any practical change.

The proposals also clarify what information a license application for a nuclear facility needs to contain. This provides a greater degree of clarity and predictability in the licensing process, both for the applicant and for other stakeholders. The Swedish Radiation Safety Authority also has a continued mandate to develop this further.

It is also clarified that the Swedish National Debt Office is to assist the Swedish Radiation Safety Authority in the assessment of the applicant's ability to cover the costs of, for example, the nuclear waste management and the conditions for taking out insurance or providing security under the Act (2010:950) on Liability and Compensation for Radiological Accidents.

The concept of a permanently shut down nuclear power reactor no longer fulfils any function and is therefore removed from the Nuclear Activities Act.

Appeals against decisions are made to Administrative Court

Both licence and supervisory decisions issued by the Swedish Radiation Safety Authority under the Nuclear Activities Act shall be appealed to the Administrative Court instead of to the Government. Leave to appeal to the Administrative Court of Appeal is required.

New lower fees in a differentiated fee structure

The fees for the Swedish Radiation Safety Authority's assessment in connection with the licensing and stepwise approval of new nuclear power reactors will be charged in a different way compared with the current regulation. The total fee is lower, while maintaining the focus on ensuring full cost recovery and assessment of nuclear and radiation safety, security and safeguards.

Lower fees in a differentiated levy

The vast majority of the Swedish Radiation Safety Authority's work on licencing assessment and stepwise approval should continue to be financed by fees. The new fee levels are based on the established principles, the previous fee model and the experience of the Swedish Radiation Safety Authority's counterparts in other countries from various licencing processes.

The biggest change in the fees compared with current rules is the differentiation into fee classes, which introduces a graded approach to new reactor technologies. This includes an adjustment of the fee levels to the work effort expected to be required for the Swedish Radiation Safety Authority's assessment.

The new fee structure can be applied to the current licensing process for new reactors and harmonises with the new licensing process proposed by the Inquiry.

Overall, the fee is more clearly linked to the authority's licensing assessment efforts. The total fee that an applicant needs to pay until authorisation to commence commercial operation is significantly lower than the fees under existing rules. This applies to all types of nuclear power reactors, including so-called large-scale reactors.

The Swedish Radiation Safety Authority has basic funding through appropriation

There are certain activities at the Swedish Radiation Safety Authority that are fundamental to effective licencing assessment, but which are not suitable for financing by fees, and these should therefore be financed by appropriation. These include work on the continuous development of regulations, knowledge and skills development in new technology, international cooperation on nuclear power reactors and early engagement with possible applicants.

Other measures for effective assessment and identified obstacles

In addition to the proposals presented above, the Inquiry has also identified other measures that, together with the proposals, can help to further streamline the licensing process. These measures in-

clude clearer governance of the relevant assessment bodies, clarification of the governance of the Swedish Radiation Safety Authority's work on licensing, development needs in the form of information and education initiatives in municipalities which currently have no nuclear facilities, and questions about certain fees to the Swedish Radiation Safety Authority that arise after a new nuclear power reactor has been approved to begin commercial operation.

Finally, the Inquiry has found that there is a need to assess the geographical restriction on the establishment of nuclear facilities in coastal areas in Chapter 4 of the Environmental Code, since the restriction constitutes a threshold for new establishment. The assessment a prerequisite for enabling the establishment of expanded energy production for new actors who do not have access to an existing site for nuclear activities, and in municipalities and counties that currently have no nuclear facilities.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om principbeslut för vissa verksamheter

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänt om principbeslut

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa att uppförandet av en anläggning och bedrivandet av en verksamhet på en föreslagen plats är förenligt med samhällets helhetsintresse.

En verksamhet ska anses vara förenlig med samhällets helhetsintresse om verksamheten innebär en samhällsviktig funktion eller behövs för landets energiförsörjning och fördelarna med verksamheten överväger de nackdelar som den kan föra med sig.

Om förutsättningarna i denna lag är uppfyllda ska regeringen i ett principbeslut konstatera att uppförandet av anläggningen och bedrivandet av verksamheten är förenligt med samhällets helhetsintresse. Är verksamheten inte förenlig med samhällets helhetsintresse ska ansökan avslås.

2 § Denna lag gäller för kärntekniska anläggningar, eller anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, som kräver tillstånd enligt miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

3 § Ett principbeslut är en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges till uppförandet av sådana anläggningar och bedrivandet av sådan verksamhet som omfattas av denna lag.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på principbeslut i 2–3 §§.

Föreskrifterna enligt första stycket får endast avse verksamheter som inte har eller riskerar att få betydande påverkan på människors hälsa och miljön eller Sveriges säkerhet.

Principbeslutets omfattning

5 § Ett principbeslut innebär att intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och övriga relevanta överväganden rörande verksamheten.

Ansökans innehåll och förutsättningar för prövning

6 § Ansökan om principbeslut ska ges in till Regeringskansliet.

7 § Ansökan ska innehålla en översiktlig redogörelse för

1. varför intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, och
2. sökandens ägar- och finansieringsförhållanden, tänkt organisation för att uppföra och driva anläggningen, leverantörer och teknik i den mån detta är bestämt.

Ansökan ska dessutom innehålla övergripande information om

1. platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,
2. den planerade verksamheten i sig, och
3. hur sökanden avser att omhänderta det avfall som kommer att uppstå vid anläggningen.

Till ansökan ska också biläggas en strategisk miljöbedömning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vad en ansökan ska innehålla.

8 § Om ansökan är ofullständig ska sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid.

Om sökanden inte följer ett sådant föreläggande eller om ansökan är så bristfällig att den inte kan ligga till grund för en prövning enligt denna lag, ska ansökan avvisas.

9 § Om en ansökan tas upp till prövning ska en kungörelse utfärdas och tillgängliggöras på en lämplig webbplats, samt i en ortstidning eller på annat sätt så att den som kan beröras av verksamheten bereds tillfälle att yttra sig.

Kungörelsen ska innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan, och
2. sista tidpunkt, minst tre veckor, för att inkomma med skriftliga synpunkter på ansökan.

10 § Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen ska skickas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och berörd länsstyrelse.

Myndigheter enligt första stycket ska yttra sig inom den tid som följer av kungörelsen.

Ett yttrande ska avse myndighetens principiella inställning till verksamheten och skälen för myndighetens ställningstagande.

11 § Ett exemplar av kungörelsen ska skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Om en myndighet enligt första stycket vill yttra sig ska det ske i enlighet med 10 § andra och tredje stycket.

Kungörelsen ska även skickas för kännedom till den mark- och miljödomstol inom vars domsaga den föreslagna platsen är belägen.

12 § Om en strategisk miljöbedömning krävs enligt 6 kap. 3–19 § miljöbalken blir dessa bestämmelser tillämpliga på handläggningen i ärendet, med de justeringar som följer av andra stycket.

Sökanden ska ansvara för att göra den strategiska miljöbedömningen enligt vad som framgår av 6 kap. 9 § 1–2 miljöbalken.

13 § Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs från den eller de kommuner där anläggningen är tänkt att lokaliseras för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.

Särskilda villkor m.m.

14 § Om regeringen finner att det finns förutsättningar att fatta ett principbeslut, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

15 § För att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut krävs inte att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har getts.

Giltighet och åsidosättande

16 § Ett principbeslut är bindande vid prövning av tillstånd enligt de lagar som anges för den aktuella verksamheten i 2 § och beträffande de frågor som har prövats i beslutet.

Beslutet är bindande om en ansökan om tillstånd enligt någon av i ärendet tillämpliga lagar enligt 2 § lämnas in inom fem år från det att principbeslutet fattades.

17 § En fråga som omfattas av ett principbeslut ska lämnas till regeringen för omprövning om det i samband med prövning av tillstånd framkommer att

1. den planerade verksamheten inte längre kan anses förenlig med samhällets helhetsintresse av hänsyn till Sveriges säkerhet,
2. de förutsättningar som låg till grund för beslutet har ändrats i väsentlig mån, eller
3. det sedan principbeslutet fattades i övrigt har tillkommit omständigheter som inte var kända vid tidpunkten för beslutet och dessa i väsentlig mån påverkar den fråga som beslutet avser.

Den myndighet som prövar tillståndsfrågan där omprövning av principbeslutet aktualiseras enligt första stycket, ska lämna frågan till regeringen.

18 § Om det i samband med prövning av tillstånd framkommer uppgifter som avses i 17 § första stycket 1, ska den myndighet som prövar tillståndsfrågan på begäran av regeringen överlämna frågan för omprövning.

2 kap. Särskilt om principbeslut för vissa kärntekniska anläggningar

1 § Regeringen får fatta ett principbeslut för uppförande av en kärnteknisk anläggning, om de krav som följer av denna lag är uppfyllda och inga uppenbara hinder enligt kraven i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (2018:396) framkommit under handläggningen.

2 § Regeringen får trots 1 kap. 13 § fatta ett principbeslut för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall även om kommunfullmäktige i berörd kommun inte har tillstyrkt att anläggningen uppförs, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

3 § Trots 1 kap. 2 § ska regeringen inte genom principbeslut pröva sådana kärntekniska verksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i § miljöbalken.

4 § När en ansökan om principbeslut gäller en ny kärnteknisk anläggning ska en kopia av ansökningshandlingarna och kungörelsen enligt 1 kap. 10 § även skickas till Strålsäkerhetsmyndigheten, som ska inkomma med yttrande i enlighet med bestämmelsen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Avgränsningssamråd enligt 6 kap. miljöbalken för ny kärnkraft som genomförts upp till ett år innan denna lag trätt i kraft ska kunna tillgodoräknas inför framtagande av en strategisk miljöbedömning enligt 1 kap. 7 § tredje stycket.

1.2 Förslag till förordning om principbeslut för vissa verksamheter

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Ett principbeslut enligt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter krävs inte för att kärntekniska anläggningar ska få uppföras där aktiviteten hos den totala mängden avfall i anläggningen inte vid någon tidpunkt överstiger 10 terabecquerel, varav högst 10 gigabecquerel utgörs av alfaaktiva ämnen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 2 kap. 6 §, 4 kap. 3 § och 4 §, 7 kap. 16 §, 17 kap. 1 och 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 16 kap. 5 §, 21 kap. 6 § och 22 kap. 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 §

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlig-hetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § *samt om regeringen har fattat ett principbeslut enligt lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter* ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

4 kap.**3 §**

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 får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 och 4 a § 1–11 inte komma till stånd.

På Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 och 4 a § 1–6 och 8–11 inte 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 får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–11 och 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter inte komma till stånd.

På Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–6 och 8–11 samt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter inte komma till stånd.

4 §

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 får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 samt 4 a § 1–6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–6, 9 och 10 samt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§ samt

1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter.

7 kap.
16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken *eller om regeringen har fattat ett principbeslut enligt lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter,*

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).

16 kap.
5 §

Tillstånd till kärnteknisk verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska inte omfatta de frågor som prövas enligt den lagen.

Första stycket gäller inte ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

17 kap.

1 §

Regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. *anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle,*

2. allmänna farleder, och

3. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Trots första stycket 1 ska regeringen inte pröva tillåtligheten av verksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i §.

1. allmänna farleder, och

2. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

6 §

Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för att regeringen ska få tillåta en verksamhet som

1. *avses i 1 § 1, eller*

2. avses i 3 § första stycket 1 eller 4 § och inte är en vattenverksamhet eller trafikanläggning.

Regeringen får trots första stycket tillåta *mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall* eller en verksamhet som anges i 4 a § 6, 7, 8 eller 9, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verk-

Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för att regeringen ska få tillåta en verksamhet som *avses i 3 § första stycket 1 eller 4 § och inte är en vattenverksamhet eller trafikanläggning.*

Regeringen får trots första stycket tillåta en verksamhet som anges i 4 a § 6, 7, 8 eller 9, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten

samheten eller som är lämplig och inom en annan kommun som kan har anvisats för verksamheten antas godta en placering där. inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

21 kap.

6 §

Om den ansökta verksamheten omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter ska regeringen ha fattat ett principbeslut senast när förberedelsen avslutas i målet.

22 kap.

12 a §

I mål som avser en fråga om tillstånd som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska mark- och miljödomstolen i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 42 § ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i det kapitlet och slutföra den specifika miljöbedömningen.

Ett sådant beslut ska fattas senast när förberedelsen avslutas i målet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
 3. Bestämmelserna om omfattningen av prövningen enligt miljöbalken i 16 kap. 5 § och 22 kap. 12 a ska tillämpas omedelbart.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

dels att 15 a § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 15 a § ska utgå,

dels att nuvarande 5 b § ska betecknas 5 h §, nuvarande 5 c § ska betecknas 5 i §, nuvarande 5 d § ska betecknas 5 j §, nuvarande 5 e § ska betecknas 5 k §, nuvarande 5 f § ska betecknas 5 m §, nuvarande 5 g § ska betecknas 5 r §, nuvarande 5 h § ska betecknas 5 s §, nuvarande 5 l § ska betecknas 5 s §, nuvarande 14 a § ska betecknas 14 b §, nuvarande 14 b § ska betecknas 14 c §,

dels att 2 §, 5 b–i §§, 5 k–m §§, 13 §, 14 och 14 a §§, 23 och 24 §§ ska ha följande lydelse

dels att det ska införas sex nya paragrafer 3 b §, 5 n–q §§ och 24 a §, och närmast före 5 b §, 5 c §, 5 h §, 5 n §, 5 o §, 14 a § nya rubriker av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag avses med

1. kärnteknisk anläggning:

a) anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor),

b) annan anläggning i vilken en självunderhållande kärnreaktion kan ske, såsom forskningsreaktor,

c) anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne, och

d) anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnavfall,

2. kärnämne:

a) uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår,

b) torium eller annat ämne som är ägnat att omvandlas till kärnbränsle eller förening i vilken sådant ämne ingår, och

c) använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar,

3. kärnavfall:

- a) använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar,
- b) radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning och som inte har framställts eller tagits ur anläggningen för att användas i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska eller kommersiella ändamål,
- c) material eller annat som har tillhört en kärnteknisk anläggning och blivit radioaktivt förorenat samt inte längre ska användas i en sådan anläggning, och
- d) radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avvecklas,

4. permanent avstängd kärnkraftsreaktor: en kärnkraftsreaktor där verksamheten med elproduktion har upphört och inte kommer att återupptas eller en reaktor som inte har levererat el till elnätet de senaste fem åren,

5. kärnteknisk utrustning:

- a) utrustning eller material som särskilt har konstruerats eller ställts i ordning för bearbetning, användning eller framställning av kärnämne, och
- b) utrustning eller material som kan användas för framställning av kärnladdningar,

6. radiologisk nödsituation: en plötsligt inträffad händelse som

- a) inbegriper en strålkälla,
- b) har medfört eller kan befaras medföra skada, och
- c) kräver omedelbara åtgärder, och

7. geologiskt slutförvar: en anläggning för slutförvaring som är placerad i en geologisk formation under jordytan och som ska ge isolering från biosfären av

- a) kärnavfall,

4. kärnteknisk utrustning:

- a) utrustning eller material som särskilt har konstruerats eller ställts i ordning för bearbetning, användning eller framställning av kärnämne, och
- b) utrustning eller material som kan användas för framställning av kärnladdningar,

5. radiologisk nödsituation: en plötsligt inträffad händelse som

- a) inbegriper en strålkälla,
- b) har medfört eller kan befaras medföra skada, och
- c) kräver omedelbara åtgärder,

6. geologiskt slutförvar: en anläggning för slutförvaring som är placerad i en geologisk formation under jordytan och som ska ge isolering från biosfären av

- a) kärnavfall,

- b) kärnämne som inte ska användas på nytt, eller
- c) annat radioaktivt avfall.

- b) kärnämne som inte ska användas på nytt, eller
- c) annat radioaktivt avfall,

7. provdrift: idrifttagning av en anläggning genom att kärnämne eller kärnavfall tillförs anläggningen och nödvändig funktionsprovning och andra tester genomförs inför övergång till rutinmässig drift,

8. rutinmässig drift: drift av den verksamhet som en anläggning är avsedd för, och

9. avveckling: nedmontering och rivning av en anläggning samt omhändertagande av det kärnämne och det kärnavfall som finns på anläggningsplatsen efter att rutinmässig drift har upphört och inte kommer att återupptas.

3 b §

För en kärnteknisk anläggning ska visas att förlägningsplatsen har de förutsättningar som krävs med hänsyn till verksamhetens syfte, naturliga och demografiska förhållanden samt andra omständigheter som kan påverka säkerheten och strålskyddet.

Principbeslut som förutsättning för tillstånd

5 b §

Om den ansökta verksamheten omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter, ska regeringen ha fattat ett

principbeslut innan beslut om tillstånd enligt 5 § får meddelas.

Förberedande dialog och förhandsbesked

5 c §

Den som planerar att ansöka om tillstånd enligt 5 § för uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning, får hos den myndighet som regeringen bestämmer begära en förberedande dialog.

Den myndighet som regeringen bestämmer får begränsa omfattningen av dialogen utifrån vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet.

5 d §

Den som planerar för en ny kärnteknisk anläggning får hos den myndighet som regeringen bestämmer ansöka om förhandsbesked om förutsättningarna att uppfylla tillämpliga krav som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa.

Ett förhandsbesked får avse frågor om

- 1. förlägningsplatsens förutsättningar,*
 - 2. anläggningens konstruktion,*
- eller*
- 3. administrativa och personella resurser för uppförande eller drift av anläggningen.*

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela

föreskrifter om att begränsa vilka kärntekniska anläggningar som det ska vara möjligt att ansöka om förhandsbesked för.

5 e §

Ett förhandsbesked som innebär att det finns förutsättningar att uppfylla tillämpliga krav enligt 5 d § första stycket är bindande vid en kommande prövning av tillstånd enligt 5 § om ansökan görs inom fem år från den dag då förhandsbeskedet vann laga kraft.

Förhandsbeskedet får förenas med villkor.

5 f §

Ett förhandsbesked är inte bindande i en prövning enligt 5 § e om

1. en författningsändring påverkar den fråga som beskedet avser,

2. de förutsättningar som låg till grund för beskedet har ändrats i väsentlig mån,

3. nya ställningstaganden blir nödvändiga med hänsyn till säkerhet och strålskydd vid den fullständiga prövningen av tillståndsfrågan, eller

4. förhandsbeskedet har lämnats på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter och dessa har haft betydelse för ärendets avgörande.

5 g §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om

innehållet i och utformningen av en ansökan om förhandsbesked samt vilken information som ska framgå av ett förhandsbesked enligt denna lag.

Om prövning av tillstånd

5 b §

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

5 b §

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas *om inte prövningen avser en fråga om tillstånd som också prövas enligt miljöbalken.*

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.

5 c §

För en kärnteknisk anläggning som ska prövas för ett tillstånd att uppföra, inneha eller driva en sådan anläggning ska

1. bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan 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,

3. en specifik miljöbedömning göras, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

5 i §

4. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Första stycket gäller inte om verksamheten också prövas enligt miljöbalken.

5 e §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att 6 kap. miljöbalken ska tillämpas även i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag än sådana som avses i 5 c §.

5 k §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att 6 kap. miljöbalken ska tillämpas även i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag än sådana som avses i 5 i § om verksamheten inte också ska prövas enligt miljöbalken.

5 l §

Om en ansökan som tas upp till prövning avser en verksamhet som också kräver tillstånd enligt miljöbalken, ska en kungörelse utfärdas och tillgängliggöras på en lämplig webbplats, samt i en ortstidning eller på annat sätt så att den som kan beröras av verksamheten bereds tillfälle att yttra sig.

Kungörelsen ska innehålla

- 1. en kortfattad redogörelse för ansökan, och*
- 2. sista tidpunkt för att inkomma med skriftliga synpunkter på ansökan.*

5 f §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av

5 m §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av

en ansökan om tillstånd enligt denna lag.

en ansökan om tillstånd *och överföring av tillstånd* enligt denna lag.

Tillstånd till uppförande av en kärnteknisk anläggning

5 n §

Ett tillstånd som omfattar uppförande av en kärnteknisk anläggning ger rätt att utan ytterligare godkännande enligt denna lag påbörja uppförandet av anläggningen.

Stegvist godkännande

5 o §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva att de krav som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa är uppfyllda innan en tillståndshavare för en kärnteknisk anläggning får inleda

- 1. provdrift,*
- 2. rutinmässig drift, eller*
- 3. avveckling.*

En ansökan om godkännande lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer som, efter prövning av att förutsättningarna för att inleda ett nytt moment enligt första stycket 1–3 är uppfyllda, får godkänna att ett sådant moment inleds.

5 p §

Innan godkännande att inleda avveckling enligt 5 o § får meddelas, ska kungörelse ske enligt 5 l §.

5 q §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. de krav som ska vara uppfyllda för att ett godkännande enligt 5 o § ska kunna ges,*
- 2. innehållet i och utformningen av en ansökan om godkännande.*

13 §

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska

1. svara för kostnaderna för de åtgärder som avses i 10–12 §§, och
2. *ha* en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra
 - a) de åtgärder som avses i 10–12 §§,
 - b) åtgärder som följer av villkor som har beslutats eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,
 - c) skyddsåtgärder i händelse av driftstörningar eller haverier i anläggningen, och
2. *se till att det finns* en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra
 - a) de åtgärder som avses i 10–12 §§,
 - b) åtgärder som följer av villkor som har beslutats eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,
 - c) skyddsåtgärder i händelse av driftstörningar eller haverier i anläggningen, och
3. i fråga om entreprenörer som vidtar åtgärder på uppdrag av tillståndshavaren, och i fråga om sådana entreprenörers underentreprenörer, säkerställa att de har de personella resurser med lämpliga kvalifikationer och färdigheter som krävs för att tillståndshavaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter.

I fråga om skyldighet för tillståndshavare att svara för vissa kostnader som staten har och säkerställa finansieringen av de kostnader

som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

14 §

Skyldigheterna enligt 10 § kvarstår till dess att de har fullgjorts, även om

- | | |
|---|--|
| <p>1. ett tillstånd återkallas,
2. ett tillstånds giltighetstid går ut,
3. rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla enligt den upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, <i>eller</i>
4. <i>en kärnkraftsreaktor är permanent avstängd.</i></p> | <p>2. ett tillstånds giltighetstid går ut, <i>eller</i>
3. rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla enligt den upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling.</p> |
|---|--|

Trots första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ge dispens från skyldigheterna enligt 10 §.

Överföring av tillstånd

14 a §

Ett tillstånd eller en del av ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet får efter prövning av den myndigheten som regeringen bestämmer föras över till någon annan.

Ett tillstånd får överföras om den som ansöker om att ta över tillståndet uppfyller de krav som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om överföring av tillstånd.

23 §

Beslut av tillsynsmyndigheten enligt denna lag får överklagas hos regeringen genom besvär.

Beslut av tillsynsmyndigheten skall gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Beslut enligt denna lag som har fattats av den myndighet som regeringen bestämmer eller beslut av lokal säkerhetsnämnd om begäran enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

24 §

Beslut av en lokal säkerhetsnämnd om begäran enligt 21 § får överklagas hos förvaltningsrätten genom besvär.

Besvärshandlingen tillställs förvaltningsrätten och skall ha kommit in inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet. Om handlingen kommit in för sent skall rätten avvisa den. Besvärshandlingen skall dock inte avvisas, om förseningen beror på att nämnden har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man klagar. Inte heller skall handlingen avvisas, om den inom besvärstiden har kommit in till nämnden.

Beslut enligt denna lag som har fattats av den myndighet som regeringen bestämmer ska gälla omedelbart om inte annat bestäms.

24 a §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. Äldre föreskrifter ska gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant ärende till dess ärendet är slutligt avgjort.

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslag (2009:400) att 30 kap. 23 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 kap.

23 §

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretess enligt första stycket gäller även i en statlig myndighets verksamhet som består i prövning av förhandsbesked enligt 5 d § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

dels att nuvarande 24 a § ska betecknas 24 b §, nuvarande 24 b § ska betecknas 24 c §, nuvarande 24 c § ska betecknas 24 d § och nuvarande 24 d § ska betecknas 24 e §,

dels att 24 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 a §

Om en ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avser uppförande av en kärnkraftsreaktor, ska Strålsäkerhetsmyndigheten genomföra en inledande granskning för att bedöma om ansökan innehåller alla uppgifter som behövs för att en prövning ska kunna ske.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten efter den inledande granskningen bedömer att ansökan saknar sådana uppgifter som avses i första stycket, ska myndigheten förelägga sökanden att inom viss tid avhjälpa bristen.

Om sökanden inte följer föreläggandet får myndigheten avvisa ansökan.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas för ansökningar som har inkommit efter den 31 december 2024.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

dels att 16 § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 3 d § ska betecknas 3 f §, nuvarande 18 § ska betecknas 16 § första stycket 2 och 3, nuvarande 16 a § ska betecknas 16 § andra och tredje stycket, nuvarande 18 a § ska betecknas 18 §, nuvarande 20 a § ska betecknas 20 b §, nuvarande 24 a §¹ ska betecknas 24 c §, nuvarande 24 c §² ska betecknas 24 e §, nuvarande 24 d § ska betecknas 24 f §³, nuvarande 24 e § ska betecknas 24 g §⁴,

dels att 3 d §, 16 § första stycket 1, 16 § andra och tredje stycket, 16 a §, 18 §, 19 §, 20 a §, 20 b §, 22 a §, 24 §, 24 a §, 24 b §, 24 d §, 27 §, 28 § och rubriken närmast före 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 a §, 2 b §, 2 c §, 3 e §, 3 f § och 16 b §, och närmast efter 2 § och närmast före 20 a § nya rubriker av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 20 a § ska sättas närmast före 20 b §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Frågor som föregår prövning av tillstånd

Förberedande dialog och förhandsbesked

2 a §

En begäran om förberedande dialog enligt 5 c § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten och innehålla en

¹ Senaste lydelse enligt förslag till förordning (2025:XXX) om ändring i förordningen om kärnteknisk verksamhet, föreslagen att träda i kraft den 1 juli 2025. Se avsnitt 1.6.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

1. översiktlig redogörelse över vilken verksamhet som planeras, och
2. övergripande plan för framtagning av ansökan om tillstånd för den planerade verksamheten.

2 b §

En ansökan om förhandsbesked enligt 5 d § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten som prövar förhandsbesked.

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av ansökan om förhandsbesked samt förena ett sådant besked med villkor.

2 c §

Ett förhandsbesked som innebär att det finns förutsättningar att uppfylla tillämpliga krav som följer av lagen om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa, ska innehålla

1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om tillstånd söks inom fem år från det att beslutet om förhandsbesked vunnit laga kraft,

2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärder som omfattas av krav på tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet får påbörjas, och

3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara fören-

ligt med de förutsättningar som gäller för den kommande tillståndsprövningen.

3 d §

En ansökan om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning enligt 5 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska innehålla

1. en övergripande beskrivning av den tänkta förläggningsplatsen och dess förutsättningar för den sökta verksamheten avseende säkerhet och strålskydd,

2. en preliminär strålsäkerhetsrapport,

3. övergripande beskrivning av organisation, ledning och styrning för uppförande och drift,

4. övergripande beskrivning av hantering och slutförvaring av uppkommet avfall,

5. övergripande beskrivning av sökandens förutsättningar att uppfylla 13 § lagen om kärnteknisk verksamhet och åtaganden enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättnings vid radiologiska olyckor,

6. övergripande beskrivning av skyddet mot sabotage och olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall,

7. övergripande beskrivning av beredskap och krishantering vid anläggningen,

8. övergripande beskrivning av förutsättningarna för kärnämneskontroll, och

9. övriga uppgifter som bedöms nödvändiga för att påvisa hur krav på säkerhet och strålskydd uppfylls.

3 e §

En ansökan enligt 14 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska innehålla

1. uppgifter om det tillstånd som avses, namn, organisationsnummer, adress och kontaktperson till tillståndshavaren och den som ansöker om att överta tillståndet,

2. en redogörelse för hur den som ansöker om att överta tillståndet uppfyller 13 § lagen om kärnteknisk verksamhet,

3. en redogörelse av om överlåtelsen påverkar möjligheten att avkräva fullgörande av de skyldigheter som en tillståndshavare har enligt 10–12 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. uppgifter om ansvarsfördelning mellan tillståndshavaren och den som ansöker om att överta tillståndet för sådant använt kärnbränsle eller kärnavfall som har uppstått i befintlig verksamhet,

5. en beskrivning av planering och förberedelser inför överlåtelsen,

6. uppgifter om hur den som ansöker om att överta tillståndet uppfyller åtaganden enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor, och

7. uppgifter om övriga förutsättningar som har betydelse för överlåtelsen och parternas skyldigheter.

3 d §

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet.

Föreskrifterna ska på lämpligt sätt anpassas till 22 kap. 1 § miljöbalken så att en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet kan samordnas med en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Tillståndsfrågor som prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten

3 f §

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet *eller överlåtelse av tillstånd.*

Prövande myndighet

16 §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd

1. enligt 5 § och 5 a första stycket 2 § samt villkor enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och denna förordning,

2. att transportera eller till Sverige föra in eller genom Sverige transitera kärnämnen eller kärnavfall, och

3. att föra ut kärnavfall från Sverige.

Trots första stycket ska regeringen pröva frågor om tillstånd att från ett land utanför Europeiska unionen till Sverige föra in

16 a §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar, i andra fall än som avses i 14 §, frågor om tillstånd att från ett land utanför Europeiska unionen till Sverige föra in

1. anrikat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller högst 20 procent av isotopen 235 eller 233,

2. anriktat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör *högst* 5 kilogram,

3. *högst* 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening,

4. *naturligt eller utarmat uran eller förening vari naturligt eller utarmat uran ingår,*

5. *torium eller förening vari torium ingår,* eller

6. använt kärnbränsle som innehåller *högst* 20 kilogram uran.

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar även, i andra fall än som avses i 14 §, frågor om tillstånd att från ett annat land i Europeiska unionen till Sverige föra in

1. anriktat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör *högst* 5 kilogram, eller

2. *högst* 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening.

2. anriktat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör *mer än* 5 kilogram,

3. *mer än* 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening, eller

4. använt kärnbränsle som innehåller *mer än* 20 kilogram uran.

Regeringen ska också pröva frågor om tillstånd att från ett annat land i Europeiska unionen till Sverige föra in

1. anriktat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör *mer än* 5 kilogram, eller

2. *mer än* 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening.

16 a §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om överföring av tillstånd enligt 14 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

18 a §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten finner att ett ärende som avses i första stycket har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, ska myndigheten med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning.

18 §

Om Strålsäkerhetsmyndigheten finner att ett ärende om tillstånd enligt 5 § eller 5 a § första stycket 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt har principiell betydelse eller är av särskild vikt, ska myndigheten med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning.

19 §

Strålsäkerhetsmyndigheten ska ta emot och pröva sådana ansökningar om transport av använt kärnbränsle eller kärnavfall till eller genom Sverige som ges in av en behörig myndighet i ett annat land inom Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Myndigheten ska följa de tidsfrister som anges i artiklarna 8 och 9 i direktivet. Om myndigheten inte har svarat inom den tid som anges i artikel 9.1, ska myndigheten anses ha lämnat sitt medgivande till transporten.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska utföra de uppgifter om transport av använt kärnbränsle eller kärnavfall till eller genom Sverige som ges in av en behörig myndighet i ett annat land inom Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Myndigheten ska följa de tidsfrister som anges i artiklarna 8 och 9 i direktivet. Om myndigheten inte har svarat inom den tid som anges i artikel 9.1, ska myndigheten anses ha lämnat sitt medgivande till transporten.

Stegvist godkännande

20 a §

En ansökan om godkännande att inleda ett nytt moment enligt 5 o § första stycket 1–3 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten som utför den prövning och godkänner att ett sådant moment får inledas.

20 a §

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. åtgärder som krävs för att sådana förpliktelser ska uppfyllas som ingår i Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen och obehörig befattning med kärnämne och sådant kärnavfall som utgörs av använt kärnbränsle,

2. vad som krävs i fråga om värdering, verifiering och förbättring av säkerheten enligt 10 § 1 lagen om kärnteknisk verksamhet,

3. åtgärder som, utöver anmälningar enligt 14 §, krävs för att uppfylla kravet i 10 § 2 lagen om kärnteknisk verksamhet,

4. åtgärder i fråga om avfall och avveckling som krävs för att uppfylla kraven i 10 § 3 och 4 lagen om kärnteknisk verksamhet,

5. upplysningar och överföring av värden för processparametrar enligt 10 § 5 lagen om kärnteknisk verksamhet, och

6. de befogenheter som ska gälla för sådana internationella övervakare som avses i 17 § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet.

20 b §

2. *förlägningsplatsens förutsättningar enligt 3 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, samt vilket underlag som krävs för att kunna visa detta,*

3. *innehållet i och utformningen av en ansökan om sådana godkännanden som avses i 5 o § lagen om kärnteknisk verksamhet,*

4. *de krav som ska vara uppfyllda för att ett godkännande enligt 5 o § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet ska kunna ges,*

5. vad som krävs i fråga om värdering, verifiering och förbättring av säkerheten enligt 10 § 1 lagen om kärnteknisk verksamhet,

6. åtgärder som, utöver anmälningar enligt 14 §, krävs för att uppfylla kravet i 10 § 2 lagen om kärnteknisk verksamhet,

7. åtgärder i fråga om avfall och avveckling som krävs för att uppfylla kraven i 10 § 3 och 4 lagen om kärnteknisk verksamhet,

8. upplysningar och överföring av värden för processparametrar enligt 10 § 5 lagen om kärnteknisk verksamhet, och

9. de befogenheter som ska gälla för sådana internationella övervakare som avses i 17 § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet.

Innan Strålsäkerhetsmyndigheten meddelar föreskrifter enligt första stycket 1 eller 2 som rör fysiska skyddsåtgärder vid kärntekniska anläggningar, ska myndigheten höra den myndighet som är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288).

Innan Strålsäkerhetsmyndigheten meddelar föreskrifter enligt första stycket 1 eller 5 som rör fysiska skyddsåtgärder vid kärntekniska anläggningar, ska myndigheten höra den myndighet som är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288).

22 a §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosätter föreskrifter som Strålsäkerhetsmyndigheten har meddelat med stöd av 3 a, 3 b, 20 a och 21 §§ denna förordning.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosätter föreskrifter som Strålsäkerhetsmyndigheten har meddelat med stöd av 3 a, 3 b, 20 b och 21 §§ denna förordning.

24 §

Ansökan om tillstånd enligt 5 § eller 5 a § första stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten. *Om ansökan avser en fråga som regeringen ska pröva, ska myndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget*

Ansökan om tillstånd enligt 5 §, 5 a § första stycket eller 14 a § första stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

ytrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen. Om ansökan avser en ny kärnkraftsreaktor eller ändring av högsta tillåtna termiska effekt för en kärnkraftsreaktor, ska myndigheten ge Affärsverket svenska kraftnät tillfälle att yttra sig över ansökan.

Ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om kärnteknisk verksamhet ska innehålla den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 5 c § 3 eller 4 lagen om kärnteknisk verksamhet.

Ansökan om tillstånd enligt 5 § lagen om kärnteknisk verksamhet ska innehålla den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 5 k § 3 eller 4 lagen om kärnteknisk verksamhet.

Andra stycket gäller inte om verksamheten också prövas enligt miljöbalken.

24 a §

Om en ansökan enligt 5 § eller 14 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avser sådan verksamhet som omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter, ska myndigheten när ansökan har inkommit inhämta de yttranden som behövs från övriga myndigheter, kommuner och andra som är berörda.

I frågor som rör sökandens ekonomiska resurser ska Strålsäkerhetsmyndigheten inhämta yttrande från Riksgäldskontoret, som särskilt ska yttra sig över sökandens förutsättningar att svara för kostnader enligt 13 § första stycket 1 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt enligt 30 § och 31 § lagen (2010:950)

om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Om ansökan avser en ny kärnkraftsreaktor eller ändring av högsta tillåtna termiska effekt för en kärnkraftsreaktor som ska anslutas till transmissionsnätet, ska myndigheten ge Affärsverket svenska kraftnät tillfälle att yttra sig över ansökan.

24 b §

Om en ansökan enligt 24 § avser en fråga som regeringen ska pröva, ska myndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.

24 b §⁵

Strålsäkerhetsmyndighetens beslut enligt denna förordning får överklagas hos regeringen.

24 d §

Strålsäkerhetsmyndighetens beslut enligt denna förordning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

27 §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om dispens enligt 14 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet i de fall myndigheten har gett tillstånd till verksamheten med stöd av 16 eller 18 § denna förordning.

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om dispens enligt 14 § andra stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet i de fall som myndigheten prövar frågor om tillstånd enligt denna förordning.

28 §

En ansökan om dispens enligt 14 § andra stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska

En ansökan om dispens enligt 14 § andra stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska

⁵ Senaste lydelse enligt förslag till förordning (2025:XXX) om ändring i förordningen om kärnteknisk verksamhet, föreslagen att träda i kraft den 1 juli 2025. Se avsnitt 1.6.

vara skriftlig och ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Om ansökan avser en fråga om dispens som regeringen ska pröva, ska Strålsäkerhetsmyndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande *överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.*

ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Om ansökan avser en fråga om dispens som regeringen ska pröva, *eller har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt*, ska Strålsäkerhetsmyndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande *lämna över ärendet till regeringens prövning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten

dels att 3, 5, 5 a, 6–9, 11, 11 a, 13, 15 och 19 §§ och rubriken närmast före 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 4 a–c och 7 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

I denna förordning avses med provdrift: *drift enligt ett provprogram inför övergång till normaldrift,*

normaldrift: drift inom de fastställda villkor och begränsningar som framgår av anläggningens säkerhetstekniska driftsförutsättningar,

avveckling: åtgärder som, efter att den verksamhet som en anläggning är avsedd för har upphört och inte kommer att återupptas, vidtas av tillståndshavaren för att på ett säkert sätt montera ned och riva anläggningen samt hantera det kärnämne och det kärnavfall som finns på anläggningsplatsen,

kärnteknisk anläggning kategori 1: en kärnkraftsreaktor, en anläggning för mellanlagring eller slutförvaring av kärnämne eller använt kärnbränsle, en anläggning

provdrift: idrifttagning av en anläggning genom att kärnämne eller kärnavfall tillförs anläggningen och nödvändig funktionsprovning och andra tester genomförs inför övergång till rutinmässig drift,

rutinmässig drift: drift av den verksamhet som en anläggning är avsedd för,

avveckling: nedmontering och rivning av en anläggning samt omhändertagande av det kärnämne och det kärnavfall som finns på förläggningsplatsen efter att rutinmässig drift har upphört och inte kommer att återupptas,

kärnteknisk anläggning kategori 1: en kärnkraftsreaktor, en anläggning för mellanlagring eller slutförvaring av kärnämne eller använt kärnbränsle, en anläggning

för inkapsling för slutförvaring av använt kärnbränsle eller en anläggning för slutförvaring av kärnavfall som inte är en sådan markdeponering som avses i 5 § *andra* stycket 11,

kärnteknisk anläggning kategori 2: en forsknings- eller materialprovvningsreaktor,

kärnteknisk anläggning kategori 3: en anläggning för framställning av kärnbränsle,

kärnteknisk anläggning kategori 4: en anläggning för hantering, bearbetning och annan lagring än mellanlagring av kärnämne som inte utgör anläggning för inkapsling för slutförvaring av använt kärnbränsle och anläggning för hantering, bearbetning och lagring av låg- och medelaktivt kärnavfall,

för inkapsling för slutförvaring av använt kärnbränsle eller en anläggning för slutförvaring av kärnavfall som inte är en sådan markdeponering som avses i 5 § *första* stycket 11,

kärnkraftsreaktor i avgifts-klass 1: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt överstiger 2 500 megawatt,

kärnkraftsreaktor i avgifts-klass 2: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt överstiger 800 megawatt men inte är högre än 2 500 megawatt,

kärnkraftsreaktor i avgifts-klass 3: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt överstiger 50 megawatt men inte är högre än 800 megawatt,

kärnkraftsreaktor i avgifts-klass 4: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt inte överstiger 50 megawatt.

4 a §

Avgift enligt 4 § 1 som avser en ny kärnkraftsreaktor ska betalas

1. med 85 750 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

2. med 56 875 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

3. med 44 800 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

4. med 22 400 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4.

Om en ansökan enligt första stycket omfattar flera reaktorer av samma modell, ska full avgift enligt första stycket gälla för en reaktor och därefter en tillkommande avgift som motsvarar 10 procent av avgiften för aktuell avgiftsklass för varje ytterligare reaktor.

4 b §

Ansökningsavgiften enligt 4 a § ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

För den inledande granskning som avses i 24 a § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ska 10 procent av den totala ansökningsavgiften betalas.

För den fortsatta granskningen av ansökan ska resterande avgift betalas i tredjedelar inom två år efter att ansökan gavs in.

4 c §

Avgiften enligt 4 b § ska betalas efter särskild debitering.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten efter den inledande granskningen beslutar att avvisa ansökan enligt 24 a § tredje stycket förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, ska resterande avgift inte debiteras.

5 §

Avgift enligt 4 § 1 ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten med 101 400 000 kronor, om ansökan avser uppförande av en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor, varav 34 476 000 kronor när ansökan ges in, 33 462 000 kronor senast ett år efter att ansökan gavs in och 33 462 000 kronor senast två år efter att ansökan gavs in.

Avgift enligt 4 § 1, 3 eller 4 ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten när ansökan ges in

1. med 2 268 000 kronor, om ansökan avser uppförande av en kärnteknisk anläggning kategori 1, dock inte en kärnkraftsreaktor eller anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle,

2. med 1 129 000 kronor, om ansökan avser uppförande av en kärnteknisk anläggning kategori 2,

3. med 568 000 kronor, om ansökan avser uppförande av en kärnteknisk anläggning kategori 3,

4. med 113 000 kronor, om ansökan avser uppförande av en kärnteknisk anläggning kategori 4,

5. med 1 558 000 kronor, om ansökan avser drift av en kärnteknisk anläggning kategori 1,

6. med 568 000 kronor, om ansökan avser drift av en kärnteknisk anläggning kategori 2,

7. med 284 000 kronor, om ansökan avser drift av en kärnteknisk anläggning kategori 3,

8. med 56 000 kronor, om ansökan avser drift av en kärnteknisk anläggning kategori 4,

9. med 113 000 kronor, om ansökan avser innehav av en kärnteknisk anläggning,

10. med 56 000 kronor, om ansökan avser särskilt tillstånd enligt 5 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

11. med 280 000 kronor, om ansökan avser en anläggning för markdeponering av lågaktivt kärnavfall som inte härrör från kommersiell uranbrytning och anläggningar för behandling eller lagring som hör till en sådan anläggning, förutsatt att aktiviteten hos den totala mäng-

den avfall i markdeponeringsanläggningen inte överstiger 10 tera-
becquerel varav högst 10 gigabecquerel utgörs av alfaaktiva ämnen,

12. med 43 000 kronor, om ansökan avser gränsöverskridande trans-
port av använt kärnbränsle eller kärnavfall,

13. med 110 000 kronor, om ansökan avser transport av radio-
aktiva ämnen enligt en särskild överenskommelse om säkerhetsåtgärder,

14. med 45 000 kronor, om ansökan avser förvärv, innehav, över-
låtelse, bearbetning, transport eller annan hantering av eller annan
befattning med kärnämne eller kärnavfall och denna hantering eller
befattning inte omfattas av en ansökan enligt 1–13,

15. med 110 000 kronor, om ansökan inte omfattas av en ansökan
enligt 13 och avser godkännande eller bekräftelse av certifikat inför
transport enligt

- a) bilagorna till ADR,
- b) RID,
- c) IMDG-koden, eller
- d) ICAO-TI,

16. med 75 000 kronor, om ansökan avser att en transportör ska
vara ersättningsansvarig vid en radiologisk olycka i stället för en eller
flera anläggningshavare, och

17. med 190 000 kronor, om ansökan avser ett lägre ansvars-
belopp vid en radiologisk olycka för en anläggning eller en transport.

Om en ansökan som avser en
och samma anläggning omfattas av
mer än en avgift enligt första
stycket *eller andra stycket* 1–9, ska
avgift betalas med det belopp som
är högst av de angivna beloppen.

Om en ansökan som avser en
och samma anläggning omfattas av
mer än en avgift enligt 4 a § *eller*
första stycket 1–9, ska avgift be-
talas med det belopp som är högst
av de angivna beloppen.

5 a §

Avgift enligt 4 § 2 ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten när
ansökan ges in

1. med 600 kronor per tillstånd för starka laserpekare med ut-
effekt som inte överskrider 30 milliwatt,

2. med 9 700 kronor per tillstånd för starka laserpekare med ut-
effekt som överskrider 30 milliwatt,

3. med 1 300 kronor per tillstånd för andra tillståndspliktiga lasrar
än de som avses i 1 och 2,

4. med 5 700 kronor per generator för medicinsk röntgendiagnostik,
5. med 2 200 kronor per generator för odontologisk röntgendiagnostik,
6. med 3 500 kronor per generator för veterinärmedicinsk röntgendiagnostik,
7. med 2 300 kronor för verksamhet med öppna strålkällor med en aktivitet som är högst 100 megabecquerel,
8. med 6 900 kronor för verksamhet med öppna strålkällor med en aktivitet som överstiger 100 megabecquerel men inte 10 gigabecquerel,
9. med 38 900 kronor för verksamhet med öppna strålkällor med en aktivitet som överstiger 10 gigabecquerel,
10. med 6 900 kronor per accelerator som överstiger 1 megaelektronvolt men inte 100 megaelektronvolt,
11. med 26 100 kronor per accelerator som överstiger 100 megaelektronvolt,
12. med 3 500 kronor per utrustning för radiografering,
13. med 2 300 kronor per slutna strålkälla som inte är en slutna strålkälla med hög aktivitet,
14. med 11 600 kronor per utrustning som innehåller en eller flera slutna strålkällor med hög aktivitet,
15. med 11 400 kronor per tillstånd för installation och underhåll av strålkällor,
16. med 14 000 kronor per utrustning för accelerators och koboltapparater för extern strålterapi,
17. med 4 800 kronor per utrustning för röntgenterapiutrustning för extern strålterapi,
18. med 14 000 kronor per efterladdningsutrustning för brachyterapi,
19. med 21 100 kronor per tillstånd för annan slutna strålkälla för brachyterapi med en aktivitet som överstiger 100 gigabecquerel,
20. med 85 700 kronor per tillstånd för nuklearmedicin med en aktivitet som är högst 100 gigabecquerel,
21. med 138 500 kronor per tillstånd för nuklearmedicin med en aktivitet som överstiger 100 gigabecquerel,
22. med 3 500 kronor per teknisk anordning som kan alstra joniserande strålning som inte överstiger 1 megaelektronvolt,

23. med 7 283 000 kronor per anläggning för acceleratorbaserad spallation för neutronforskningsändamål med en stråleffekt som överstiger 1 megawatt,

24. med 353 000 kronor för verksamhet med elektronacceleratorbaserade synkrotronljusanläggningar,

25. med 43 000 kronor, om ansökan avser gränsöverskridande transport av radioaktivt avfall som inte omfattas av en ansökan enligt 5 § *andra* stycket 12, och

26. med 18 500 kronor, om ansökan avser transport av ett radioaktivt ämne som inte omfattas av en ansökan enligt 7–9, 13, 14, 16, 18–21 eller 25 eller av 5 § *andra* stycket 1–14.

25. med 43 000 kronor, om ansökan avser gränsöverskridande transport av radioaktivt avfall som inte omfattas av en ansökan enligt 5 § *första* stycket 12, och

26. med 18 500 kronor, om ansökan avser transport av ett radioaktivt ämne som inte omfattas av en ansökan enligt 7–9, 13, 14, 16, 18–21 eller 25 eller av 5 § *första* stycket 1–14.

Om en och samma strålkälla omfattas av mer än en avgift enligt första stycket, ska avgift betalas med det belopp som är högst av de angivna beloppen.

6 §

Om Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av en ansökan medför kostnader som väsentligt överstiger de belopp som anges i 5 eller 5 a §, får myndigheten besluta att sökanden ska betala tilläggsavgift med 1 400 kronor per timme för arbete som myndigheten har utfört. Tilläggsavgiften ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten efter särskild debitering.

Om Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av en ansökan medför kostnader som väsentligt överstiger de belopp som anges i 4 a § och det finns särskilda skäl efter beaktande av gällande avgiftsprinciper, får myndigheten besluta att sökanden ska betala en särskilt uträknad tilläggsavgift beräknad med 1 400 kronor per timme.

7 §

Den som har tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor ska betala en granskningsavgift

1. med 100 000 000 kronor per kalenderår från och med det kalenderår som följer efter det att tillståndet gavs till och med det kalenderår då reaktorn efter särskilt godkännande av Strålsäkerhetsmyndigheten tagits i provdrift, och

2. med 15 000 000 kronor per kalenderkvartal från och med det kalenderår som följer efter det att reaktorn tagits i provdrift till och med det kalenderkvartal som följer efter det att reaktorn efter ett särskilt godkännande av Strålsäkerhetsmyndigheten tagits i normaldrift.

Den som har tillstånd att uppföra, inneha eller driva en ny kärnkraftsreaktor ska betala en granskningsavgift

1. från och med det kalenderkvartal som ansökan om att inleda uppförande ges in till och med det kalenderkvartal som godkännande att inleda provdrift erhålls

a) med 13 028 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

b) med 10 148 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

c) med 7 077 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

d) med 5 141 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4,

2. från och med det kalenderkvartal som följer efter godkännande att inleda provdrift till och med det kalenderkvartal som godkännande att inleda rutinmässig drift erhålls

a) med 7 481 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

b) med 4 778 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

c) med 3 793 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

d) med 2 166 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4.

Om en ansökan enligt första stycket omfattar flera reaktorer av samma modell, ska full avgift enligt första stycket gälla för en reaktor och därefter en tillkommande avgift som motsvarar 25 procent av avgiften för aktuell avgiftsklass för varje ytterligare reaktor.

Avgiften ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten efter särskild debitering.

Avgiften ska betalas i förskott till Strålsäkerhetsmyndigheten efter särskild debitering.

8 §

Om den granskning som en avgift enligt 7 eller 7 a § är avsedd att täcka medför granskningsarbete som inte täcks av avgiftens belopp, får Strålsäkerhetsmyndigheten besluta att tillståndshavaren ska betala tilläggsavgift med 1 400 kronor per timme för det arbete som myndigheten har utfört som inte täcks av beloppet. *För en granskning som avses i 7 a § får dock tilläggsavgiften för varje granskningsarbete uppgå till högst 2 000 000 kronor.*

Om den granskning som en avgift enligt 7 a § är avsedd att täcka medför granskningsarbete som inte täcks av avgiftens belopp, får Strålsäkerhetsmyndigheten besluta att tillståndshavaren ska betala tilläggsavgift med 1 400 kronor per timme för det arbete som myndigheten har utfört som inte täcks av beloppet. Tilläggsavgiften för varje granskningsarbete får uppgå till högst 2 000 000 kronor.

Om Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av en ansökan medför kostnader som väsentligt överstiger de belopp som anges i 7 § och det finns särskilda skäl efter beaktande av gällande avgiftsprinciper, får myndigheten besluta att sökanden ska betala en särskilt uträknad tilläggsavgift beräknad med 1 400 kronor per timme.

9 §

Den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning ska betala en avgift för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av en sådan helhetsbedömning som avses i 10 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Avgiften ska efter särskild debitering betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten

1. med 5 470 000 kronor för en kärnkraftsreaktor *under normaldrift*, och
2. med 2 320 000 kronor för övriga kärntekniska anläggningar.

Den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning ska betala en avgift för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av en sådan helhetsbedömning som avses i 10 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Avgiften ska efter särskild debitering betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten

1. med 5 470 000 kronor för en kärnkraftsreaktor *i rutinmässig drift*, och

11 §

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska betala avgift för Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn över att lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (2018:396), förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddsförordningen (2018:506) samt villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa lagar och förordningar följs. Avgiften ska, efter särskild debitering av Strålsäkerhetsmyndigheten, betalas förskottsvis för varje kalenderkvartal

1. med 4 730 000 kronor för en kärnkraftsreaktor *under normaldrift*,

2. med 1 626 000 kronor för en anläggning för framställning av bränsle för kärnkraftsreaktorer,

3. med 600 000 kronor för en forsknings- och materialprovningsreaktor *under normaldrift*,

4. med 1 626 000 kronor för en anläggning där mer än 1 000 ton använt kärnbränsle mellanlagras,

5. med 350 000 kronor för en anläggning där använt kärnbränsle mellanlagras och den lagrade mängden inte överstiger 1 000 ton,

1. med 4 730 000 kronor för en kärnkraftsreaktor *i rutinmässig drift*,

2. med 1 626 000 kronor för en anläggning för framställning av bränsle för kärnkraftsreaktorer,

3. med 600 000 kronor för en forsknings- och materialprovningsreaktor *under rutinmässig drift*,

4. med 1 626 000 kronor för en anläggning där mer än 1 000 ton använt kärnbränsle mellanlagras,

5. med 350 000 kronor för en anläggning där använt kärnbränsle mellanlagras och den lagrade mängden inte överstiger 1 000 ton,

6. med 1 626 000 kronor för en anläggning för slutförvaring av kärnavfall som inte utgör sådan markdeponering som avses i 5 § *andra* stycket 11,

6. med 1 626 000 kronor för en anläggning för slutförvaring av kärnavfall som inte utgör sådan markdeponering som avses i 5 § *första* stycket 11,

7. med 400 000 kronor för en anläggning för mellanlagring av kärnavfall,

8. med 867 000 kronor för en anläggning för behandling av kärnämne som inte utgör en anläggning för framställning av bränsle,

9. med 867 000 kronor för en anläggning för behandling av kärnavfall,

10. med 812 000 kronor för en kärnkraftsreaktor under avveckling,

11. med 252 000 kronor för en forsknings- och materialprovningsreaktor under avveckling, och

12. med 11 600 kronor för en sådan markdeponering som avses i 5 § *andra* stycket 11.

12. med 11 600 kronor för en sådan markdeponering som avses i 5 § *första* stycket 11.

En avgift enligt första stycket 1–4, 10 eller 11 omfattar även tillsyn över anläggningar för mellanlagring eller behandling av använt kärnbränsle, kärnämne eller kärnavfall som finns inom det anläggningsområde som omfattas av tillståndet och som tillståndshavaren driver uteslutande i syfte att fullgöra sina skyldigheter enligt 10 § första stycket 2 och 3 lagen om kärnteknisk verksamhet.

Om en tillståndshavare har flera anläggningar för mellanlagring eller behandling av använt kärnbränsle, kärnämne eller kärnavfall inom ett och samma anläggningsområde, ska avgift betalas endast för den anläggning som har den högsta avgiften.

Avgiftsskyldigheten inträder kalenderkvartalet efter det då tillståndet började gälla och upphör från och med det kalenderkvartal som följer efter det att tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter enligt 10 § lagen om kärnteknisk verksamhet eller Strålsäkerhetsmyndigheten har konstaterat att fortlöpande tillsyn med hänsyn till säkerheten och strålskyddet inte längre behövs.

11 a §

Den som har tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor *som ersätter en permanent avstängd kärnkraftsreaktor*

Den som har tillstånd att uppföra, inneha eller driva en *ny* kärnkraftsreaktor ska betala avgift enligt 11 § endast från och med det

ska betala avgift enligt 11 § endast från och med det kalenderkvartal som följer efter det att reaktorn tas i *normaldrift*.

kalenderkvartal som följer efter det att reaktorn tas i *rutinmässig drift*.

Avgift för nukleär icke-spridningskontroll

Avgift för nukleär icke-spridning

13 §

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska betala en avgift för den *tillsyn* som *utövas* av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt de internationella överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen som Sverige tillträtt. Avgiften ska, efter debitering av Strålsäkerhetsmyndigheten, betalas för varje kalenderkvartal

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska betala en avgift för den *verksamhet* som *bedrivs* av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt de internationella överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen som Sverige tillträtt. Avgiften ska, efter debitering av Strålsäkerhetsmyndigheten, betalas för varje kalenderkvartal

1. med 512 000 kronor för en anläggning för framställning av bränsle för kärnkraftsreaktorer,

2. med 218 000 kronor för en forsknings- och materialprovningsreaktor,

3. med 270 000 kronor för en kärnkraftsreaktor,

4. med 265 000 kronor för en anläggning för mellanlagring av använt kärnbränsle med en bränslemängd som överstiger 1 000 ton,

5. med 13 000 kronor för en anläggning för mellanlagring av använt kärnbränsle med en bränslemängd som inte överstiger 1 000 ton, och

6. med 10 000 kronor för en anläggning för annan behandling av kärnämne än framställning av bränsle.

Avgiften ska betalas från och med kalenderkvartalet efter det att tillståndet gavs till och med det kalenderkvartal som följer närmast efter det att Strålsäkerhetsmyndigheten har konstaterat att allt kärnämne avlägsnats från anlägg-

Avgiften ska betalas från och med kalenderkvartalet efter det att tillståndet gavs till och med det kalenderkvartal som följer närmast efter det att Strålsäkerhetsmyndigheten har konstaterat att allt

ningen. För en kärnkraftsreaktor under uppförande som ska ersätta en permanent avstängd reaktor ska avgiften betalas från och med kalenderkvartalet efter att en ansökan om provdrift lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

kärnämne avlägsnats från anläggningen.

15 §

Den som har tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor ska betala avgift till Strålsäkerhetsmyndigheten för den grundläggande och tillämpade forskning samt de studier och utredningar som myndigheten initierar i syfte att utveckla nationell kompetens och stödja och utveckla myndighetens verksamhet inom de av myndighetens ansvarsområden som är relevanta för den verksamhet som tillståndshavaren bedriver. Avgiften ska efter särskild debitering av Strålsäkerhetsmyndigheten betalas för varje kalenderkvartal

1. med 7 821 000 kronor för en reaktor som är under uppförande från och med det kalenderkvartal som följer efter det att Strålsäkerhetsmyndigheten har godkänt att anläggningen får börja uppföras till och med det kalenderkvartal då reaktorn tas i normaldrift,

2. med 1 850 000 kronor för varje annan reaktor än en sådan som avses i 1 från och med det kalenderkvartal som följer efter det att den tas i normaldrift fram till det kalenderkvartal som följer efter det att den är permanent avstängd, och

3. med 388 000 kronor för en reaktor som är permanent avstängd och där kärnämne i form av använt kärnbränsle finns kvar för den tid då avgift inte betalas enligt 2.

1. med 1 850 000 kronor för en reaktor från och med det kalenderkvartal som följer efter det att den tas i rutinmässig drift fram till det kalenderkvartal som följer efter det att avveckling har påbörjats, och

2. med 388 000 kronor för en reaktor den tid då avgift inte betalas enligt 1 fram till dess att allt kärnämne i form av använt kärnbränsle har avlägsnats från reaktorn.

Avgiftsskyldigheten upphör det kalenderkvartal som följer efter det att tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter enligt 10 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

19 §

Om det finns särskilda skäl, får Strålsäkerhetsmyndigheten i det enskilda fallet sätta ned eller efterskänka en avgift.

Trots första stycket får avgifter enligt 4 a och 7 a §§ endast sättas ned eller efterskänkas i de fall en avgift bedöms som uppenbart oskälig eller det annars finns särskilda skäl efter beaktande av gällande avgiftsprinciper.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas för ansökningar som har inkommit efter den 31 december 2024.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten

dels att 3, 4 a–c, 7 och 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf 7 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse¹

Föreslagen lydelse

3 §

I denna förordning avses med *provdrift: idrifttagning av en anläggning genom att kärnämne eller kärnavfall tillförs anläggningen och nödvändig funktionsprovning och andra tester genomförs inför övergång till rutinmässig drift,*

rutinmässig drift: drift av den verksamhet som en anläggning är avsedd för,

avveckling: nedmontering och rivning av en anläggning samt omhändertagande av det kärnämne och det kärnavfall som finns på anläggningsplatsen efter att rutinmässig drift har upphört och inte kommer att återupptas,

kärnteknisk anläggning kategori 1: en kärnkraftsreaktor, en anläggning för mellanlagring eller slutförvaring av kärnämne eller använt kärnbränsle, en anläggning för inkapsling för slutförvaring av använt kärnbränsle eller en anläggning för slutförvaring av kärnavfall som inte är en sådan markdeponering som avses i 5 § första stycket 11,

kärnteknisk anläggning kategori 2: en forsknings- eller materialprovningsreaktor,

¹ Senaste lydelse enligt förslag till förordning (2025:ZZZ) om ändring i förordningen om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten, föreslagen att träda i kraft den 1 juli 2025. Se avsnitt 1.8.

kärnteknisk anläggning kategori 3: en anläggning för framställning av kärnbränsle,

kärnteknisk anläggning kategori 4: en anläggning för hantering, bearbetning och annan lagring än mellanlagring av kärnämne som inte utgör anläggning för inkapsling för slutförvaring av använt kärnbränsle och anläggning för hantering, bearbetning och lagring av låg- och medelaktivt kärnavfall,

kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt överstiger 2 500 megawatt,

kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt överstiger 800 megawatt men inte är högre än 2 500 megawatt,

kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt överstiger 50 megawatt men inte är högre än 800 megawatt, och

kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4: kärnkraftsreaktor vars termiska effekt inte överstiger 50 megawatt.

4 a §

Avgift enligt 4 § 1 som avser en ny kärnkraftsreaktor ska betalas

1. med 85 750 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

2. med 56 875 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

3. med 44 800 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

4. med 22 400 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4.

Avgift enligt 4 § 1 som avser en ny kärnkraftsreaktor ska betalas

1. med 196 000 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

2. med 119 438 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

3. med 73 500 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

4. med 50 400 000 kronor om ansökan avser en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4.

Om en ansökan enligt första stycket omfattar flera reaktorer av samma modell, ska full avgift enligt första stycket gälla för en reaktor och därefter en tillkommande avgift som motsvarar 10 procent av avgiften för aktuell avgiftsklass för varje ytterligare reaktor.

4 b §

Ansökningsavgiften enligt 4 a § ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

För den inledande granskning som avses i 24 a § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ska 10 procent av den totala ansökningsavgiften betalas.

För den inledande granskning som avses i 24 c § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ska 10 procent av den totala ansökningsavgiften betalas.

För den fortsatta granskningen av ansökan ska resterande avgift betalas i tredjedelar inom två år efter att ansökan gavs in.

4 c §

Avgiften enligt 4 b § ska betalas efter särskild debitering.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten efter den inledande granskningen beslutar att avvisa ansökan enligt 24 a § tredje stycket förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, ska resterande avgift inte debiteras.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten efter den inledande granskningen beslutar att avvisa ansökan enligt 24 c § tredje stycket förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, ska resterande avgift inte debiteras.

7 §

Den som har tillstånd att uppföra, inneha eller driva en ny kärnkraftsreaktor ska betala en granskningsavgift

1. från och med det kalenderkvartal som *ansökan om att inleda uppförande lämnas* till och med det kalenderkvartal som godkännande att inleda provdrift erhålls

a) med 13 028 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

b) med 10 148 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

c) med 7 077 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

1. från och med det kalenderkvartal som *tillstånd meddelats* till och med det kalenderkvartal som godkännande att inleda provdrift erhålls

a) med 10 750 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

b) med 8 695 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

c) med 6 690 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

d) med 5 141 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4, och d) med 5 031 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4, och

2. från och med det kalenderkvartal som följer efter godkännande att inleda provdrift till och med det kalenderkvartal som godkännande att inleda rutinmässig drift erhålls

a) med 7 481 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 1,

b) med 4 778 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 2,

c) med 3 793 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 3, och

d) med 2 166 000 kronor per kalenderkvartal för en kärnkraftsreaktor i avgiftsklass 4.

Om en ansökan enligt första stycket omfattar flera reaktorer av samma modell, ska full avgift enligt första stycket gälla för en reaktor och därefter en tillkommande avgift som motsvarar 25 procent av avgiften för aktuell avgiftsklass för varje ytterligare reaktor.

Avgiften ska betalas i förskott till Strålsäkerhetsmyndigheten efter särskild debitering.

7 b §

Den som ansöker om förhandsbesked enligt 5 d § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska betala granskningsavgift som beräknas med 1 400 kronor per timme för det arbete som myndigheten enligt en inledande bedömning bedömer kommer att krävas.

När ansökan ges in ska en avgift om 56 000 kronor betalas för den inledande bedömningen.

Återstående avgift ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten efter särskild debitering med en periodicitet anpassad efter granskningens omfattning.

19 §

Om det finns särskilda skäl, får Strålsäkerhetsmyndigheten i det enskilda fallet sätta ned eller efterskänka en avgift.

Trots första stycket får avgifter enligt 4 a och 7 a §§ endast sättas ned eller efterskänkas i de fall en avgift bedöms som uppenbart oskäligen eller det annars finns särskilda skäl efter beaktande av gällande avgiftsprinciper.

Vid bedömningar enligt andra stycket, ska särskild hänsyn tas till för ärendet relevanta förhandsbesked.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre föreskrifter ska gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026.

1.10 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
<i>173. prövning av förhandsbesked enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet hos Strålsäkerhetsmyndigheten.</i>	Sekretessen gäller inte beslut i ärenden

Sakregister till bilagan

Siffrorna avser punkter i bilagan

Kärnteknisk verksamhet	25, 87, 173
Strålsäkerhetsmyndigheten	9, 163, 173

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.11 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Häri genom föreskrivs att miljöprövningsförordningen (2013:251) att 22 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

1 §

Tillståndsplikt A och verksamhetskod 45.10 gäller för *verksamhet varigenom* en kärnkraftsreaktor *eller annan kärnreaktor monteras ned eller avvecklas*, från det att *reaktorn stängs av* till dess att *reaktorn efter avställningsdrift, servicedrift och rivning har uppbörjt genom* att allt kärnbränsle och annat radioaktivt kontaminerat material varaktigt har avlägsnats från anläggningsplatsen.

Tillståndsplikt A och verksamhetskod 45.10 gäller för *avveckling av* en kärnkraftsreaktor eller annan kärnreaktor, från det att *nedmontering och rivning påbörjas* till dess att allt kärnbränsle, kärnämne och annat radioaktivt kontaminerat material varaktigt har avlägsnats från anläggningsplatsen.

Denna förordning ska träda i kraft den 1 januari 2026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Myndigheten har också uppgifter enligt miljöbalken, förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter och förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Myndigheten har också uppgifter enligt miljöbalken, *förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet*, förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter och förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Den nya bestämmelsen ska dock tillämpas för ansökningar som har inkommit efter den 31 december 2024.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 2 november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft.

För att klara klimatomställningen behöver det genomföras en kraftfull utbyggnad av elproduktionen med målsättningen att Sverige senast år 2040 ska ha 100 procent fossilfri elproduktion, så att industrin och transportsektorn kan elektrifieras och all användning av fossila bränslen upphör.

Utredarens uppdrag omfattar att analysera hur tillståndsprocesserna för kärnkraft kan effektiviseras med tydlighet och kortare ledtider som mål, samt om ett snabbspår för kärnkraft i tillståndsprocessen enligt miljöbalken kan och bör införas. Vidare ingår det i uppdraget att föreslå rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer och se över hur det befintliga avfallssystemet kan anpassas och utvecklas, för hantering av avfall från nya reaktorer. Dessutom ingår att se över regleringen av beredskaps- och planeringszoner.

Uppdraget är indelat i fyra olika delar. Uppdraget om tillståndsprövning och avgifter redovisas efter viss förlängning den 15 januari 2025, uppdraget om kärnavfall och använt kärnbränsle ska redovisas den 29 augusti 2025 och uppdraget om beredskap den 27 februari 2026.

Syftet med uppdragets första två delar är att effektivisera regelverket för kommande tillståndsansökningar om nya reaktorer som kan avse både konventionella storskaliga reaktorer och så kallade små modulära reaktorer (SMR). Det gäller både känd och ny reaktorteknik.

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven som återfinns i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens uppdrag i dessa två första delar har bedrivits med ett projektupplägg. Arbetet har genomförts med planeringsfas, analysfas, genomförandefas och avslutningsfas. Planeringsfasen för sekretariatet startade i januari 2024 och även analysfasen påbörjades då. En tidplan och en plan för arbetets fördelning togs fram. Under denna period bemannades expertgruppen och sekretariatet och ett uppstartsmöte med expertgruppen ägde rum i mars 2024. Under analys- och genomförandefaserna hölls ett antal dialog- och samrådsmöten, varvid ett fördjupat arbete med att ta fram underlag och författningsförslag skedde. Därefter tog avslutningsfasen vid med en slutlig utformning av betänkandet.

Expertgruppen har haft sex sammanträden i plenum, med det avslutande i form av ett internat under två dagar. Inför varje sammanträde har utredningen tillställt expertgruppen delar av förslagen med möjlighet till skriftlig återkoppling. Utöver det har bilaterala kontakter med expertgruppen i olika konstellationer skett.

2.3 Informationsinhämtning, samråd och konsultuppdrag

Utredningen har beaktat rekommendationer, remisskommentarer och haft egen direkt kontakt med flera andra statliga utredningar, myndigheter med närliggande uppdrag och olika organisationer och aktörer. Utredningen har samrått med Miljötillståndsutredningen, Regeringsprövningsutredningen, Utredningen om finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft, Elmarknadsutredningen, den nationella samordnaren för utbyggnad av ny kärnkraft, Utredningen med uppdrag att analysera, föreslå och bereda förslag till ny lag om kärnteknisk verksamhet och Utredningen med uppdrag att möjliggöra återvinning av uran. Utredningen har också haft möten med Strålsäkerhetsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Inspektionen för strategiska produkter, Naturvårdsverket, finska arbets- och näringsministeriet samt finska Strålsäkerhets-

centralen (STUK), Business Finland, Vattenfall AB, Svensk Kärnbränslehantering AB, Fortum Sverige AB, Uniper Sverige AB, Energiföretagen, Blykalla AB, Kärnfull Next AB, Naturskyddsföreningen, Copenhagen Atomics, och Growise. Utredningen har också deltagit vid IAEA:s 68:e generalkonferens och IAEA:s första internationella konferens om SMR i Wien. Utredningen har även tagit del av flera presentationer och utbildningar om IAEA:s standarder och om resultat från samarbeten mellan prövningsmyndigheter i olika länder inom SMR Regulator's Forum och IAEA:s Nuclear Harmonisation and Standardisation Initiative (NHSI).

Utredningen har uppdragit åt Governo AB att ge stöd i framtagandet av en konsekvensanalys. Governo AB har bistått med att ta fram information, i huvudsak från experterna genom en enkät och några fördjupande intervjuer, strukturering av information och framtagandet av ett utkast till konsekvensanalys.

Slutligen har utredningen noterat och eftersträvat att följa utvecklingen som på olika sätt bedömts relevanta att känna till, eller med direkt påverkan på de frågor som ingår i utredningens uppdrag.

2.4 Disposition

Betänkandet är uppdelat i tre delar. Del 1 (kapitel 3–4) ger bakgrund och utgångspunkter för utredningens arbete, med information om gällande processer för tillståndsprövning och avgifter samt viss nationell och internationell omvärldsbevakning. Del 2 (kapitel 5–10) innehåller utredningens förslag och bedömningar av hur prövning av tillstånd för ny kärnkraft kan effektiviseras och avgifter för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning differentieras. Del 3 (kapitel 11–15) omfattar kompletterande och fördjupad information som ligger till grund för vissa av utredningens förslag, en analys av förslagens konsekvenser, ikraftträdande för förslagen och författningskommentarer. Författningsförslagen finns i betänkandets första kapitel.

Del 1. Bakgrund och utgångspunkter

- Kapitel 3 ger en historisk kontext och bakgrund till kärnkraft och provning av densamma i Sverige, samt det nuläge som utredningens uppdrag lämnas i.
- Kapitel 4 innehåller mer fördjupning om utredningens utgångspunkter vad gäller olika typer av kärnkraftsreaktorer, deras användningsområden samt möjlig påverkan på provningsprocessen. Nuläge, problembeskrivning och utgångspunkter för gällande provningssystem samt de avgifter som gäller för kärnkraftsreaktorer beskrivs. Här sammanfattas även de internationella erfarenheter som utredningen identifierat som grund för utredningens förslag.

Del 2. Utredningens överväganden och förslag

- Kapitel 5 utgör en introduktion och överblick till utredningens förslag, och innehåller en samlad bild och effekter av ett nytt provningssystem med beskrivning av uppskattade tids- och effektivitetsvinster.
- Kapitel 6 redogör för utredningens förslag om en ny lag för regeringens ställningstagande av om nya verksamheter, med en särskild del för kärntekniska anläggningar, bedöms vara i enlighet med samhällets helhetsintresse, ett s.k. principbeslut.
- Kapitel 7 redogör för utredningens förslag om ändringar av provningen enligt miljöbalken.
- Kapitel 8 redogör för utredningens förslag om ändringar av provningen enligt kärntekniklagen.
- Kapitel 9 innehåller utredningens förslag om differentierade avgifter för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av ansökningar om tillstånd till uppförande, innehav och drift av nya kärnkraftsreaktorer.
- Kapitel 10 innehåller utredningens bedömningar om andra åtgärder som kan leda till mer effektiv provning av ny kärnkraft, samt behov av fortsatt uppföljning och differentiering av avgifter

till Strålsäkerhetsmyndigheten. Även identifierade hinder för etablering av ny kärnkraft i Sverige ingår här.

Del 3. Fördjupning och konsekvenser av utredningens förslag

- Kapitel 11 beskriver utredningens ställningstagande till frågan om förtur för ny kärnkraft vid prövning enligt miljöbalken.
- Kapitel 12 innehåller rättsutredningar, internationella jämförelser och annan fördjupande information som tagits fram och stöttat utredningens bedömningar och förslag.
- Kapitel 13 redogör för konsekvenser av utredningens förslag.

Betänkandet avslutas med ett kapitel om när förslagen föreslås träda i kraft (kapitel 14) respektive författningskommentarer (kapitel 15). I bilaga 2 återfinns utredningens två illustrationer med översikt av nuvarande och nytt prövningssystem för att förenkla jämförelse.

DEL 1

Bakgrund och utgångspunkter

3 Historik och nuläge

I detta kapitel sammanfattas viss historik och nuläget vad gäller utredningens uppdrag om tillståndsprövning och avgifter för provning. Mer detaljerade utgångspunkter och förutsättningar för utredningens förslag finns i kapitel 4.

3.1 Kärnkraft i Sverige

Senaste gången en tillståndsprövning av en ny kärnkraftsreaktor inleddes i Sverige var i början av 1970-talet, för ganska exakt ett halvt sekel sedan. Det skedde i en annan tid, i en helt annan teknisk och samhällelig kontext och med en helt annan kravbild. När sedan Sveriges senaste reaktorer tagits i drift år 1985 betraktades det svenska kärnkraftsprogrammet som fullt utbyggt. Inriktningen har sedan dess legat på att upprätthålla och utveckla säkerheten och strålskyddet i befintliga reaktorer. Dessa har moderniserats och säkerhetshöjts i flera omgångar.¹

Hälften av de totalt 12 reaktorerna som byggdes och togs i kommersiell drift för elproduktion till transmissionsnätet är nu under avveckling, medan det pågår förstudier och bedömningar av möjligheten att driva kvarvarande reaktorer i Forsmark (3 reaktorer), Ringhals (2 reaktorer) och Oskarshamn (1 reaktor) i upp till 80 år.^{2,3}

Systemet för omhändertagande av det använda kärnbränslet och övrigt kärnavfall från de befintliga reaktorerna är under utveckling. Ett system för slutförvar av använt kärnbränsle har prövats och regeringen har beviljat tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk

¹ Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM2022-6007-7), 2023.

² <https://www.uniper.energy/sverige/nyheter/80-bli-det-nya-60-for-karnkraften/>, hämtad 2024-11-19.

³ <https://group.vattenfall.com/se/nyheter-och-press/pressmeddelanden/2024/forsmark-och-ringhals-siktat-pa-80-ars-drifttid-av-befintliga-karnkraftreaktorer>, hämtad 2024-11-19.

verksamhet och tillåtlighet enligt miljöbalken i januari 2022.⁴ I oktober 2024 beviljade mark- och miljödomstolen tillstånd enligt miljöbalken.⁵ Systemet för slutförvar består av en anläggning för mellanlagring och inkapsling av använt kärnbränsle i Oskarshamn kommun samt en anläggning för deponering av kärnavfallet i berggrunden i Forsmark, Östhammars kommun. Strålsäkerhetsmyndigheten fortsätter att pröva varje steg av uppförandet av slutförvaret i en s.k. stegvis prövning.⁶ Tillståndet gäller för kärnavfall från de tolv reaktorer (sex reaktorer i drift) som ingår i det pågående svenska kärnkraftsprogrammet. Tillståndet gäller inte för kärnavfall från ett eventuellt nytt kärnkraftsprogram. Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) får i slutförvaret deponera cirka 6 000 kapslar med cirka 12 000 ton kärnavfall. Verksamheten beräknas pågå i cirka 70 år men den kan pågå längre om t.ex. de befintliga reaktorernas drifttid förlängs.

En mer fullständig historisk tillbakablick med sammanfattning av kärnteknikens, kärnkraftens och kärntekniklagstiftningens historia i Sverige finns t.ex. i Kärntekniklagutredningens betänkande.⁷ Redogörelsen spänner över hela utvecklingen från ett tidigt kombinerat militärt och civilt kärntekniskt program, utbyggnaden av nuvarande kärnkraftsprogram, folkomröstning och efterföljande beslut om nedläggning senast 2010, till att förbud mot att nya reaktorer tas bort vilket möjliggjorde ett generationsskifte på befintliga platser till befintligt antal (10 reaktorer i drift). Betänkandet skrevs med förutsättningen att utredningen inte såg några indikationer på att det inom överskådlig framtid kommer att uppföras nya kärnkraftsreaktorer i landet och att endast några enstaka nya tillståndsprövningar av större kärntekniska anläggningar kommer att bli aktuella inom överskådlig tid, t.ex. ett slutförvar för långlivat avfall. Utredningen bedömde dock att en ny lag ändå bör vara så utformad att den ska kunna hantera en situation där dessa förutsättningar skulle förändras och där flera andra prövningar också skulle bli aktuella.⁸

⁴ <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/01/slutforvaret-for-anvant-karnbransle/>, hämtad 2024-11-19.

⁵ Se Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-10-24 i mål nr M 1333-11 och M 4842-23.

⁶ En stegvis prövningsprocess – Strålsäkerhetsmyndigheten (stralsakerhetsmyndigheten.se), hämtad 2024-11-19.

⁷ SOU 2019:16.

⁸ SOU 2019:16, s. 137.

Sedan Kärntekniklagutredningens betänkande lämnades har ett nytt skifte skett, internationellt och i Sverige, när det gäller synen på behov och möjlighet att bygga ny kärnkraft. Det är i huvudsak tre drivkrafter som lyfts fram av allt fler länder som ser ny kärnkraft som en möjlighet för ett framtida energisystem. Det handlar om klimatomställning, säkerhetspolitik och konkurrenskraft, som gemensamt innebär behov av en ökad elektrifiering och ett ökat energibehov för samhället i stort, för industrin och nya elintensiva verksamheter, t.ex. serverhallar för artificiell intelligens. I samband med FN:s klimatkonferenser 2023 (COP 28) och 2024 (COP 29) har en deklaration om stärkt samarbete på kärnkraftsområdet och om att tredubbla kärnkraftskapaciteten till 2050 för att nå klimatmålen undertecknats av totalt 31 länder, inklusive Sverige.

De svenska regeringspartierna Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna har i samarbete med Sverigedemokraterna genom ett tilläggsavtal till Tidöavtalet etablerat en färdplan för ny kärnkraft i Sverige. I regeringens klimathandlingsplan⁹ uttrycks att kärnkraften har potential att producera de stora mängder fossilfri el som är en förutsättning för klimatomställningen. Möjligheten att bygga små reaktorer, s.k. SMR, lyfts också som en möjlighet att använda kärnenergin på nya sätt, t.ex. som källa till processvärme. Ett nytt energipolitiskt mål om att elproduktionens sammansättning år 2040 är 100 procent fossilfri elproduktion antogs i Vårändringsbudget för 2023.¹⁰ I den energipolitiska inriktningspropositionen antogs också målen från tilläggsavtalet till Tidöavtalet om att ny kärnkraft med total effekt motsvarande minst två storskaliga reaktorer bör finnas på plats senast 2035, och att det till 2045 behövs en kraftfull utbyggnad som exempelvis skulle kunna motsvara minst tio nya storskaliga reaktorer.¹¹

Effektivare tillståndsprocesser beskrivs i samtliga dessa sammanhang som en förutsättning för att nå satta mål. Tillståndsprovning av kärnkraft, och andra kärntekniska anläggningar, innebär en förhållandevis omfattande granskning av att krav på säkerhet och strålskydd kan uppfyllas för den planerade verksamheten. Provningen enligt kärntekniklagen har en nära relation till miljöprovningen enligt miljöbalken. Tillsammans utgör dessa provningar en viktig

⁹ Skr.2023/24:59.

¹⁰ Prop. 2022/23:99.

¹¹ Prop. 2023/24:105, s. 36.

grund för samhällets acceptans för denna typ av verksamhet. Det är i detta ljus som Kärnkraftsprövningsutredningen har tillsatts och i detta första delbetänkande har utredningen utrett möjligheter till effektivare tillståndsprövning samt rättvisare och mer ändamålsenliga avgifter för provning av nya kärnkraftsreaktorer i Sverige.

3.2 Nuvarande system och avgifter för provning av tillstånd

Tillståndsprövning och tillsyn av kärntekniska anläggningar sker enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), strålskyddslagen (2018:396) och miljöbalken. Prövningen sker parallellt och är i vissa delar överlappande.

Därutöver finns flera andra typer av tillstånd som är nödvändiga för att bygga nya kärnkraftsreaktorer och som har viss samverkan med dessa processer, t.ex. detaljplan och bygglov.¹² Planprocessen måste vara avslutad och bygglov meddelat innan uppförandet av anläggningarna får påbörjas. De tillhörande markberedningar som inte är lovpliktiga får i princip påbörjas enligt plan- och bygglagen, så länge det inte innebär påbörjande av sådan byggnation som kräver startbesked.¹³ Dessa processer ingår inte i utredningens uppdrag, men beskrivs övergripande i avsnitt 3.4 nedan i syfte att ge en utökad helhetsbild.

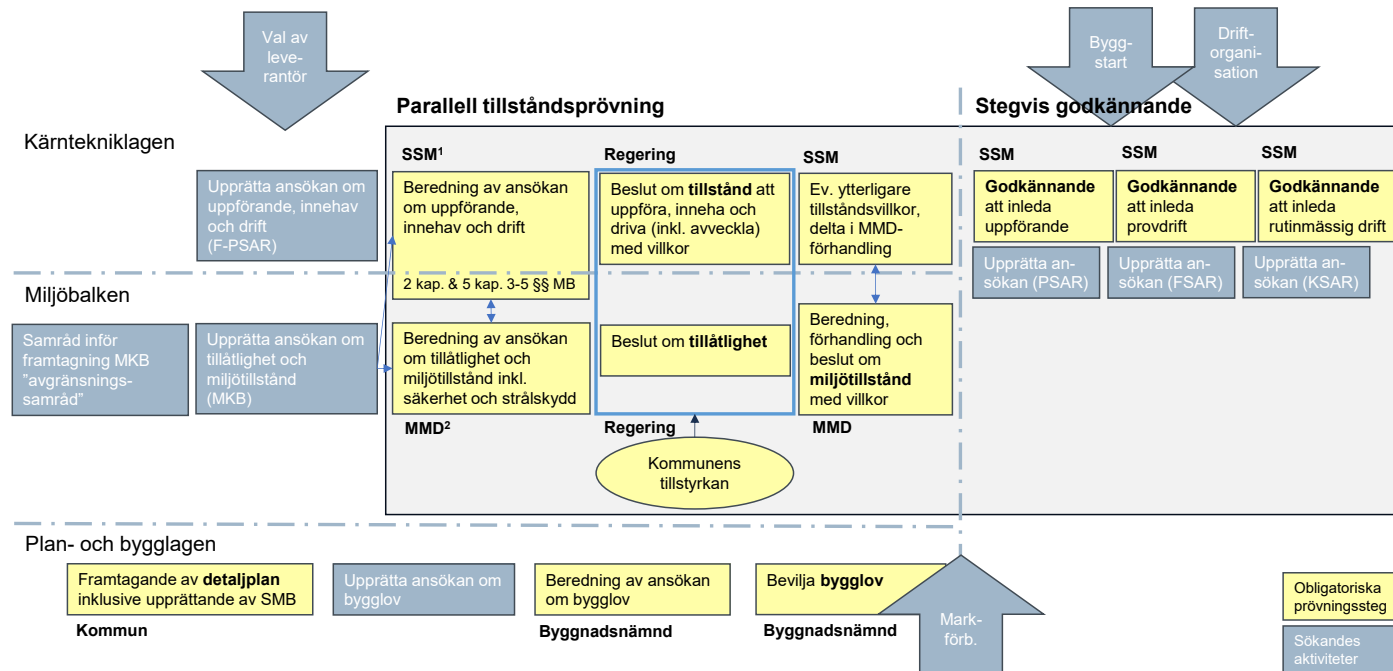
Se även figur 3.1 nedan där huvuddragen i dessa processer och hur de samverkar visas. Figuren visar övergripande steg vid provning av tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken, samt i relation till provning av bygglov enligt plan- och bygglagen. Signifikanta delar av ansökans innehåll ingår i de sökandes aktiviteter för att upprätta ansökan. För ansökan enligt kärntekniklagen representeras det av olika versioner av den s.k. strålsäkerhetsrapport (SAR) som är en central del av den samlade redovisningen som behövs för att visa hur säkerheten och strålskyddet upprätthålls. Under provning och stegvist godkännande granskas förberedande preliminär SAR (F-PSAR), preliminär SAR (PSAR), förnyad SAR (FSAR)

¹² Detaljplan krävs för att anlägga ett industriområde om åtgärden kan antas medföra en betydande omgivningspåverkan, se 4 kap. 2 § punkt 3 a och b plan- och bygglagen. Kravet på miljökonsekvensbeskrivning gäller för ansökan om tillstånd, men en strategisk miljöbedömning behöver finnas i detaljplaneärendet.

¹³ Se t.ex. rättsfallen MÖD 2020:29.

och kompletterad SAR (KSAR). För ansökan enligt miljöbalken representeras det med miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och ansökan om bygglov med strategisk miljöbedömning (SMB).

Figur 3.1 Nuvarande system för prövning av tillstånd för kärntekniska anläggningar, inklusive kärnkraftsreaktorer



Egen figur. Förkortningar för prövande instanser är 1. Strålsäkerhetsmyndigheten, och 2. mark- och miljödomstolen.

Kärntekniklagen

Kärnteknisk verksamhet (bland annat att uppföra, inneha och driva en kärnkraftsreaktor) kräver tillstånd enligt 1 och 5 §§ kärntekniklagen. Vid prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen ska flera bestämmelser i miljöbalken tillämpas, såsom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., bestämmelser om miljö kvalitetsnormer, planer och planeringsunderlag i 3 kap. och om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap.

En ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen till många kärntekniska verksamheter, däribland reaktorer, prövas av regeringen. Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för att bereda ärendet och med ett eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Myndigheten prövar dock själv tillstånd för innehav av kärnämnen, kärnavfall och använt kärnbränsle samt anläggningar som behövs för sådan verksamhet under förutsättning att aktiviteten hos den totala mängden avfall i anläggningen är begränsad, se 16 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen). Myndigheten får också när som helst besluta om nya villkor för ett kärntekniskt tillstånd, om det behövs med hänsyn till säkerheten (8 § kärntekniklagen och 20 § kärnteknikförordningen).

Vissa beslut som fattats av Strålsäkerhetsmyndigheten får överklagas av sådana organisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (29 § kärnteknikförordningen). Strålsäkerhetsmyndighetens beslut överklagas till regeringen (24 a § kärnteknikförordningen).

Regeringens tillstånd till kärnteknisk verksamhet meddelas normalt med villkor om ett s.k. stegvist godkännande, där Strålsäkerhetsmyndighetens godkännande krävs innan tillståndshavaren får påbörja uppförande av den kärntekniska anläggningen, innan provdrift samt innan rutinmässig drift. Det finns sedan tidigare Kärntekniklagsutredning ett förslag att dessa steg, tillsammans med steg för godkännande innan avveckling av anläggningen får påbörjas, formaliseras och införs i lag.¹

¹ SOU 2019:16.

Strålskyddslagen

Kärnteknisk verksamhet utgör även verksamhet med joniserande strålning, vilket som huvudregel kräver tillstånd enligt strålskyddslagen. För en kärnteknisk verksamhet krävs dock tillstånd enligt strålskyddslagen endast om det har bestämts i tillståndet enligt kärntekniklagen.² Vid en kärnteknisk anläggning kan det även bedrivas viss verksamhet med strålning som inte är en del av den kärntekniska verksamheten och som därför behöver särskilt tillstånd enligt strålskyddslagen.³

Även om en kärnteknisk verksamhet är undantagen från tillståndsplikten enligt strålskyddslagen kan ytterligare villkor för verksamheten behövas från strålskyddssynpunkt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om sådana villkor enligt 6 kap. 22 § strålskyddslagen. Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd och kan besluta om villkor både i samband med tillståndsgivningen och därefter, se 5 kap. 1 § och 6 kap. 21 § strålskyddsförordningen (2018:506).

Miljöbalken

Att uppföra och driva en reaktor är miljöfarlig verksamhet som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön och som därför kräver tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. En ansökan om att få uppföra och driva en reaktor ska prövas av mark- och miljödomstol, se 1 kap. 6 § och 21 kap. 7 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Miljöbalken ska enligt 1 kap. 1 § tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. En av de olägenheter som ska beaktas är joniserande och icke-joniserande strålning.

Verksamheten kan dessutom vara beroende av omfattande vattenverksamhet, vilket kräver tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken och som också prövas av mark- och miljödomstol.

Därutöver ska regeringen pröva tillåtligheten enligt miljöbalken av en anläggning som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen, se 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken. Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs enligt 17 kap. 6 § miljöbalken för att regeringen ska få tillåta anläggningen. Om regeringen tillåter verksamheten går

² Se t.ex. kommittédirektiv Ny kärnkraft i Sverige – ett andra steg, dir. 2023:155, s. 3.

³ Se t.ex. prop. 2017/18:94, s. 159.

målet åter till mark- och miljödomstolen som efter fortsatt beredning ger tillstånd till verksamheten och föreskriver de villkor som krävs.

Överprövning

Om Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyns- eller tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen överklagas ska regeringen överpröva dessa enligt 23 § kärntekniklagen. Samtidigt överprövas överklagade tillsyns- och tillståndsbeslut enligt strålskyddslagen av allmän förvaltningsdomstol enligt 10 kap. 2 § strålskyddslagen. Mark- och miljödomstolens domar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt och därefter till Högsta domstolen. Regeringens beslut om tillstånd till kärnteknisk verksamhet kan inte överklagas. Däremot kan enskilda och miljöorganisationer ansöka om rättsprövning av beslutet enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Avgifter för prövning av tillstånd och stegvis godkännande av nya reaktorer enligt kärntekniklagen

Enligt 5 § förordningen om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten (avgiftsförordningen) ska en ansökningsavgift om 101 400 000 kronor betalas till myndigheten, om ansökan avser uppförande av en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor. Avgiften ska betalas med 34 476 000 kronor när ansökan ges in, 33 462 000 kronor senast ett år efter att ansökan gavs in och 33 462 000 kronor senast två år efter att ansökan gavs in.

Enligt 7 § samma förordning ska sedan en granskningsavgift betalas från det att tillståndet getts till s.k. provdrift och sedan fram till normaldrift. Utöver ansöknings- och granskningsavgifterna finns avgifter för planering av beredskap och krishantering, forskning och nukleär icke-spridning som börjar gälla vid olika tidpunkter under det stegvisa godkännandet.

Strålsäkerhetsmyndigheten får enligt 19 § sätta ned eller efterskänka en avgift i det enskilda fallet, om det finns särskilda skäl. Alla avgifter som betalas enligt förordningen disponeras av myndigheten.

3.3 Regelutveckling

De gällande reglerna för kärnteknisk verksamhet har de senaste tio åren utvecklats, eller föreslagits utvecklas, på olika sätt. Kärntekniklagen har på senare år reviderats, bl.a. 2017 för att genomföra vissa delar av det ändrade kärnsäkerhetsdirektivet.⁴ Övriga bestämmelser i direktivet genomfördes genom ändringar i Strålsäkerhetsmyndighetens befintliga föreskrifter. Ändringarna var i huvudsak av temporär karaktär i avvaktan på den mer heltäckande reglering som föreskriftsöversynen i sin helhet skulle resultera i. Den 26 april 2018 beslutade riksdagen om en ny strålskyddslag (2018:396), bland annat för att i Sverige genomföra delar av bestämmelserna i strålskyddsdirektivet⁵. Andra delar av direktivet togs om hand och precisades i nya föreskrifter, bland annat i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning.⁶

Kärntekniklagutredningen lämnade i mars 2019 över sitt betänkande med förslag om att den nuvarande lagen om kärnteknisk verksamhet upphävs och ersätts av en ny kärntekniklag med ny struktur.⁷ Utredningen föreslog även att den s.k. stegvisa prövningen av kärntekniska verksamheter eller anläggningar under uppförande på ett tydligare sätt regleras i lag. Förslaget innebar att innan tillståndshavaren får inleda nästa moment i sin verksamhet, ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bedöma om tillståndshavaren har förutsättningar att gå vidare till nästa steg och, om så är fallet, besluta att så får ske. Utredningen föreslog även att myndigheten ska samråda med berörda innan beslut fattas. Utredningens förslag innebar även ett antal andra förtydliganden och justeringar, vilka till viss del har legat till grund för den nu aktuella utredningens arbete.

I april 2024 fick en utredare i uppdrag att analysera, föreslå och bereda de förslag som behövs för att revidera eller ersätta kärntekniklagen och kärnteknikförordningen. Utredaren ska ta vidare Kärntekniklagutredningens betänkande, Strålsäkerhetsmyndighetens redovisningar av uppdraget från regeringen om utveckling av regel-

⁴ 2014/87/Euratom.

⁵ 2013/59/Euratom.

⁶ För mer information om rättsakter under Euratomfördraget samt internationella överenskommelser och konventioner på kärnenergiområdet, se SOU 2019:16.

⁷ SOU 2019:16.

verk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (förutom de förslag som ingår i Kärnkraftsprövningsutredningens, dvs. den nu aktuella utredningens, uppdrag) samt ett par tillkommande frågor.⁸

Strålsäkerhetsmyndigheten har genomfört ett regeringsuppdrag att se över föreskrifter och allmänna råd. Arbetet inleddes under 2013. I arbetet med att utforma föreskrifterna togs hänsyn till de slutsatser som drogs i samband med granskningar av Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet som IAEA genomfört i förhållande till det internationella organets standarder inom säkerhetsområdet (Safety Standards Series och Nuclear Security Series). Även beslutade uppdateringar av EU-direktiven inom kärnsäkerhet och strålskydd (se ovan) och de s.k. Safety Reference Levels (SRL) för befintliga kärnkraftsreaktorer samt andra principiella underlag för nya reaktorer som de nationella tillsynsmyndigheter som ingår i Western European Nuclear Regulators Association (WENRA), inklusive Sverige, har åtagit sig att förbättra och harmonisera sina nationella regelverk mot, har beaktats i utvecklingen av föreskrifterna. Med utgångspunkt från främst kärntekniklagen och strålskyddslagen med tillhörande förordningar, har den del av myndighetens författningssamling som berör kärntekniska anläggningar ordnats hierarkiskt på tre nivåer.⁹ Nya föreskrifter har trätt i kraft på övergripande nivå¹⁰, samt genom tre nya sammanhängande föreskrifter för kärnkraftsreaktorer.¹¹ Inom ramen för översynen pågår även arbete med framtagning av nya föreskrifter som avser att ersätta, men även komplettera, föreskrifter om specifika konstruktions- och verksamhetsdelar.

Strålsäkerhetsmyndigheten bedömde i genomfört regeringsuppdrag att gällande föreskrifter i stor utsträckning är tillämpbara för ny reaktorteknik, framför allt för reaktorer av lättvattentyp, inklusive SMR. Kravbilden är dessutom i huvudsak teknikneutral och bedöms således till stor del vara tillämpbar för alla typer av reaktorer, även om visst ökat utrymme för anpassad tillämpning av krav för olika reaktortekniker kan behöva tillföras. Även stöd för

⁸ KN2024/00929.

⁹ SSM2022-6007-7, s. 10.

¹⁰ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktiga verksamheter med joniserande strålning.

¹¹ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:4) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer, Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:5) om värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer, samt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:6) om drift av kärnkraftsreaktorer.

tolkning och tillämpning som är relevant för olika reaktortekniker lyfts som ett utvecklingsbehov, men också utmaningar i form av prioritering i förhållande till pågående översyn av föreskrifter för kärntekniska anläggningar, kunskapsläget om nya reaktortekniker och tillgång till mer detaljerad information om specifika reaktor-konstruktioner innan en formell ansökan. Bedömningen är genomförd med stöd av en genomgång av IAEA:s standarder.¹²

Föreskrifterna tillämpar i stor utsträckning ett angreppssätt med resultat- eller funktionsinriktade krav (eng. *performance based*) i stället för att ange mer detaljerade krav på tekniska lösningar eller på hur verksamheten ska bedrivas (eng. *prescriptive*), eller genom individuella krav på varje anläggning (eng. *facility based*). Funktionsorienterade krav är framtagna i syfte att ange mål och principer som kan visas uppfyllas på olika sätt, och kan då bl.a. medge olika lösningar för att uppnå samma mål. Det förtydligar också ansvarsfördelningen mellan myndighet och tillståndshavare, då den reglerande myndigheten inte genomför precisa analyser eller avvägningar av konsekvenser av olika lösningar vid regleringstillfället. Det är i stället den sökande eller tillståndshavaren som i sin kravtolkning och argument om kravuppfyllelse behöver ta fram sådana underlag, och myndigheten bedömer i prövning och tillsyn om framförda argument och belägg är tillräckliga för att påvisa kravuppfyllnad. Effekten av olika principer för reglering på uppfattad ansvarsfördelning mellan reglerande myndighet och tillståndshavare, modeller för tillsyn m.m. har diskuterats och utvecklats nationellt och internationellt. Strålsäkerhetsmyndigheten publicerade t.ex. 2013 ett projekt där olika reglerings- och tillsynsmodeller definieras och diskuteras.¹³ Denna nyttjades vidare i diskussioner internationellt, och sammanfattas i en publikation från OECD:s kärnenergibyrå (NEA) om egenskaper för en effektiv tillstånds- och tillsynsmyndighet inom kärnteknikområdet.¹⁴ En funktionsorienterad reglering avseende säkerhet och strålskydd förordas i allt större utsträckning internationellt, då det kan anses kunna förenkla regelgivningen och harmonisering mellan olika länders reglering. Bland annat anger den rådgivande gruppen till IAEA:s general-

¹² IAEA, *Applicability of IAEA Safety Standards to Non-Water Cooled Reactors and Small Modular Reactors*, Safety Reports Series No. 123 (2023).

¹³ *Regulatory Approaches in Nuclear Power Supervision*, SSM rapport 2013:29, 2013-09-27.

¹⁴ OECD-NEA, "Green booklet on Characteristics of an Effective Regulator," Nuclear Energy Agency, NEA/CNRA/R(2014)/3, 2014.

direktör i säkerhetsfrågor (International Nuclear Safety Advisory Group, INSAG) i en rapport om tillämpning av principen om djupförsvar för SMR, att den stora variationen av olika typer av SMR och deras specifika utformning gör det nödvändigt att främst överväga funktionsorienterade krav.¹⁵ De konstaterar att anpassad tillämpning av mer preskriptiva krav är svårare att göra, då olika avvägningar och hänsynstaganden när det gäller olika sätt att uppfylla sådana krav försvåras.

3.4 Övriga nödvändiga processer

3.4.1 Anslutning till elnätet

Det svenska elnätet består av transmissionsnätet, ett antal regionnät och ännu fler lokalnät, samt utlandsförbindelser till våra grannländer som gör att el kan överföras mellan länderna på marknadsmässiga villkor. Det krävs nätkoncession enligt ellagen (1997:857) för att bygga och använda en starkströmsledning. Det är Energi-marknadsinspektionen som beslutar om nätkoncession och att en ledning får byggas. Den som fått tillstånd till nätkoncession måste enligt ellagen ansluta en elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet om det begärs.¹⁶

För att ansluta en anläggning till stamnätet¹⁷ krävs tillstånd från Svenska kraftnät, som är systemansvarig myndighet. Svenska kraftnät har upplevt en ökad mängd ansökningar under flera års tid och med minskade marginaler i stamnätet har det lett till att ansökningar normalt läggs i kö för utredning.¹⁸ Elmarknadsförordningen reglerar nätanslutning och föreskriver marknadsaktörernas rätt att få tillgång till överförings- och distributionsnäten.¹⁹ Nätföretagen är skyldiga att ansluta anläggningar till elnätet och avsteg från det får bara göras om det saknas ledig kapacitet och det inte heller finns

¹⁵ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Application of the Principle of Defence in Depth in Nuclear Safety to Small Modular Reactors, INSAG Series No. 28, IAEA, Vienna (2024).

¹⁶ <http://www.energimyndigheten.se/energisystem-och-analys/tillstand-och-provning/tillstandsprocesser/tillstand-for-elnat/>, hämtad 2024-11-12.

¹⁷ Den del av transmissionsnätet som ägs av svenska staten och som Svenska kraftnät har till uppgift att förvalta, driva och utveckla.

¹⁸ Effektivisering av processen för anslutning till transmissionsnätet – Rapportering av regeringsuppdrag, Svk 2023/2085, 2024-01-31, s. 10.

¹⁹ Artikel 3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 om den inre marknaden för el (Elmarknadsförordningen).

förutsättningar att åtgärda detta på ett sätt som är samhällsekonomiskt motiverat utan att förstärka ledningen eller ledningsnätet. Nätföretagen är skyldiga att bygga ut sina elnät vid behov och det kan initieras av en ansökan om anslutning.²⁰

3.4.2 Planprocessen

Ett tillstånd enligt miljöbalken får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900), se 2 kap. 6 § miljöbalken. Vidare finns det krav i 6 kap. miljöbalken om strategiska miljöbedömningar som är tillämpliga vid detaljplanering av område för att bland annat etablera en eller flera kärnkraftsreaktorer. Dessa regler innebär att området måste detaljplaneras för att bygglov ska kunna ges och detaljplanen måste alltså tillåta verksamheten för att mark- och miljödomstolen ska kunna ge tillstånd. Nedan följer en översiktlig redogörelse för hur detaljplaneringen går till.

Fysisk planering – olika nivåer

Det svenska planeringssystemet enligt plan- och bygglagen utgörs av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. Det är enbart områdesbestämmelser och detaljplan som är juridiskt bindande. Regionplan och översiktsplan ska ange den övergripande inriktningen och vara vägledande för efterföljande planering, laggivning och vissa andra beslut.

Nationell planering

Sverige har ingen sektorsövergripande planering på nationell nivå på land. Staten ger i stället ramar för den fysiska planeringen som bedrivs av kommuner och regioner genom nationella mål och genom att peka ut riksintressen.

Enligt plan- och bygglagen är det länsstyrelserna som tillvaratar och samordnar de statliga intressena i planprocessen. Länsstyrelserna kan sägas utgöra statens förlängda arm i regionerna och de centrala

²⁰ 3 kap. 1 § 2 och 4 kap. 2 § ellagen.

myndigheterna ska lämna underlag till länsstyrelserna inom sitt respektive ansvarsområde. Länsstyrelsen ansvarar för och kan ingripa i den kommunala planeringen i frågor som rör riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämningar eller erosion.

Staten påverkar även markanvändningen och förutsättningarna för kommunal och regional fysisk planering genom olika typer av sektorsplanering, som sker utanför planeringssystemet enligt plan- och bygglagen. Det handlar t.ex. om statlig sektorsplanering inom energiområdet eller utbyggnaden av nationell transportinfrastruktur. När det gäller nationell transportinfrastruktur har Trafikverket ansvar för att ta fram ett förslag till nationell transportplan som regeringen sedan tar beslut om.

Områdesbestämmelser – en begränsad reglering

Med områdesbestämmelser kan kommunen reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen om det behövs för att säkerställa översiktsplanens syften eller tillgodose ett riksintresse. Områdesbestämmelser ger ingen byggrätt.²¹

Detaljplanen – planen med bindande rättigheter och skyldigheter

Med en detaljplan reglerar kommunen hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska se ut inom ett visst område. Detaljplaner upprättas i allmänhet när det ska byggas nytt i en tätort eller annan sammanhållen bebyggelse och omfattar ofta ett eller några kvarter. I detaljplanen regleras vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt hur dessa ska användas och utformas.

En detaljplan kan reglera exploateringen mer i detalj. Exempelvis var nya byggnader ska eller får placeras, hur stora eller höga de får vara, hur långt det ska vara mellan hus och tomtgräns och om någon kan få rätt att dra fram ledningar över någon annans mark. Det som anges i detaljplanen blir bindande för kommande bygglovspröv-

²¹ Boverket (2021). Så planeras Sverige. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> Hämtad 2024-08-01.

ningar. Enskilda får en rätt att utnyttja detaljplanen som inte får ändras under genomförandetiden. Detta brukar benämnas ”byggrätt”.

Plan- och bygglagen har som grundläggande förutsättning att den mark som tas i anspråk för bebyggelse ska vara lämplig för ändamålet. Lämpligheten kan prövas genom detaljplan, förhandsbesked eller bygglov. I vissa fall ställs det krav på att lämpligheten prövas i en detaljplaneprocess innan byggnadsnämnden kan ge bygglov. Detta kallas detaljplanekravet eller plankravet.

Syftet med detaljplanekravet är att kommunen ska pröva markanvändningen genom en samlad bedömning och ge berörda möjlighet att delta i processen. Plankravet innebär inte att kommunen är skyldig att göra en detaljplan, utan att planläggning är en förutsättning för att kunna bevilja ansökan om bygglov.

Markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk ska prövas med detaljplan om åtgärden gäller:

- En ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt.
- En bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt.
- Vissa bygglovspliktiga åtgärder som avser s.k. MKB-projekt, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.
- En åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Plankrav för vissa bygglovspliktiga åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan

Om en viss typ av bygglovspliktig åtgärd som avser ett s.k. MKB-projekt, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska markens lämplighet prövas med detaljplan. Det gäller för bygglovspliktiga åtgärder som innebär att ett område kan tas i anspråk för ett visst projekt. Det gäller också om åtgärden vidtas i ett område som redan

har tagits i anspråk för ett sådant projekt. Byggnation av kärntekniska anläggningar är ett sådana projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och det kommer därför krävas en detaljplan.²²

Hur går detaljplaneringen till?

Planläggning med detaljplan syftar till att mark- och vattenområden används till det ändamål som området är mest lämpat för. Lämpligheten bedöms med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. När kommunen tar fram en detaljplan görs det enligt en lagreglerad process med syfte att säkra insyn för berörda, att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att förankra förslaget.

När kommunen tar fram en detaljplan görs det genom standard-, utökad- eller samordnat förfarande. Under vissa förutsättningar är det möjligt att begränsa standardförfarandet så att det endast innehåller ett kommunikationssteg. Kommunen bör handlägga ett förslag till detaljplan med ett standardförfarande, om det är möjligt. (jfr prop. 2013/14:126, s. 73–74)

Valet av förfarande utgår från förutsättningarna i det enskilda ärendet, och regleras i plan- och bygglagens femte kapitel.

Om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska det utökade förfarandet användas. Då ska kungörelse ske inför samråd. Av kungörelsen ska det framgå:

- att kommunen har tagit fram ett förslag om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan
- att det finns ett planförslag,
- vilket område detaljplanen avser,
- planens huvudsakliga innehåll,
- om förslaget till detaljplan avviker från översiktsplanen,
- om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
- om samråd enligt 6 kap. 13 § miljöbalken ska ske med ett annat land,

²² Boverket (2023). Detaljplanekravet. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/> Hämtad 2024-08-01.

- när, var och på vilket sätt planförslaget med tillhörande underlag finns tillgängliga och hur lång samrådstiden är,
- att den som vill lämna synpunkter på förslaget kan göra det under samrådstiden,
- till vem synpunkter ska lämnas, samt
- tid och plats för ett offentligt möte om kommunen avser att anordna ett sådant.

Kungörelsen behöver göras i god tid så att allmänheten ges möjlighet att delta i samrådet. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydelse bland dem inom orten som kungörelsen riktar sig till. Om kommunen anser att syftet med kungörelsen ändå kan nås räcker det att den införs i endast ett mindre antal dagstidningar.

Kungörelse inför samråd ska samrådstid vara minst 3 veckor. Kommunen ska alltid samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, och de kommuner som berörs.

Kommunen ska ge följande tillfälle till samråd:

- de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
- de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
- de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Kommunen behöver emellertid inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet genomföras så att det uppfyller vissa bestämmelser i miljöbalken.

Samråd

Under samrådstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Samrådshandlingarna och informationen om samrådet ska, förutom fastighetsförteckningen, publiceras på kommunens webbplats under samrådet. Publiceringen får dock inte göras i strid mot någon lag eller annan författning.

Under samrådet ska kommunen undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas innebära en betydande miljöpåverkan. Detta innebär bland annat att kommunen ska genomföra ett undersökningssamråd, och fatta ett särskilt beslut om betydande miljöpåverkan kan antas eller inte. Om betydande miljöpåverkan kan antas ska en miljöbedömning göras, och ett avgränsningssamråd ska genomföras. Samrådshandlingarna kan därför omfatta flera olika handlingar som relaterar till miljöbedömning.

Samrådsredogörelse

Efter samrådet ska kommunen göra en samrådsredogörelse. Samrådsredogörelsen ska innehålla en sammanställning av de synpunkter som har kommit in under samrådet samt en redovisning av kommunens ställningstaganden och förslag med anledning av synpunkterna.

Granskning

Inför granskning krävs en underrättelse. Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla. Senast samma dag som underrättelsen anslås på anslagstavlan ska kommunen skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till:

- kända sakägare,
- vissa kända organisationer av hyresgäster,
- myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av planförslaget, och
- länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs.

Utöver underrättelsen ska kommunen även skicka planförslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Granskningstiden ska vara minst 3 veckor. Om detaljplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska granskningstiden dock vara minst 30 dagar.

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Granskningshandlingarna och informationen om granskningen ska, förutom fastighetsförteckningen, publiceras på kommunens webbplats under samrådet. Publiceringen får dock inte göras i strid mot någon lag eller annan författning.

Granskningsutlåtande

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Granskningsutlåtandet ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna. Granskningsutlåtandet ska även innehålla information om hur allmänheten har getts tillfälle att delta under planprocessen.

Kommunen ska så snart som möjligt på sin anslagstavla anslå en underrättelse med information om var granskningsutlåtandet finns tillgängligt och skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Granskningsutlåtandet ska dels finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet, dels publiceras på kommunens webbplats under minst tre veckor.

Antagande

En detaljplan ska som huvudregel antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Om fullmäktige eller byggnadsnämnden beslutar att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska beslutet innehålla de huvudsakliga skälen för detta.

När detaljplanen har antagits ska kommunen tillkännage beslutet genom att anslå det justerade protokollet på kommunens anslagstavla. På anslagstavlan ska kommunen samma dag även anslå en underrättelse med information om antagandet och upplysningar om var beslutet finns tillgängligt samt vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Laga kraft

Ett beslut att anta en detaljplan får laga kraft tidigast tre veckor efter att beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. Detta är under förutsättning att ingen har överklagat beslutet och att länsstyrelsen inte heller valt att överpröva beslutet.

När beslutet fått laga kraft ska kommunen anteckna datum för laga kraft på planhandlingarna. Inom två veckor efter att den fått laga kraft skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten.²³

Tidsåtgång för detaljplaneprocessen

Mediantiden från planuppdraget till antagande av en detaljplan är numera mellan ett och två år enligt en undersökning som Sveriges kommuner och regioner (SKR) har gjort för åren 2022 och 2023. Sedan kan tiden variera bland annat beroende på vad detaljplanen avser.²⁴ Ett beslut att anta en detaljplan kan överklagas till mark- och miljödomstolen och vidare till Mark- och miljööverdomstolen, där det krävs prövningstillstånd för att ärendet ska prövas i sak. Domstolsprocessen tar normalt mellan sex månader och två år, men kan ta längre tid också.

²³ Boverket (2023). Processen för utökad förfarande i korthet. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/processen-i-korthet/> Hämtad 2024-08-01.

²⁴ <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggnad/bostad/fysiskplanering/jamforelserinomdetaljplaneomradet2024/tidsatgang.82113.html>.

4 Utgångspunkter

Detta kapitel innehåller utgångspunkter och fördjupad bakgrund för utredningens arbete. Även gemensamma begrepp och förutsättningar som används beskrivs kort. Först beskrivs allmänna utgångspunkter som är gemensamma för delbetänkandets omfattning, därefter mer specifika utgångspunkter för uppdraget att effektivisera tillståndsprovningen av kärnteknisk verksamhet respektive uppdraget att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter för provning av nya reaktorer.

4.1 Allmänna utgångspunkter

Utgångspunkten för utredningens arbete är att det ska finnas ett effektivt och välfungerande nationellt provningssystem för kärnteknisk verksamhet som är förenligt med Euratomrätt, EU:s regelverk för statsstöd och EU-rätten i övrigt, såväl som med Sveriges internationella förpliktelser enligt internationella konventioner.¹ Klimatförändringarna och elektrifieringen av samhället sätter fokus på en fossilfri elproduktion och i en föränderlig omvärld är det viktigt att provningssystemet är rustat för att även hantera frågor som har betydelse för Sveriges säkerhet. Systemet ska fungera för både stora och små aktörer, för etablerad teknik och mer innovativa lösningar. Den politiska dimensionen av provningen ska komma in tidigt, för att skapa förutsägbarhet och tydlighet och för att kunna underlätta planering och finansiering av omfattande ansökningar. De olika delarna av tillståndsprovningen ska i möjligaste mån innebära att varje fråga provas vid ett tillfälle.

¹ Både kärnsäkerhetskonventionen (SÖ 1997:71) och kärnsäkerhetsdirektivet (2009/71/Euratom) anger att medlemsstaternas nationella legala ramverk ska innehålla bestämmelser om bland annat ett system för tillståndsgivning och förbud mot drift av kärntekniska anläggningar utan tillstånd. Tillståndsgivning är därmed nationell kompetens.

En annan utgångspunkt för utredningen är att förslagen ska bidra till en rättssäker och effektiv process. Det innebär att förslagen ska säkerställa att processen blir snabb och tydlig, men också att prövningen ska hålla en hög kvalitet och tillgodose skyddet av människor och miljön mot skadlig verkan av joniserande strålning.

Utredningen har utgått från kommittédirektiven, men under arbetet har utredningen också identifierat ett antal andra faktorer av betydelse för en effektiv tillståndsprövning. Utredningen ser det inte som ett uppdrag att göra en faktisk bedömning eller plan för om, var eller när ny kärnkraft av olika slag bör komma till stånd. Däremot innebär den förändring i politisk inriktning och branschens utveckling nationellt och internationellt, att utredningen t.ex. har en nästan omvänd förutsättning än Kärntekniklagutredningen hade för bara fem år sedan. Den utredningen genomfördes med utgångspunkt att det inte inom överskådlig tid kommer att uppföras nya kärnkraftsreaktorer i landet.²

Denna utredning utgår från möjligheten att ett antal nya reaktorer, av olika storlek, teknik samt olika ägar- byggnations- och driftstrukturer kan planeras, uppföras och tas i drift under kommande årtionden. Det innebär att utredningens förslag har diskuterats och tagits fram i förhållande till både befintliga och nya aktörer inom kärnkraftsbranschen, med målet att förslagen ska leda till effektivare prövning på både kort och lång sikt. Med kort sikt avses exempelvis påverkan på de som avser att ansöka om tillstånd de kommande åren, och med lång sikt tar utredningen sikte på målet om fossilfrihet till år 2045. Det nya prövningssystemet med tillhörande avgifter för prövning måste vara funktionellt och anpassat för nya tillståndsprövningar, effekthöjningar och avveckling.

4.1.1 Generell tillämpning för kärntekniska anläggningar

I utredningens uppdrag ingår bl.a. att utreda hur tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer kan effektiviseras med tydlighet och korta prövningstider som mål.

I kärntekniklagen är det övergripande begreppet kärnteknisk verksamhet. Att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning utgör alltid kärnteknisk verksamhet. Kärnkraftsreaktor är en

² SOU 2019:16, s. 137.

av flera definierade typer av kärntekniska anläggningar. Andra exempel på sådana anläggningar är anläggning för lagring av kärnämne eller anläggning för slutförvaring av kärnavfall. Kärntekniklagen är generellt utformad utifrån begreppen kärnteknisk verksamhet och kärnteknisk anläggning. Det finns mycket begränsat med specialreglering i lagen som enbart träffar kärnkraftsreaktorer.³

Specialreglering för kärnkraftsreaktorer riskerar att göra regelverket svåröverskådligt och det går inte att utesluta gränsdragningar som kan vara svåra att motivera, såsom mellan kärnkraftsreaktorer och forskningsreaktorer. Etablering av ny kärnkraft innebär att frågan om nya, ännu inte planerade anläggningar för omhändertagande av uppkommet avfall aktualiseras. Framtida ansökningar om uranbrytning kan inte uteslutas. Uppförande av dessa typer av anläggningar rymmer också en politisk dimension och därtill inte sällan komplexa frågor om säkerhet och strålskydd. Det är en fördel om det finns ett ändamålsenligt regelverk på plats som kan hantera en framtida utveckling med nya anläggningar som kan behövas som en följd av utbyggnaden av ny kärnkraft. Utredningens förslag gäller därför i tillämpliga delar kärntekniska anläggningar.

Vad gäller utredningens uppdrag att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter är denna utgångspunkt dock mer avgränsad, med hänsyn till uppdragets fokus mot kärnkraftsreaktorer, samt den struktur som redan gäller med mer specifika avgifter för olika typer av anläggningar.

4.1.2 Grundläggande begrepp

I kommittédirektiven⁴, detta delbetänkande såväl som i andra underlag förekommer ett antal begrepp och andra förutsättningar. Nedan ges en kort introduktion till hur dessa begrepp kan förstås inom ramen för utredningens uppdrag.

³ T.ex. 10 § 5 om överföring av processparametrar i samband med radiologiska nödsituationer. Utredningen återkommer till denna fråga i uppdraget om beredskap med redovisning senast den 27 februari 2026.

⁴ Dir 2023:155.

Säkerhet och strålskydd (strålsäkerhet och kärnämneskontroll)

Begreppet *strålsäkerhet* etableras i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter genom en definition av begreppet till:⁵

gemensam benämning för strålskydd och säkerhet.

Av den vägledning som tillhör föreskrifterna framgår att säkerhetsbegreppet enligt kärntekniklagen omfattar såväl säkerhet som fysiskt skydd samt i viss mån nukleär icke-spridning. Däremot har Strålsäkerhetsmyndigheten valt att inte inkludera nukleär icke-spridning, inklusive kärnämneskontroll, i begreppet strålsäkerhet, eftersom de övergripande målen för strålsäkerhet respektive nukleär icke-spridning skiljer sig väsentligt åt.

I detta betänkande bedömer utredningen att det inte finns skäl att göra samma avgränsning, utan uttrycket *säkerhet och strålskydd* används genomgående för de krav som ställs i kärntekniklagen och strålskyddslagen samt villkor och föreskrifter som är meddelade med stöd i de lagarna. Detta omfattar således alla frågor som kan bli föremål för tillståndsprövning avseende ett eller flera områden inom strålskydd, kärnsäkerhet, fysiskt skydd eller kärnämneskontroll. I vissa sammanhang kan begreppet strålsäkerhet förekomma, vilket då är i en mer allmän beskrivning av området eller syftet med skydd av människor och miljön av skadlig verkan av strålning.

Kärnkraftsreaktor/reaktorteknik/reaktormodell

Med kärnkraftsreaktor avses enligt 2 § 1 a kärntekniklagen en typ av kärnteknisk anläggning för utvinning av kärnenergi. Således avses den kompletta anläggning, inklusive det kärnämne och de strålkällor som behövs för utvinning av kärnenergi, inklusive för hantering av kärnämne och kärnavfall inom ramen för tillståndet för reaktorn. En etablerad tolkning är att detta omfattar samtliga områden, utrymmen, strukturer, system och komponenter samt organisation och resurser (se nedan) som behövs för den sammantagna verksamheten. Uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning utgör enligt 1 § samma lag kärnteknisk verksamhet.

⁵ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning.

Utredningens uppdrag utgår från begreppet kärnkraftsreaktor och därmed inkluderas inte särskilda utvecklingssteg med forsknings- eller demonstrationsreaktor i uppdraget, utan utredningens fokus är prövning av tillstånd och tillhörande avgifter för en anläggning som är avsedd för kommersiellt bruk.

När det gäller olika typer av reaktorer används även begrepp som reaktorteknik och reaktormodell. Se avsnitt 4.1.4 för viss fördjupning om hur dessa begrepp kan förstås inom ramen för utredningens uppdrag.

Konstruktion/utformning

Begreppet konstruktion används i denna utredning, både för att beskriva processen och resultatet av att utveckla ett koncept och detaljerade underlag så som ritningar, stödberäkningar och specifikationer för en reaktor och dess delar. Med process avses vidare de samverkande eller varandra påverkande aktiviteter som omformar ovanstående specifikationer till implementerade och utprovade lösningar för en reaktor, så att dessa kan tas i drift. Denna process benämns som *konstruktionsarbete*.⁶

Begreppet konstruktionsarbete omfattar tre faser i en kärnkraftsreaktors livscykel i enlighet med IAEA:s SSG-12, dvs.

- utformning (eng. *design*)
- tillverkning, byggnation, installation, (eng. *construction*) och
- idrifttagning (eng. *commissioning*).

I dessa faser ska en mängd aktiviteter utföras, exempelvis planering, värdering med tillhörande analys, verifiering och validering av föreslagen konstruktion, samt granskning och framtagande av redovisning som beskriver hur krav på säkerhet och strålskydd omsätts och tillgodoses för en föreslagen konstruktion. Idrifttagning är att se som en gradvis övergång från tillverkning, byggnation och installation av ny eller ändrad konstruktion av en kärnkraftsreaktor till drift av densamma. Konstruktionsarbetet anses avslutat när driftfasen tar vid.

⁶ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:4) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer.

Uppförande/byggnation

Utredningen använder både begreppet uppförande och byggnation. Begreppet uppförande ingår kärntekniklagens beskrivning av vad som utgör kärnteknisk verksamhet (1 §) och därmed i de regler som avser krav på tillståndsprövning och avgifter för tillståndsprövning. Byggnation kan ses som en synonym, och används av utredningen i huvudsak för att beskriva de faktiska åtgärder som genomförs av eller under ledning eller beställning av en tillståndshavare efter givet tillstånd för att få en ny anläggning på plats. (se även beskrivning av konstruktion och konstruktionsarbete ovan).

Plats/förlägningsplats/lokalisering

I stället för lokalisering använder utredningen begreppet platsval eller val av plats. Syftet är att använda uttryck som bidrar till att mer i klartext beskriva vad som avses, samt att harmoniera med miljöbalkens krav på platsval enligt 2 kap. 6 § miljöbalken.⁷ I förhållande till kärntekniklagen är det inte själva valet av plats i meningen att jämföra olika platser som avses, utan en utvärdering av att en specifik plats är lämplig för en avsedd verksamhet.

I vissa sammanhang används även begreppet förlägningsplats dvs. det yttre begränsade område⁸ och den kringliggande omgivningen med pågående verksamheter och aktuella geografiska förhållanden. I samband med att en ny kärnkraftsreaktor eller annan anläggning planeras, genomförs aktiviteter för att identifiera och fastställa förutsättningarna för den tänkta förlägningsplatsen (eng. *siting*).

⁷ Begreppet lokalisering förekommer i miljöbalken och andra lagar i bestämmelser som avser processen och beslutet om att bestämma/ange den specifika platsen, jämför även med de engelska begreppen *siting* och *site evaluation* i IAEA Specific Safety Requirements No. 1 (SSR-1).

⁸ Med *yttre begränsat område* avses i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter en avgränsning av det område dit personer ur allmänheten inte har allmänt tillträde. Vanligen sammanfaller gränsen för det yttre begränsade området med gränsen för skyddsobjekt. I andra fall sammanfaller gränsen för yttre begränsat område med gränsen för det som vanligen kallas industriområde.

Organisation och resurser

Med tillståndshavarens/sökandens organisation och resurser avses ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra de skyldigheter som åligger en tillståndshavare enligt kärntekniklagen.⁹

Förprovning/Förhandsprovning/Processer som föregår tillståndsprövning

I uppdraget och de diskussioner som förts inför uppdragets genomförande förekommer en mängd begrepp för de moment eller processer som föregår tillståndsprövning och förekommer inom olika rättsområden i Sverige eller internationellt inom kärnsäkerhetsområdet. Kärntekniklagutredningen¹⁰ framhåller att vid utveckling av en tillståndsprövning bör hänsyn tas till möjligheten att använda och godkänna ”förprocesser”, t.ex. åtgärder som möjliggör tidigt godkännande av anläggningsplatser, förhandskontroll av standardiserade utformningar av anläggningar, etc. för tillstånd för konstruktion och drift av en kärnteknisk anläggning. Med *tidig* kan någon form av utbyte med myndigheten innan den formella tillståndsprövningen påbörjas utläsas (innan ansökan lämnas in och/eller innan prövningsinstansernas kungörelse och granskning av ansökan).

Uttrycket harmoniserade godkännanden i kommittédirektiven används av utredningen för prövningsmyndighetens utförande av aktiviteter i samarbete mellan olika länders myndigheter, snarare än att avse något bindande eller styrande inför den nationella tillståndsprövningen.

Begrepp såsom övriga former av förprovning ses som en mer allmän beskrivning av sådana (nationellt utförda) aktiviteter, med synonymerna förhandsprovning och bedömning som föregår tillståndsprövning.

⁹ Jfr 13 § kärntekniklagen.

¹⁰ SOU 2019:16, s. 189.

4.1.3 Prövningssteg och innehåll i ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen

I kapitel 3 sammanfattas gällande prövningsprocess för kärntekniska verksamheter, inklusive kärnkraftsreaktorer, enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Som beskrivs meddelas regeringens tillstånd till kärnteknisk verksamhet normalt med villkor om en s.k. stegvis prövning, vilket innebär att Strålsäkerhetsmyndighetens godkännande krävs innan tillståndshavaren får inleda uppförande av den kärntekniska anläggningen, innan provdrift samt innan rutinmässig drift. Utredningen benämner i figur 3.1 denna process stegvis *godkännande*, då den i formell mening inte innebär prövning eller beslut om olika tillstånd. Myndigheten har snarare efter nödvändig granskning och annan uppföljning bedömt att förutsättningarna är tillräckliga för att tillståndshavaren ska få inleda nästa steg i anläggningens utveckling till den huvudsakliga verksamhet och syfte som tillståndet avser, t.ex. utvinning av kärnenergi. Efter att denna verksamhet avslutats och inte kommer att återupptas, krävs även ett godkännande från Strålsäkerhetsmyndigheten innan avveckling genom nedmontering och rivning av anläggningen får inledas.

I figur 3.1 ingår, i rutorna som avser den sökandes aktiviteter, ett antal förkortningar som knyter till begreppet strålsäkerhetsrapport (ofta förkortat SAR).¹¹ Strålsäkerhetsrapporten är en central del av den samlade redovisningen som behövs för att visa hur säkerheten och strålskyddet, dvs. strålsäkerheten, upprätthålls. I Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter finns krav på innehåll i SAR.¹² Andra exempel på redovisning av hur krav omsätts och tillgodoses i en kärnkraftsreaktors konstruktion och drift är de säkerhetstekniska driftförutsättningarna (STF), beredskapsplan, redovisning av skydd mot antagonistiska händelser och förhållanden samt ledningssystemet.

Förkortningarna i figur 3.1 avser alltså olika versioner av SAR som är en del av de underlag som normalt ska ingå i en ansökan (tillhörande steg i prövning av tillstånd och stegvist godkännande enligt kärntekniklagen)

¹¹ Förkortning för Safety Analysis Report som är ett etablerat begrepp på engelska, t.ex. genom IAEA Specific Safety Guide No. 61 (SSG-61) *Format and Content of the Safety Analysis Report for Nuclear Power Plants*.

¹² 5 kap. 2 § Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:5) om värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer, med tillhörande bilaga 2.

- FPSAR: Första Preliminär strålsäkerhetsrapport (ansökan om tillstånd)
- PSAR: Preliminär strålsäkerhetsrapport (ansökan om att få inleda uppförande)
- FSAR: Förnyad strålsäkerhetsrapport (ansökan om att få inleda provdrift)
- KSAR: Kompletterad strålsäkerhetsrapport (ansökan om att få inleda rutinmässig drift).

Utredningen använder dessa förkortningar för att representera de underlag som knyts till ansökan för prövning av tillstånd och stegvist godkännande. Strålsäkerhetsmyndigheten har nyligen publicerat en handbok med syfte att ge vägledning om innehållet i ansökningar för tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor samt efterföljande ansökningar inom det stegvisa godkännandet.¹³ Där framgår övergripande vilken information som myndigheten förväntar sig att aktuell version av SAR ska innehålla såväl som andra typer av innehåll i ansökan.

4.1.4 Känd och ny reaktorteknik

Utredningens utgångspunkt är att ny kärnkraft i Sverige och i världen i stort kan komma att utgöras av större variation av olika typer och storlekar av reaktorer än vad som finns i drift i dag. I syfte att ge en bredare allmän förståelse för vad detta kan innebära, samt etablera ett antal begrepp som sedan används i detta betänkande, ges här en kort introduktion till befintlig och framtida kärnkraft.

I Strålsäkerhetsmyndighetens regeringsuppdrag används uttrycket ny reaktorteknik med betydelsen ett flertal olika tekniska lösningar och reaktorer som är mer eller mindre anpassade till deras användning.¹⁴ I begreppet inryms såväl stora, fullskaliga reaktorer (ibland Large Scale Reactors, LSR) samt s.k. små modulära reaktorer (SMR). Det senare anses även inkludera mycket små reaktorer, s.k. micro-reaktorer (MMR). Även begreppet Advanced Modular Reactors

¹³ Strålsäkerhetsmyndigheten, Ansökningar om tillstånd för nya kärnkraftsreaktorer och vidare stegvis prövning, SSM2024-7702-1.

¹⁴ Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (delredovisning), SSM2022-6007-4, (2023), s. 8.

(AMR) används för att beskriva SMR av mer innovativ teknik, t.ex. vad gäller såväl tillverkningsmetoder, materialval och konstruktionslösningar, eller typ av bränsle och hur det ska kunna nyttjas och återbrukas i högre utsträckning med kortare tid för slutförvar som följd.¹⁵

Reaktors storlek mäts ofta i megawatt, antingen med termisk effekt (MWt) eller elektrisk effekt (MWe). Termisk effekt (eller värmeeffekt) är den mängd värme som produceras i en kärnreaktor under en viss tidsperiod.¹⁶

Ny reaktorteknik kan sammanfattas enligt följande:¹⁷

- Generation III och III+, vilket är reaktorer som bygger på dagens lättvattensystem men med ökad grad av säkerhet, t.ex. genom passiv säkerhet och inbyggda begränsningar.
- Generation IV, vilket är reaktorer med mer innovativ teknik. Ett par av de vanligaste reaktorteknikerna är:
 - Högtemperaturreaktorer, gaskylda, som kan alstra värme till industriprocesser.
 - Snabba reaktorer, kylda av gas, bly eller natrium, neutronspektrumet möjliggör att långlivade isotoper bränns.
 - Smältsaltreaktorer, där bränslet kan vara smält och blandat med kylmedlet, vilket är ett flytande salt. Flera konstruktioner finns och konceptet är flexibelt och kan anpassas till olika användningsområden.
- SMR, vilket ofta beskrivs som kärnkraftsreaktorer med en elektrisk effekt mellan 10 och 300 MWe, med standardiserad tillverkning i moduler. Användningen kan inkludera landbaserade och transportabla reaktorer samt reaktorer som placeras på avlägsna platser. SMR kan vara reaktorer av både Generation III+ och Generation IV.

Kärnkraftsreaktorer har traditionellt förstås som anläggningar för elproduktion till transmissionsnätet. De nya reaktortekniker som

¹⁵ Se fler begrepp och beskrivningar av ny reaktorteknik i IAEA Nuclear Energy Series No. NR-T-1.19.

¹⁶ Verkningsgraden vid befintliga lättvattenreaktor är cirka 35 procent, vilket innebär att den termiska effekten måste vara ungefär tre gånger så hög som den önskade elektriska effekten.

¹⁷ SSM2022-6007-4, s. 8.

är under utveckling planeras dock för olika användningsområden, utöver storskalig elproduktion även el eller värme för lokal uppvärmning, industriella processer eller större enskilda elkonsumerande industrier.

En viss reaktorteknik kan vara utformad på många olika sätt, där strukturer, system och komponenter väljs, tillverkas och sätts samman på olika sätt av varje utvecklare eller leverantör och i förhållande till dess tänkta användningsområde. Olika val görs avseende bl.a. egenskaper hos kärnbränsle och kylmedel, olika grader av innovativ eller mer beprövad teknik m.m. Därmed blir reaktorteknik en mer övergripande beskrivning, medan en mer preciserad beskrivning av en anläggnings konstruktion som är förknippad med en viss leverantörs produkt av utredningen benämns *reaktormodell*.¹⁸

För mer information om vilka reaktormodeller som är under utveckling har IAEA utvecklat IAEA använder i sin databas för sammanställning av olika nya reaktortekniker – Advanced Reactor Information System (ARIS).¹⁹ OECD-NEA:s s.k. SMR Dashboard sammanställer olika reaktormodeller och gör bedömningar av utvecklingssteg i sex dimensioner; tillståndsprövning (eng. *licensing*), platsval (eng. *siting*), finansiering (eng. *financing*), försörjningskedja (eng. *supply chain*), intressenter och (allmänhetens) acceptans och engagemang (eng. *engagement*) samt säkrad bränsletillgång (eng. *fuel*).²⁰ Utredningen har tagit stöd i dessa underlag i syfte att öka förståelsen för vilka reaktormodeller som är under utveckling, ursprungsland och eventuella pågående prövningar eller byggnationer samt viss teknisk information om t.ex. termisk effekt, kylmedel och bränsletyp. Detta har på olika sätt beaktats och haft påverkan på hur utredningens förslag utformats, i enlighet med vad som framgår till respektive förslag.

¹⁸ Exempel på specifika leverantörers modeller och deras storlek mätt i termisk effekt är t.ex. EDF European Pressurized Reactor (EPR) om 4 300 MWt, Rolls Royce SMR om 1 358 MWt, GE Hitachi BWRX-300 om 870 MWt, Blykalla SEALER om 140 MWt och en micro-reaktor e-Vinci av Westinghouse om 15 MWt.

¹⁹ Advanced Reactor Information System | Aris (iaea.org).

²⁰ Nuclear Energy Agency, The NEA Small Modular Reactor Dashboard: Second Edition, OECD Publishing, Paris, NEA, 2024.

Olika reaktorteknikers påverkan på användning och prövning av säkerhet och strålskydd

Olika reaktortekniker och -modeller har alla sina egenskaper och specifika lösningar. Krav på säkerhet och strålskydd och process för tillståndsprovning skrivs dock så teknikneutralt som möjligt, även om det kunskapsläge som gäller vid tiden för framtagning av regler påverkar hur krav formuleras och kan då mer eller mindre explicit vara tänkta för en viss reaktorteknik. IAEA har i en s.k. *roadmap* utvecklat vägledning för etablering av kärnkraft i ett land.²¹ Guiden är främst riktad till nya kärnkraftsländer, men diskuteras också som stöd för etablerade kärnkraftsländer med planer för ny kärnkraft, men där det var lång tid sedan en ny reaktor byggdes. Vägledningen är ordnad i 19 områden och tre skeden, från etablering av nationellt ramverk med reglering, tillståndsprocesser och myndigheter, till byggd och idrifttagen anläggning.

I den senaste utgåvan har IAEA inkluderat en bilaga där effekten av SMR på de 19 områdena diskuteras. Kärnkraftsprövningsutredningen har gjort en övergripande genomgång av IAEA:s beskrivning av effekter i termer av förväntningar om ökning eller minskning av åtgärder och omfattning på granskning och resurser vid prövning av SMR. Utredningens tolkning sammanfattas nedan.

Potential för behov av ökade åtgärder och omfattning på granskning och resurser vid prövning av SMR

Områden där nya reaktortekniker har potential att leda till en ökning i åtgärder och omfattning på granskning:

- **Ledning och styrning** (eng. *management*): Fortsatt behov av hög kompetens inom alla sakområden för granskning och tillsyn, såväl som ledning och styrning av verksamheter och myndigheter. Kan vara mindre och nya drift- och ägarmodeller och fler varianter, som myndigheten behöver sätta sig in i, förstå och bedöma. Högre krav på hastighet i prövning och tillsyn, i relation till tillverknings- och byggnationsprocesser, vilket kan utgöra en ökad ansträngning för myndigheten i dessa frågor.

²¹ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Milestones in the Development of a National Infrastructure for Nuclear Power, IAEA Nuclear Energy Series No. NG-G-3.1 (Rev. 2), IAEA, Vienna (2024).

- **Kärnämneskontroll** (eng. *safeguards*): Etablerade principer är tillämpbara för all användning av kärnämne. Typ och utformning av SMR och bränsletyp kan dock medföra behov av tillämpning av nya åtgärder, och ökad involvering, utredning och granskning av nationell myndighet och internationellt, dvs. med IAEA för att åstadkomma *safeguards by design*, kan kräva ökade insatser.
- **Bränslecykel** (eng. *nuclear fuel cycle*): För nya reaktortekniker krävs internationell och nationell utveckling och säkring av tillgång till bränsle, inklusive nya bränsletyper (s.k. *front-end*), såväl som utvärdering och utveckling av hantering, inkl. slutförvaring av använt kärnbränsle (s.k. *back-end*).

Potential för minskade åtgärder och omfattning på granskning och resurser vid prövning av SMR

Områden där nya reaktortekniker har potential att leda till en minskning i åtgärder och omfattning på granskning:

- **Strålskydd** (eng. *radiation protection*): I en nation som har ett utbyggt system för strålskydd (skydd av arbetstagare och allmänhet för exponering av joniserande strålning) medför nya reaktortekniker potentiellt mindre omfattande åtgärder. Mindre storlek och lägre förväntad och potentiell exponering för joniserande strålning.
- **Elnät** (eng. *electrical grid*): SMR är enklare att installera i förhållande till mindre elnät (enligt en princip om att en reaktor-modul inte bör överstiga 10 procent av total kapacitet i elnätet). Även effekter på behov av kraftförsörjning från externa kraftkällor och annan reservkraft, mindre komplexa elnätstudier (men med motsvarande krav på driftsäkerhet etc.).
- **Förläggningsplats och stödjande anläggningar** (eng. *site and supporting facilities*): SMR innebär lägre källterm²², lägre krav/behov av kylvatten (och för vissa tekniker inget sådant behov) vilket kan leda till större antal möjliga förläggningsplatser. Det finns en potential i den mån SMR tar höjd för fler olika yttre

²² Mängd och sammansättning av radioaktiva ämnen.

förhållanden i sin konstruktion vilket ökar möjlighet för standardisering av anläggningar. Eventuellt mindre behov av stödjande anläggningar och utrymmen under byggtid, men med möjligt behov av särskilda transportvägar för specialbyggda moduler. Flera koncept under mark, kräver ytterligare undersökningar under mark (eng. *underground investigations*). Som slutsats kan sägas att mer standardiserade koncept, lägre källterm etc. bör leda till möjlig anpassad tillämpning och effektivisering när det gäller bedömningen av om en plats är lämplig ur säkerhets- och strålskyddssynpunkt.

- **Beredskap och krishantering** (eng. *emergency preparedness and response*): Metod för bedömning av behov av sådana åtgärder är tillämpbar på alla kärntekniska anläggningar, inklusive SMR. Lägre källterm kan leda till mindre behov av beredskapsåtgärder utanför anläggningen (eng. *off-site*), såsom mindre beredskaps- och planeringszoner. Fortsatt involvering av andra organisationer för krishantering, civilt försvar och sjukvård. Inom anläggningsområdet fortsatt behov av åtgärder såsom utbildad och tränad personal, störnings- och beredskapsinstruktioner och övningar.

Scenario för prövning av ny kärnkraft i Sverige

Flera utredningar och uppdrag som genomförs i förhållande till att utveckla förutsättningar för att bygga ny kärnkraft i Sverige kan och har genomförts utan att i sig behöva ta ställning till eller utgå från en bedömning av vilken typ av kärnkraft, hur många reaktorer, eller på vilka platser (befintliga eller nya) som faktiskt kan komma att realiseras.

Även Kärnkraftsprövningsutredningens uppdrag kan ses som oberoende av hur många och vilken typ av kärnkraftsreaktorer som faktiskt kan komma att byggas i Sverige. Redan i dag tillämpas i grunden samma process vid tillståndsprövning av olika kärntekniska anläggningar enligt kärntekniklagen, såväl som för andra större anläggningar²³ för verksamhet med joniserande strålning som prövas enligt strålskyddslagen. Samtidigt innebär utredningens uppdrag att

²³ T.ex. European Spallation Source i Lund, se European Spallation Source (ESS) – Strålsäkerhetsmyndigheten (stralsakerhetsmyndigheten.se).

lämna konkreta förslag på differentierade avgifter för tillståndsprövning ett behov att göra en mer konkret uppskattning av antal ansökningar för reaktorer av olika slag som kan inkomma framöver (se vidare avsnitt 9.4). Det är dock viktigt att förstå att detta i sig inte innebär något ställningstagande från utredningens sida vad gäller frågan om och i sådana fall hur mycket ny kärnkraft som behövs, eller mer specifika frågor om t.ex. fördelning mellan storskaliga lättvattenreaktorer och SMR, eller i vilken mån de bör uppföras på befintliga eller nya platser.

Enligt kommittédirektiven²⁴ syftar utredningen till att underlätta för ny kärnkraft så att regeringens målsättning att Sverige senast år 2040 ska ha 100 procent fossilfri elproduktion, där kärnkraft anges som en viktig del i att nå det målet. Sedan direktivet beslutades har regeringens mål för kärnkraft utvecklats till dels ett mål på kortare sikt med 2500 MW installerad effekt av nya kärnkraftsreaktorer till 2035, dels ett mål på längre sikt med installerad effekt motsvarande tio storskaliga reaktorer till år 2045 (se även inledande beskrivning av bakgrund och nuläge i kapitel 3). Därtill har Vattenfall i sin förstudie om ny kärnkraft lyft ett programbehov om minst 3-4 GW för att nå rimliga kostnader för slutförvar²⁵ och utredningen om Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft har nyttjat båda dessa förutsättningar som grund för föreslagna modell²⁶. Det finns dock aktörer som uppgett för utredningen att dessa nivåer av ny kärnkraft inte nödvändigtvis motsvarar den potential de tror är möjlig, givet olika möjliga användningsområden, teknisk utveckling och intresse i olika delar av landet. Energimyndigheten anger att sammantaget finns stora möjligheter för fossilfri energi att möta det behov av framför allt el på 335 TWh som Energimyndigheten enligt långsiktiga scenarier bedömt kommer att finnas till 2050. Landbaserad vindkraft, livstidsförslängning av befintlig kärnkraft, havsbaserad vindkraft och ny kärnkraft är de kraftslag som bedöms ha störst potential utifrån lönsamhet att på

²⁴ Dir. 2023:155.

²⁵ <https://group.vattenfall.com/se/nyheter-och-press/nyheter/2024/vattenfall-presenterar-nasta-steg-for-ny-karnkraft>, hämtad 2024-12-01.

²⁶ Modellen är avsedd för att finansiera ett program motsvarande 4 000–6 000 MW installerad effekt, motsvarande cirka fyra storskaliga reaktorer. Därefter kan det förväntas att såväl kostnader som risker för att bygga ny kärnkraft har minskat och därmed också behovet av statligt stöd. Fi2023:F, s. 163.

sikt möta behovet.²⁷ I annan rapport från samma myndighet togs scenario fram som visade en potential på maximalt 16 760 MW och 128 TWh kärnkraft fram till 2050.²⁸

4.1.5 Ägar- och driftmodeller för befintlig och ny kärnkraft

I takt med framväxten av SMR-tekniker står det klart att nya aktörer introducerar nya affärs- och projektmodeller som i väsentliga avseenden skiljer sig från den traditionella modellen.²⁹ Sökanden kan vara ett projektutvecklingsbolag som ansöker om uppförande, innehav och drift av en kärnkraftsreaktor, men som inte har för avsikt att för egen del driva reaktorn, utan istället – när nödvändiga tillstånd och godkännanden har meddelats (före provdrift) – avyttrar projektet till en driftorganisation som då behöver visa sig lämplig. Även företag som redan är verksamma inom ramen för den traditionella modellen har till utredningen beskrivit ett liknande upplägg, dvs. det bolag som ansöker om, och efter prövning erhåller tillstånd och uppför anläggningen, inte är samma bolag som i slutändan kommer att bedriva verksamheten. En sådan modell innebär att det är först efter att tillstånd har meddelats och möjligen efter att kärnkraftsreaktorn är uppförd som det står klart vem som kommer att ansvara för att bedriva den kärntekniska verksamheten vid reaktorn. Det i sin tur innebär också att sökanden, under förutsättning att denne bedöms ha förutsättningar att ta det ansvar som krävs, beviljas tillstånd men att tillståndet i ett senare skede behöver överföras till den organisation som söker och beviljas tillstånd att driva verksamheten vid reaktorn inför att reaktorn ska tas i provdrift. Utredningen beskriver mer om överföring av tillstånd i avsnitt 8.4.

²⁷ Energimyndigheten, *Potentiella områden för fossilfri energi – Delredovisning av uppdraget att kartlägga områden med energipotential inom Sverige*, 2024.

²⁸ Energimyndigheten, *Utvecklingsvägar för elproduktion*, ER 2023:18.

²⁹ Trenden är internationell, se t.ex. SMR Regulators' Forum, Phase 3 Report, Conduct of Authorised Activities Impact on Stakeholders' Organisational Capabilities (Designers, Vendors, Manufacturers, Supply Chains, Operators), December 2023, och Timo Okkonen, Reqrisk Oy, Study for MEAE (Finland) Approaches to SMR Technology, t.ex. s. 11 och 17.

Befintlig ägar-och driftmodell för kärnkraft i Sverige

Den svenska kärnkraftsproduktionen som sker i storskaliga kärnkraftsreaktorer av lättvattentyp bedrivs i driftbolagen Ringhals AB, Forsmarks Kraftgrupp AB (FKA) och Oskarshamn Kraftgrupp AB (OKG). Ägandet av kärnkraften karaktäriseras av att de stora svenska elproducenterna till viss del samäger anläggningarna. Driftbolagen innehar tillstånden som omfattar uppförande, innehav och drift av reaktorer på respektive anläggning.

OKG ägs av Sydkraft/Uniper med 54,5 procent och Fortum med 45,5 procent. En av reaktorerna (Oskarshamn 3) är i operativ drift, de två äldsta reaktorerna (Oskarshamn 1 och 2) är avställda och under avveckling, på väg att monteras ned och rivs. Antalet anställda uppgår till knappt 600 personer.³⁰

Ringhals är ett dotterföretag till Vattenfall AB, som i sin tur ägs av svenska staten. Vattenfall äger 70,44 procent i Ringhals. Sydkraft Nuclear Power AB, som är ett helägt dotterföretag till Sydkraft AB, äger resterande 29,56 procent i företaget. I Ringhals verksamhet ingår fyra reaktorer. Från årsskiftet 2020/2021 är två kärnkraftsreaktorer producerande och två är avställda och under avveckling. Antalet tillsvidareanställda uppgick vid årsskiftet till drygt 1 000 personer.³¹

FKA är ett dotterbolag till Vattenfall som äger 66 procent av aktierna. Mellansvensk Kraftgrupp AB äger 25,5 procent med Fortum som största ägare och Sydkraft Nuclear Power AB äger 8,5 procent. I Forsmarks Kraftgrupp AB ingår de tre producerande kärnkraftsreaktorerna Forsmark 1–3. Antalet tillsvidareanställda uppgick vid årsskiftet till knappt 150 personer.³²

Samtliga reaktorer har sedan start drivits av de tre olika driftbolagen som innehar tillstånd för verksamheten. Gemensamt för driftbolagen är att de har en organisation med egen personal bland annat för den operativa driften, men också inhyrd verksamhet t.ex. i samband med årliga revisioner.³³ Även i ordinarie verksamhet finns inhyrd personal i form av konsulter och andra tjänstebolag, t.ex.

³⁰ Uppgifter om OKG Aktiebolag är hämtade från <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/karnkraft-i-sverige>, hämtas 2024-09-13.

³¹ Uppgifterna om Ringhals AB är hämtade från årsredovisning för Ringhals AB, räkenskapsåret 2023, hämtad 2024-12-02.

³² Uppgifterna om Forsmark Kraftgrupp AB är hämtade från årsredovisning för Forsmark Kraftgrupp AB, räkenskapsåret 2022, hämtad 2024-12-02.

³³ Se t.ex. SSM2022-6007-4, s. 34 som kortfattat beskriver att det sker inhyrd verksamhet i dag.

för städ/sanering, vaktbolag för fysiskt skydd av anläggningarna, viss strålskyddsverksamhet, tekniska konsulter för analys, projektledning, planering och genomförande av ändrings- och underhållsverksamhet.

Ytterligare en gemensam nämnare för den befintliga ägar- och driftmodellen är att verksamheterna drivs avgränsat i förhållande till varandra, oaktat ägarförhållandena, dvs. driftbolagen är verk-samma på separata förläggningsplatser. Såväl driftbolag som deras ägare har lång erfarenhet av att driva och äga kärntekniska anläggningar.

Nya ägar- och driftmodeller

Utveckling av koncepten för SMR har satt ljuset på att den traditionella modellen för ägare/tillståndshavare i kärnkraftsbranschen utvecklas med nya ägar- och driftsmodeller. Det förutses också att nya anläggningar kan medföra att såväl ägare som tillståndshavare i vissa fall har ingen eller begränsad erfarenhet av kärnkraftssektorn.³⁴

Det genom IAEA organiserade SMR Regulators' Forum har identifierat ett antal utmaningar som prövande myndigheter kan behöva hantera i sin granskning av tillståndsansökningar, samt listar fyra potentiella scenarier för ägare/tillståndshavarmodeller.³⁵

³⁴ Se t.ex. IAEA INSAG-28, Application of the Principle of Defence in Depth in Nuclear Safety to Small Modular Reactors, s. 6, särskilt kopplat till lokala tillämpningar.

³⁵ SMR Regulators' Forum, Licensing Issues Working Group Phase 2 report, June 2021, s. 34–37.

Tabell 4.1 Jämförelse mellan olika scenarier för ägar- och driftsformer av SMR

	Traditionell	Konsortium	Blandad	Ny modell
Anläggning per plats	1 anläggning X st. reaktorer	1 anläggning X st. reaktorer	1 anläggning X st. reaktorer	2 anläggning X st. reaktorer/anl.
Tillståndshavare	En	En	Flera	Flera
Ägare	En sammanhållande med erfarenhet av kärnkraft	Konsortium per reaktor alt. samägt genom andelar	Olika ägare och ägar-strukturer för ingående reaktorer	Olika ägare per anläggning
Övrigt				Nyttjar gemensamma resurser, service och personal mellan anl.

Baserat på beskrivningar i avsnitt 3.2 i IAEA SMR Regulators Forum Licensing Issues Working Group Phase 2 report (juni 2021).

De listade scenarierna omfattar mer komplexa modeller än den traditionella med olika former av samägande och i vissa fall flera ägare och tillståndshavare till olika reaktorer på en och samma förläggingsplats. En tillkommande faktor är också att samlokalisering på en gemensam förläggingsplats aktualiserar frågan om att flera tillståndshavare kan dela på gemensamma resurser och personal mellan anläggningarna, t.ex. avseende bevakning, avfallshantering, beredningsplanering och underhållsarbete. En sådan modell ställer särskilda krav på tydlighet avseende ansvarsfördelning mellan tillståndshavarna och i förhållande till gällande lagstiftning. Här kan särskilt uppmärksammas krav på tillståndshavarens egen förmåga att identifiera behov, beställa och följa upp samt utvärdera insatser som görs av inhyrd personal (s.k. beställarkompetens). För att uppnå och upprätthålla tillräcklig kompetens i den egna organisationen ska en noggrann avvägning göras mellan att använda egen personal och att anlita entreprenörer eller annan inhyrd personal. Genom 10 § kärntekniklagen ställs krav på att den som arbetar i verksamheten har den kompetens som behövs. I den mån arbete utförs av entreprenör eller annan inhyrd personal är tillståndshavaren fortfarande ansvarig för säkerheten och strålskyddet.³⁶

³⁶ Se 3 kap. 10 § Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning, med tillhörande vägledningstext.

Ytterligare fördjupning kring olika modeller för ägarskap, avtal och finansiering av ny kärnkraft samt specifika erfarenheter från olika länder, har beskrivits av IAEA.³⁷

Betydelsen av tillståndshavarens organisation

SMR Regulators' Forum har i en rapport³⁸ lyft hur en framväxande marknad för SMR skapar frågeställningar som bl.a. kopplar till små eller nya tillståndshavare. I rapporten framhålls att tillståndshavare till SMR sannolikt kommer att ha en mindre organisation än tillståndshavare till storskaliga reaktorer. Inte sällan har tillståndshavarna ingen eller begränsad erfarenhet av kärnkraft. Det är därför troligt att dessa tillståndshavare kommer att köpa in fler arbetsmoment av reaktortillverkaren och andra leverantörer. En mindre tillståndshavarorganisation som dessutom är ny eller mindre erfaren inom kärnkraftsområdet, innebär således att tillverkaren behöver ha en större organisation för att kompensera bristen på erfarenhet hos tillståndshavaren.³⁹

I rapporten lyfter SMR Regulators' Forum fram ett antal gemensamma ståndpunkter, varav vissa är särskilt intressanta kopplade till dimensioneringen av tillståndshavarens organisation.

En gemensam ståndpunkt innebär att tillsynsmyndigheten bör överväga att tillåta tillståndshavaren att hyra in entreprenörer såsom reaktortillverkaren eller andra leverantörer för att utföra delar av den tillståndsgivna verksamheten. Tillståndshavaren i sin tur behöver säkerställa överblick över tillverkarens eller andra leverantörers processer samt kontraktsvägen se till att leverantörskedjan lever upp till gällande regler. Oavsett om inhyrd personal används i verksamheten är det alltid tillståndshavaren som har det fulla ansvaret över dessa aktiviteter,⁴⁰ se även ovan och 8 kap. om tillståndshavaren som kompetent beställare.

I vissa fall förutses att den organisation som kommer vara tillståndshavare för drift av anläggningen blir involverad eller känd först i ett senare skede av en reaktors livscykel. Det innebär att den

³⁷ IAEA-TECDOC-1750/Rev. 1, Contracting and ownership Approaches for New Nuclear Power Plants.

³⁸ SMR Regulators' Forum Phase 3 Report, December 2023.

³⁹ SMR Regulators' Forum Phase 3 Report, December 2023, s. 4.

⁴⁰ SMR Regulators' Forum Phase 3 Report, December 2023, s. 5.

framtida tillståndshavaren behöver ha förmågan att retrospektivt utvärdera om tillverkade och installerade strukturer, system och komponenter uppfyller gällande krav på säkerhet och strålskydd. Även reaktortillverkare och andra leverantörer behöver förstå regelverket och knyta an till det i sina processer, för att säkerställa komplett och korrekt regelefterlevnad.⁴¹ Det i sin tur kan innebära att Strålsäkerhetsmyndigheten i tillståndsprövningen behöver interagera med dessa aktörer på ett sätt som vanligtvis inte sker vid mer traditionella konstruktionsprojekt.

Organisationens storlek

Kraven på tillståndshavarens organisation kommer att variera beroende på vilken fas av anläggningens livscykel som är aktuell. Gemensamt för samtliga faser är att organisationen vid varje tidpunkt har tillräckliga resurser för att efterleva gällande regelverk samt förmågan att vara en kompetent beställare i syfte att kunna överblicka leverantörskedjan, dvs. organisationen behöver ha personer med kompetens och processer för att tillsammans med reaktortillverkare, andra leverantörer och entreprenörer kunna specificera, kontrollera och hantera produkter och tjänster som har betydelse för säkerheten och strålskyddet i anläggningen.⁴² En gemensam standpunkt i rapporten är att storleken på tillståndshavarens organisation inte påverkar dennes skyldigheter att säkerställa att alla gällande krav är uppfyllda, liksom att ansöka om tillämpliga dispenser från kraven, i de fall ett sådant förfarande kan vara ändamålsenligt. En annan gemensam standpunkt är att det inte finns någon minsta storlek av tillståndshavarens organisation som är acceptabel. Det väsentliga är att tillståndshavaren innehar nödvändiga tillstånd och har förmåga att genomföra och utföra de specifika åtgärder som åligger tillståndshavaren.⁴³

Sammanfattningsvis ska tillståndshavaren se till att verksamheten bedrivs med en organisation som är utformad så att säkerheten och strålskyddet kan upprätthållas och utvecklas över tid. Det är upp till tillståndshavaren att utforma organisationen utifrån verksamhetens specifika behov och gällande regelverk.

⁴¹ Gemensam standpunkt nr 2, s. 5.

⁴² SMR Regulator's Forum, Phase 3 report s. 6.

⁴³ Rapporten, s. 6–7.

4.1.6 Krav som ställs på en tillståndshavare enligt kärntekniklagen

De krav som enligt kärntekniklagen ställs på en tillståndshavare är omfattande och knyter an till de speciella skyldigheter som åligger tillståndshavaren. Det innebär att prövningen omfattar sökandens sakkunskaper, finansiella förutsättningar och förutsättningar i övrigt att bedriva verksamheten på ett betryggande sätt.⁴⁴ Tillståndshavaren är skyldig att ha en organisation utformad och bemannad på ett sådant sätt att den tillförsäkrar en säker och tillförlitlig drift av verksamheten samt tillgodoser kravet på effektiva åtgärder i händelse av en radiologisk nödsituation. Målsättningen i lagstiftningen för kärnteknisk verksamhet är att så långt det över huvud taget är möjligt, undanröja riskerna för en radiologisk olycka och därmed ytterst för förluster av liv eller egendom. Kraven på säkerhet och strålskydd är långtgående och särskilt inriktade på åtgärder för att skydda människor och miljön mot oönskade effekter av strålning samt åtgärder för kärnämneskontroll. Kärntekniklagen kan sägas ha utformats så att tillståndshavaren har getts ett ansvar för driften av en kärnteknisk anläggning som närmar sig det strikta och som inte kan överlåtas på någon annan.⁴⁵

De grundläggande bestämmelserna i 3 och 4 §§ kärntekniklagen tillsammans med de allmänna skyldigheterna för tillståndshavare enligt 10 § ger sammanfattningsvis en övergripande bild av vad som krävs för att kunna bedriva den aktuella verksamheten:

- förebygga fel i eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande eller annat som kan leda till en radiologisk nödsituation
- förhindra stora och tidiga utsläpp till följd av en radiologisk nödsituation
- på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall som uppkommit i verksamheten
- avveckla och riva kärntekniska anläggningar i vilka verksamheten inte längre ska bedrivas

⁴⁴ Se t.ex. Se t.ex. IAEA:s SSG-12 avsnitt 2.38-2.39 för att få en internationell utblick av exempel på vilka krav, roller och ansvar som kan ställas på en sökande eller tillståndshavare.

⁴⁵ Prop. 2009/10:172 s. 43.

- förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall
- säkerställa efterlevnad av förpliktelser som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra kärnsprängningar och spridning av kärnvapen.

En förutsättning för att kunna axla ansvaret är att tillståndshavaren kan säkerställa en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra de skyldigheter som åligger en tillståndshavare enligt 13 § kärntekniklagen. Av bestämmelsen följer att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska

- svara för kostnader som avses i 10 § kärntekniklagen,
- minst vart tionde år göra en ny systematisk helhetsbedömning av säkerheten och strålskyddet och hur dessa uppfyller gällande krav, om tillståndet avser en kärnteknisk anläggning,
- svara för att den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs som krävs avseende avfallshantering och avveckling, om tillståndet avser innehav eller drift av en kärnkraftsreaktor,
- vart tredje år i samråd med övriga reaktorinnehavare upprätta eller låta upprätta ett program för den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet för planerade åtgärder avseende avfallshantering och avveckling, om tillståndet avser innehav eller drift av en kärnkraftsreaktor,
- ha en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra de skyldigheter som åligger tillståndshavaren, och
- säkerställa att anlitate entreprenörer och deras underentreprenörer har de personella resurser med lämpliga kvalifikationer och färdigheter som krävs för att tillståndshavaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter.

Vid prövning av en ansökan om tillstånd måste av naturliga skäl betydande vikt läggas vid sökandens förutsättningar för att på ett betryggande sätt kunna utföra alla de uppgifter som krävs för att kunna ta det ansvar som åligger en tillståndshavare. Sökanden måste också på ett trovärdigt sätt kunna visa att denne antingen direkt,

t.ex. genom ett tillräckligt aktiekapital eller genom åtaganden av högsta moderbolaget i den koncern tillståndshavaren kan tillhöra, har den finansiella kapacitet som krävs för att på ett uthålligt sätt uppfylla de krav som ställs. I det sammanhanget bör de skyldigheter som tillståndshavaren har enligt bl.a. lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor ha en stor betydelse.⁴⁶

Kort om ägarprövning

Som visas ovan omfattas en tillståndshavare som bedriver kärnteknisk verksamhet av långtgående skyldigheter. Enligt nuvarande regelverk finns dock inte några krav på ägarprövning för en ny tillståndshavare eller vid förändringar i ägandet av en tillståndshavare (t.ex. ett reaktorbolag).

Ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet innefattar rättigheter och skyldigheter enligt kärntekniklagen som enbart tillkommer tillståndshavaren och inte den formella ägaren till reaktorföretaget, marken eller byggnaderna där verksamheten bedrivs.⁴⁷ Förutsättningar för ägarprövning vid förändringar i ägandet av reaktorbolag har övervägts av Kärntekniklagsutredningen. Utredningen utslöt inte att det i framtiden kan visa sig att det finns ett behov av en prövning av en ägares lämplighet vid förändringar i ägarstrukturen efter att ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet har beviljats. Villkor som regeringen på förslag av Riksgäldskontoret har beslutat för att säkerställa värdebeständigheten i de säkerheter som reaktorbolagen har ställt innebär i praktiken att staten måste godkänna förändringar i reaktorbolagens ägarstruktur. Därför bedömde utredningen att det är lämpligt att utvärdera dessa villkor innan ytterligare förslag om ägarprövning övervägs. Utredningen pekade också på att om det i framtiden bedöms lämpligt att närmare utreda frågor om ägarprövning på kärnteknikområdet kan det enligt utredningens mening finnas skäl att i en sådan utredning inkludera energi- eller säkerhetspolitiska överväganden.⁴⁸

Säkerhetspolitiska överväganden görs bl.a. enligt lagen (2023:560) om utländska direktinvesteringar som trädde i kraft den 1 decem-

⁴⁶ Prop. 2009/10:172 s. 44 Notera att lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor trädde i kraft den 1 januari 2022.

⁴⁷ Prop. 2009/10:172 s. 30.

⁴⁸ SOU 2019:16 s. 171–173.

ber 2023. Lagen omfattar investeringar i ett antal skyddsvärda verksamheter, sju olika sektorer, som bedrivs av ett aktiebolag, ett europabolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse med säte i Sverige. Även investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet i Sverige omfattas.

Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om investeringen gör att investeraren får ett visst inflytande i verksamheten. ISP ska förbjuda en utländsk direktinvestering om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har meddelat föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen. Dit hör bl.a. produktion av el och kärntekniska anläggningar i drift.⁴⁹

4.2 Uppdraget att effektivisera tillståndsprövning av kärnteknisk verksamhet

4.2.1 Problembeskrivning

Målet med utredningens arbete är att effektivisera prövningen av ny kärnkraft med tydlighet och kortare prövningstider. Tillståndsprövningen ska vara så effektiv som möjligt utan att det görs avkall på säkerhet och strålskydd. Särskilt fokus ska vara att undvika dubbelprövning, bedöma om det är lämpligt att ändra instansordningen och särskilt överväga om Strålsäkerhetsmyndigheten i större utsträckning än i dag kan besluta om tillstånd till kärnteknisk verksamhet och om besluten bör överprövas av någon annan än regeringen. Utredningen ska också identifiera andra åtgärder än samordnad prövning för att effektivisera tillståndsprövningen.⁵⁰

Utredningen har identifierat både den delvis överlappande, i vissa fall dubbla prövningen och den parallella prövningen enligt

⁴⁹ 4 kap. 1 och 4 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2023:04) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Det finns även andra bestämmelser som rör kärnteknisk verksamhet.

⁵⁰ Kommittédirektiv dir. 2023:155, s. 1 ff.

miljöbalken och kärntekniklagen som sker i dag som problematiska ur ett effektivitetsperspektiv.

Prövningen styrs av nationell lagstiftning, huvudsakligen kärntekniklagen, strålskyddslagen och miljöbalken, men dessa regleringar bygger till stor del på olika internationella överenskommelser och rättsakter. Det finns därför begränsningar i hur mycket som kan ändras i den nationella lagstiftningen. Av uppdraget följer också att förslagen ska vara förenliga med Euratomrätt och EU-rätten i övrigt och får inte påverka det kommunala självstyret negativt.⁵¹

4.2.2 Brister i prövningssystemet

Utredningens uppdrag har sin grund i uppfattningen att prövningssystemet i dag inte fungerar effektivt. Stämmer det? Är det möjligt att bygga ny kärnkraft i Sverige i dag eller är prövningssystemet för ineffektivt och långsamt?

Utredningen har inledningsvis konstaterat att dagens reglering med kärntekniklagen från 1984 och miljöbalken från 1999 har tillkommit efter folkomröstningen om kärnkraft och med syfte att säkra driften av befintliga kärnkraftsreaktorer och genomföra en säker avveckling. Prövningssystemet är ändå rustat för att klara tillståndsprovning av nya reaktorer, men har främst använts för provning av systemet för avveckling och slutförvar. Som framgår i kapitel 12.1.3 finns en del praxis rörande effekthöjningar och avveckling.

Det står klart genom internationella jämförelser och erfarenheter av provningen av slutförvaret för använt kärnbränsle att tillståndsprovning och uppförande av nya kärntekniska anläggningar tar tid. Prövningarna i sig tar relativt lång tid, under uppförandet sker justeringar som kan leda till följdändringar så att kraven uppfylls ur ett säkerhets- och strålskyddsperspektiv, men kanske inte längre uppfyller andra krav som ställs på en anläggning. Själva uppförandet av en anläggning med alla tillhörande delar, infrastruktur och kontorslokaler är också tidskrävande. Det är en utmaning att bygga för att klara alla säkerhetskrav, men självklart helt nödvändigt.

Genom en systematisk analys av prövningssystemet har utredningen konstaterat att det förekommer viss dubbelprovning, att det

⁵¹ A.a, s. 12.

tar tid och resurser att hålla samman tillståndsprövningarna enligt kärntekniklagen och miljöbalken i en parallell prövning, att den politiska dimensionen kommer in i ett sent skede genom tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen och tillåtlighetsbedömningen enligt miljöbalken och att de säkerhetspolitiska frågorna inte alltid fångas upp. Genom att prövningarna knyts så pass nära har utredningen också noterat att det finns en tendens att den sökande kan bli mer avvaktande, t.ex. så att ansökan om att inleda uppförande inte lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten innan mark- och miljödomstolen meddelat tillstånd med tillhörande villkor. Det krävs såväl miljötillstånd som bygglov för att påbörja markarbeten, som i sin tur för en storskalig reaktor kan ta minst tre år. Se figur 3.1 som schematiskt visar när olika delar av ett uppförande kan påbörjas.

Strålsäkerhetsmyndigheten har fått tillfälliga tillskott av regeringen i syfte att förbereda interna processer, öka bemanning och höja kompetens inom ny reaktorteknik. Dessa medel har också kunnat användas till ökat internationellt engagemang och etablering och fördjupning av samarbeten med systemmyndigheter i andra länder. Till viss del har även mer tid kunnat läggas på dialog med olika aktörer med intresse för att bygga ny kärnkraft i Sverige. Det finns dock en obalans och otydlighet i dag, särskilt för nya aktörer, att ges förutsättningar att förbereda och planera för sitt bidrag till en effektiv tillståndsprocess

Sammanfattningsvis står det klart att ett effektivt provningssystem behöver vara anpassat till de speciella förhållanden som gäller för att uppföra en kärnteknisk anläggning.

4.2.3 Förhållandet mellan tillstånden enligt kärntekniklagen och miljöbalken

Ett av problemen med dagens provningssystem är att tillstånden enligt miljöbalken och kärntekniklagen delvis är överlappande samtidigt som rättskraften är olika. Ett tillstånd enligt miljöbalken vinner rättskraft och gäller mot alla. Det innebär att tillsynsmyndigheten inte kan inskränka den rätt som tillståndet ger tillståndshavaren och inte heller ställa andra eller mer omfattande krav än de som meddelats i tillståndet. I stället finns det särskilda regler i 24 kap. miljöbalken om möjlighet att ompröva tillstånd. Tillståndet

ger därmed verksamhetsutövaren rättigheter som endast kan inskränkas under vissa förhållanden.

Regeringens tillåtlighetsbeslut enligt miljöbalken har också rättskraft, men för att ge en rätt att vidta åtgärder och etablera en verksamhet krävs ett tillstånd enligt miljöbalken. I den efterföljande tillståndsprocessen är tillåtligheten redan avgjord och ska inte prövas igen, utan tillståndsmyndigheten ska i stället besluta om det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som ska gälla för detta. Tillståndsmyndighetens prövning begränsas till de frågor som inte har prövats av regeringen.⁵² Det finns dock krav på att en fullständig, exakt och slutlig bedömning av ett projekts miljöpåverkan görs om en verksamhet kan påverka ett Natura 2000-område och denna prövning måste ske i ett sammanhang.⁵³

Ett tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen har inte rättskraft på samma sätt. Dessutom uppställs normalt krav på stegvisa godkännanden från Strålsäkerhetsmyndigheten för uppförande, provdrift och rutinmässig drift enligt villkor för tillståndet. Någon bedömning av egentlig kravuppfyllnad låter sig inte göras förrän anläggningen har uppförts och efter genomförd provdrift. Det finns möjlighet för myndigheten att under dessa processer ställa ytterligare krav och även att avslå ansökan om godkännande. Det som bedöms inför regeringens tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen är därför inte riktigt samma prövning av verksamheten som måste ske enligt miljöbalken. Detta är ett skäl till att den parallella prövningen som finns i dag upplevs som haltande och ett skäl till att processen kan dra ut på tiden.⁵⁴

4.2.4 Dubbelregleringen i miljöbalken och kärntekniklagen

De bestämmelser i miljöbalken som kärntekniklagen hänvisar till gäller miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap., de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. samt reglerna i 5 kap. 3–5 §§ om miljö kvalitets-

⁵² Prop. 1997/98:45, del 1, s. 443 och rättsfallet MÖD 2006:44.

⁵³ Se rättsfallen NJA 2013 s. 613 samt HFD:s domar den 17 november 2015 i mål nr 4158-14 och den 22 februari 2016 i mål nr 2047-14. Den sammanvägda prövningen måste ske vid ett tillfälle, men om det sker en prövning av olika instanser är det viktiga att en sådan prövning sker vid ett tillfälle när hela verksamhetens påverkan inklusive de försiktighetsmått m.m. som kan vidtas kan bedömas.

⁵⁴ Rubenson, Stefan (2019) *Miljöbalken och strålsäkerheten, olika prövningsordningar – samma mål*. PM upprättat på uppdrag av SSM.

normer och reglerna om planer och planeringsunderlag i 3 kap. 11–12 § och 5 kap. 18 §.

Avsikten med dessa hänvisningar är att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i ansökan att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. Genom att verksamheten och anläggningar som omfattas av kärntekniklagen ofta är att betrakta som miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet blir dessutom de allmänna och särskilda hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpliga.⁵⁵

Eftersom dessa krav gäller för ansökan som lämnas in enligt miljöbalken, framstod det troligen som ändamålsenligt när miljöbalken infördes att även ansökan enligt kärntekniklagen skulle uppfylla dessa krav. Någon motivering till varför även Strålsäkerhetsmyndigheten ska bedöma att dessa regler är uppfyllda saknas.

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar alla aspekter av säkerhet och strålskydd i en ansökan att uppföra en kärnteknisk verksamhet. Detta inkluderar även fysiskt skydd och kärnämneskontroll.

Mark- och miljödomstolen prövar alla aspekter av en ansökan om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, innefattande konventionell miljöpåverkan och joniserande- och icke-joniserande strålning. En prövning enligt miljöbalken är alltså heltäckande och täcker sådant som också prövas enligt kärntekniklagen. Däremot prövas inte kärnämneskontroll inom ramen för miljöbalken.

4.2.5 Tidigare uppdrag

Uppdrag om utveckling av regelverket för befintlig och framtida kärnkraft

Strålsäkerhetsmyndigheten har haft i uppdrag 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.⁵⁶ I en delredovisning den 28 februari 2023 har myndigheten uppgett att den parallella prövningen av tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen kan innebära ett dubbelarbete, då både myndigheten och regeringen vid prövningen av tillstånd enligt kärntekniklagen ska göra bedömningar som också görs vid prövningen enligt miljöbalken.

⁵⁵ Prop. 1997/98:90, s. 358.

⁵⁶ M2022/01731, KN2023/02492.

Strålsäkerhetsmyndigheten har föreslagit att hänvisningen till miljöbalken inte ska tillämpas i tillståndsärenden som också ska prövas enligt miljöbalken. Strålsäkerhetsmyndigheten har bedömt att tillämpningen av miljöbalken innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten och regeringen ska göra bedömningar som också ska göras inom ramen för prövningen enligt miljöbalken. Detta innebär ett dubbelarbete som medför att den totala prövningsprocessen förlorar i effektivitet och tar längre tid. Det är därför rimligt att miljöbalksfrågorna koncentreras till processen i mark- och miljödomstolarna, där rutiner och erfarenhet för detta finns och att tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen renodlas till säkerhet och strålskydd. Den behövliga genomlysningen av miljöfrågor som är kopplade till joniserande strålning och radioaktiva utsläpp får anses väl tillgodosedd genom Strålsäkerhetsmyndighetens deltagande i såväl samråds- som domstolsprocessen enligt miljöbalken.⁵⁷

Strålsäkerhetsmyndigheten har också föreslagit att färre beslut enligt kärntekniklagen ska fattas av regeringen som första instans. Utgångspunkten för myndighetens förslag är att nya större kärntekniska anläggningar ändå kräver tillstånd enligt miljöbalken, vilket förutsätter att regeringen tillåter verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken. Därmed torde såväl politiska dimensioner som regionala aspekter kunna beaktas av regeringen inom ramen för miljöbalksprövningen. Det saknas formell möjlighet för såväl myndigheten som regeringen att inom ramen för kärntekniklagen och strålskyddslagen ta andra hänsyn vid tillståndsgivningen än de som framgår direkt av lagarna.

Strålsäkerhetsmyndigheten har också förespråkat att alla beslut av myndigheten ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, bl.a. med hänvisning till att en bärande princip inom internationell kärnsäkerhet är att tillsynsmyndigheter ska vara funktionellt åtskilda från organ eller organisationer som främjar eller utnyttjar kärnenergi. Det skulle genom en sådan uppdelning bli tydligare att det inte finns möjlighet att beakta några andra syften än de som anges i kärntekniklagen och strålskyddslagen vid prövning av tillsynsbeslut.

Ansökningar om att få uppföra och driva nya reaktorer kan medföra en prövning av nya reaktortyper. För en effektiv prövning av

⁵⁷ <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/press/nyheter/2023/flera-lagandringar-och-atgarder-foreslas-for-befintlig-och-framtida-karnkraft-i-sverige/>, hämtad 2024-11-24.

ny kärnkraft behöver både Strålsäkerhetsmyndigheten och andra berörda myndigheter ha relevant kompetens i samband med att en ansökan ges in. Sådan kompetens kan dock vara mycket specifik och vara lättare att rekrytera med viss framförhållning. Någon form av dialog mellan en sökande och myndighet inför en ansökan skulle därför kunna bidra till en effektivare tillståndsprövning.

Strålsäkerhetsmyndigheten föreslog i slutredovisningen av ovan uppdrag att en process för tidig värdering av ny reaktorteknik bör införas. Myndigheten framhöll att det tillsammans med ökad internationell samverkan kan förbättra myndighetens förutsättningar att göra tillståndsprövningen på ett effektivt sätt, och minska risken för att principiella frågor eller hinder för att ge tillstånd identifieras sent i konstruktionsarbetet. I ett uppföljande uppdrag har myndigheten analyserat och beskrivit hur myndigheten skulle kunna tillhandahålla en bedömning som föregår en tillståndsprövning.⁵⁸ Uppdraget som redovisades den 11 juni 2024 innehöll preciserade författningsförslag för att införa en sådan process genom en ändring i myndighetens instruktion, inklusive bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om innehållet i en ansökan om värdering av ny reaktorteknik, att myndigheten ges rätt att ta ut avgifter för arbetet med att genomföra en sådan värdering samt bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifternas storlek samt disponera avgiftsinkomsterna.⁵⁹ Redovisningen har remitterats, men något uppdrag i enlighet med myndighetens förslag har ännu inte beslutats.

4.2.6 Kännetecken för effektiv prövning

För närmare förståelse för utredningens uppdrag behöver de kännetecken och principer som utmärker en effektiv prövningsprocess beskrivas närmare. Internationellt finns det vedertagna principer för en effektiv prövning, vilket övergripande beskrivs av Kärntekniklagutredningen, med hänvisning till IAEA:s guide SSG-12.⁶⁰ Standarden listar ett antal grundläggande kriterier för vad som allmänt kännetecknar en effektiv prövningsprocess som kan sammanfattas enligt följande:

⁵⁸ KN2023/04586.

⁵⁹ Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM2024-984-3), 2024.

⁶⁰ SOU 2019:16, s. 189–191.

- begriplig för alla parter
- förutsägbarhet
- väldefinierad, tydlig process
- transparens
- spårbarhet
- åtskilda logiska steg
- systematisk och vederhäftig hantering av säkerhet och strålskydd
- minimera dubbelarbete
- parallellt genomförande av steg
- tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer
- öppenhet och transparens för allmänheten
- tydliga förväntningar och krav
- anpassad tillämpning av krav.

Utöver ovanstående egenskaper har utredningen även uppfattat ett behov att prövningen genomförs med balans till konstruktions- och upphandlingsprocesser.

Nedan följer kriterierna samt utredningens beskrivning av de olika dimensionerna. Några av kriterierna är snarlika eller i vissa avseenden överlappande.

Begriplig för alla parter

Prövningsprocessen uppbyggnad, struktur och ordningsföljd behöver vara begriplig för alla parter såsom sökanden och prövningsmyndigheter. För potentiella sökanden ska det vara enkelt att få kunskap om vilka krav som ställs på verksamheten. I ett tidigt i skede i processen bör sökanden kunna få en bild av hur ansökan ska utformas för att kunna ligga till grund för prövningen. Även allmänheten behöver förstå processen för att ta tillvara möjligheten att lämna synpunkter på ansökan och den planerade verksamheten.

Förutsägbarhet

Att prövningsprocessen är förutsägbar innebär att processen inte innefattar några överraskande moment, att lika fall behandlas lika, och att hänsyn i möjligaste mån tas till genomförda granskningar av samma reaktorteknik i andra jämförbara länder. I förutsägbarheten ligger också att kostnaden, dvs. vilka avgifter som aktualiseras under prövningen, behöver stå klart för den som ämnar söka om tillstånd.

Väldefinierad, tydlig process

En väldefinierad och tydlig process innebär att steg och moment i prövningsprocessen är tydliga och att syfte samt under vilka förutsättningar som de olika stegen och momenten påbörjas står klart för sökanden. Därtill behöver olika prövningsinstanser och andra berörda myndigheter förstå sitt uppdrag och sin roll i processen och vara införstådda med vad som förväntas och i vilket skede.

Transparens

En transparent process präglas av insyn och öppenhet i processens olika steg och moment. Det behöver vara tydligt för såväl sökanden som andra intressenter vilket regelverk som gäller och därmed vilka krav som behöver uppfyllas av sökanden för att tillstånd ska kunna meddelas. En öppenhet kring fattade beslut och genomförda granskningar samt underliggande analyser förutsätts, med undantag för sådan information som omfattas av sekretess. Besluten är dock alltid offentliga.

Spårbarhet

Att prövningsprocessen är spårbar innebär att information finns tillgänglig om vilka beslut som har fattats i prövningsprocessen, vilket underlag som legat till grund för besluten och vilka överväganden som gjort inför beslutsfattandet. Också information om aktuellt läge i granskningen bidrar till spårbarhet, vilket indikerar om granskningen genomförs i enlighet med uppsatt tidplan.

Åtskilda logiska steg

Att prövningsprocessen bör ske i åtskilda steg baseras på den internationellt vedertagna praxisen om prövning av kärntekniska anläggningar i flera steg. Bakgrunden är dessa anläggningars komplexitet som i många fall avser storskaliga industriprojekt som tar lång tid att konstruera och bygga och där granskningsunderlag preciseras och detaljeras under arbetets gång. Dessa omständigheter behöver återspeglas i prövningsprocessens uppbyggnad.

Systematisk och vederhäftig hantering av säkerhet och strålskydd

Prövningsmyndighetens förberedelser som ett led i effektiv hantering av ansökan är väsentliga. När en tillståndsansökan kommer in till myndigheten är organisationen väl förberedd, genom att det finns ett ändamålsenligt ledningssystem, upprättade projekt- och granskningsplaner, granskningen utförs av personal med relevant kompetens och erfarenhet i den utsträckning som behövs för relevanta steg/moment i prövningen, utifrån gällande krav och med beaktande av internationella erfarenheter.

Minimera dubbelarbete

Att minimera dubbelarbete under de olika prövningsstegen kan möjliggöra att vissa steg genomförs helt eller i vart fall delvis parallellt. Utgångspunkten är att förhållanden som granskats i ett tidigare skede inte ska behöva granskas igen, även om viss återkommande granskning kan bli nödvändig i förhållande till förnyad information eller helhetsgranskning av olika delområden som initialt granskats var för sig.

Parallellt genomförande av steg

En i huvudsak sekventiell prövningsprocess innebär att respektive steg behöver avslutas innan nästa påbörjas. I möjligaste mån är därför en parallell prövning av steg och moment i processen efter-

strävansvärd i syfte att korta ledtider, samtidigt som kvaliteten i granskningen bibehålls på hög nivå.

Tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer

Prövningsprocessen innehåller en tydlig ansvarsfördelning där alla berörda (sökanden, prövningsmyndigheter, remissinstanser och övriga) är medvetna om vilket ansvar och vilka uppgifter som åvilar var och en.

Öppenhet och transparens för allmänheten

Tydliga förutsättningarna för allmänhetens deltagande i beslutsprocessen behöver vara klarlagda, såsom samråd, möjlighet att inkomma med synpunkter på ansökan och vilka som kan överklaga tillståndsbeslut. Öppenhet och transparens kring status i granskningsprocess och det aktuella ärendets framdrift är också fördelaktigt ur allmänhetens perspektiv.

Tydliga förväntningar och krav

För sökanden behöver prövningsprocessen klargöra mot vilken kravbild som prövningsmyndigheternas granskning sker och därmed också vilken typ av information som en ansökan förväntas innehålla. Det inkluderar också förväntan på djup och omfattning av underliggande analyser och dokumentation som stödjer ansökan.

Anpassad tillämpning av krav

Regelverkets och granskningens omfattning och detaljeringsnivå anpassas proportionerligt efter verksamhetens omfattning och vilka risker som är förknippade med verksamheten.

Balans till konstruktions- och upphandlingsprocesser

Prövningsprocessen behöver ta erforderlig hänsyn till tänkta processer för konstruktion (utformning, tillverkning och byggnation), urval och upphandling av en reaktormodell. Konstruktions- och upphandlingsprocesser kan få en påverkan på vilken logisk ordning som är optimal i prövningsprocessen, och för kärnkraftsreaktorer även belysa eventuella skillnader och flexibilitet för storskaliga reaktorer jämfört med SMR, och specifikt MMR.

4.2.7 Internationell utblick

Genom delvis direkt kontakt med företrädare från andra länders myndigheter, samt genom informationssökning har utredningen genomfört viss omvärldsbevakning när det gäller system för tillståndsprovning samt processer som föregår formell provning. Även erfarenheter och diskussioner från olika typer av internationella samarbeten har dokumenterats.

Nedan sammanfattas vissa observationer om provningssystem m.m. från specifika länder såsom Finland, Frankrike, Kanada och Storbritannien, från rapportering och pågående arbete i internationella fora i syfte att främja internationell harmonisering. I avsnitt 12.5 finns fördjupad information om ledtider, nedlagd tid och avgifter för olika provningssteg.

Finland

Den nuvarande tillståndsprovningen i Finland ser något annorlunda ut än i Sverige. Den främsta skillnaden kan anses vara det tidiga principbeslut (eng. *decision in principle*) som fattas av ansvarigt statsråd, och behöver ratificeras av parlamentet för alla anläggningar för utvinning av kärnenergi med en effekt över 50 MWh.⁶¹ Principbeslutet innebär en bedömning av att ”uppförandet av en kärnanläggning med stor allmän betydelse är förenligt med samhällets helhetsintresse” och föregås av en miljökonsekvensbeskrivning samt en övergripande granskning av den planerade verksamheten avseende säkerhet och strålskydd samt framtagning av yttrande

⁶¹ 11 § 1 kärnenergilagen (1987/990).

från myndigheten Strålsäkerhetscentralen (STUK). Myndigheten granskar sedan den föreslagna konstruktionen i varje provningssteg inför regeringens beslut (byggnationstillstånd, drifttillstånd samt avvecklingstillstånd).

Enligt gällande regelverk finns en möjlighet för en aktör som planerar att använda kärnenergi att begära att den ansvariga myndigheten (dvs. STUK) granskar de planer som har gjorts och utfärdar preliminära anvisningar om vad som ska beaktas i planen i fråga om säkerheten och skydds- och beredskapsarrangemang.⁶² En sådan dialog pågår för närvarande med det finska bolaget Fortum, som nyttjar möjligheten i relation till den förstudie med urval av reaktormodeller för möjlig byggnation i Finland eller Sverige. Strålsäkerhetsmyndigheten har också erbjudits möjlighet att följa detta arbete.

Översyn av provningsmodellen i Finland

Utredningen har tagit del av gällande provningsmodell i Finland, samt hur den är under omarbetning i syfte att uppnå ökad flexibilitet vid provning av nya kärnanläggningar.⁶³ Översynen är pågående och det finns vid slutförande av Kärnkraftsprövningsutredningens förslag ännu inte något publicerat underlag i den finska regelgivningsprocessen. I den beskrivning som Strålsäkerhetsmyndigheten gjort och genom eget utbyte med finska STUK och Arbets- och näringsministeriet kan utredningen ändå konstatera att den sedan tidigare etablerade formen för statsrådets principbeslut föreslås alltmer renodlas till ett politiskt beslut, med svagare koppling till såväl bedömning av miljöpåverkan, med en miljökonsekvensbeskrivning som grund, som en ”preliminär säkerhetsuppskattning” av STUK. Förslaget innebär att kopplingen till en specifik plats utgår och beslutet blir mer övergripande, troligen på regional nivå. Den föreslagna verksamheten inklusive platsens lämplighet avseende strålsäkerhet och miljöskydd/lokalisering ska i stället bedömas i separata processer.

⁶² 55 § kärnenergilagen (1987/990).

⁶³ Med *kärnanläggning* avses enligt kärnenergilagen (1987/990) anläggningar för utvinning av kärnenergi, forskningsreaktorer medräknade, anläggningar för slutförvaring av kärnavfall i stor skala samt anläggningar som brukas för tillverkning, produktion, användning, behandling eller lagring av kärnämne eller kärnavfall i stor skala. Vissa specifika undantag framgår av samma lag.

STUK:s roll i ett sådant nytt system för principbeslut planeras därmed bli betydligt mindre än i dag. Myndigheten planeras i stället ha nya obligatoriska steg för att genomföra en separat bedömning av den tänkta platsens lämplighet för den planerade verksamheten, samt genomföra en granskning och bedömning av säkerhet och strålskydd för den planerade anläggningens utformning. Frågor som kan komma att bedömas avseende platsen är vilka förutsättningar i form av exempelvis möjliga jordbävningar, väderfenomen och annan yttre påverkan som kan knytas till platsen och därmed behöver ligga till grund för en anläggnings utformning. Utredningens tolkning är att dessa två delar ersätter den preliminära säkerhetsuppskattningen som STUK genomför inför ett principbeslut enligt nu gällande ordning.

Sammantaget kommer de olika stegen, statsrådets principbeslut, platsens lämplighet avseende säkerhet och strålskydd, den tänkta anläggningens utformning avseende säkerhet och strålskydd, såväl som separata processer för miljötillstånd och lokal planläggning utgöra förutsättningar innan det är möjligt att ansöka om tillstånd att uppföra en anläggning på en specifik plats i enlighet med kärnenergilagen. Den fortsatta processen, där regeringen fattar beslut om såväl tillstånd att uppföra som tillstånd att driva en kärnkraftsreaktor kommer inte förändras på något signifikant sätt. Även möjligheten att begära preliminära anvisningar från STUK, det som bl.a. nyttjas av Fortum, är tänkt att finnas kvar.

Storbritannien

Storbritanniens strålsäkerhetsmyndighet är Office for Nuclear Regulation (ONR). Myndigheten har utvecklat en process kallad Generic Design Assessment (GDA), som kan leda till att en reaktormodell får ett s.k. Design Acceptance Confirmation. GDA-processen består av tre separata steg, med ökande detaljnivå. Ett utfärdat DAC innebär att prövningen av att bygga den aktuella reaktormodellen på en viss plats underlättas genom att fokus i tillståndsprövningsskedet främst avser att bekräfta att de randvillkor avseende en potentiell plats uppfylls. En DAC är giltig i 10 år.⁶⁴

⁶⁴ För mer information, se även beskrivning i SSM2022-6007-7, bilaga 6.

Utöver GDA har man i Storbritannien nyligen besluta att införa ytterligare en form för tidig dialog som föregår tillståndsprövning, s.k. process för *early regulatory engagement*. I en vägledning beskrivs översiktligt syfte, förutsättningar och olika delar av denna process, som är öppen för alla typer av aktörer som undersöker förutsättningarna att etablera ny reaktorteknik i Storbritannien. Utredningen noterar detta tillägg av en mer flexibel och övergripande process, utöver det förhållandevis utvecklade och formaliserade system som redan finns på plats.⁶⁵ Den nyligen införda processen för dialog med myndigheterna tolkar utredningen mer motsvara det system som finns i Finland.

Själva tillståndsprövningen genomförs genom ett tillstånd att bygga en viss reaktormodell på en specifik plats, ett *site licence*. Såväl granskning inom processen för GDA och tillstånd sker i nära samverkan med ansvarig miljömyndighet, Natural Resources Wales eller Scottish Environmental Protection Agency beroende på var en anläggning ska byggas. Det ger dock inte rätt att påbörja uppförande av den kärntekniska anläggningen, utan kan mer beskrivas som rätt att påbörja markförberedelser. Tillståndet ger även ONR mandat att följa arbetet på platsen, och myndighetens godkännande krävs efter ansökan för att få inleda uppförande av den kärntekniska anläggningen (eng. *nuclear-related construction*), idrifttagning och övergång till rutinmässig drift. Myndigheten har utvecklat en handbok som mer i detalj beskriver regelverk och process för tillstånd för kärnteknisk verksamhet.⁶⁶

Kanada

I Kanada kan myndigheten Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC) tillämpa en process som benämns Vendor Design Review (VDR) för att bedöma förutsättningar för en ny reaktorteknik att uppfylla krav på säkerhet och strålskydd.⁶⁷ Den kanadensiska myndighetens modell i en s.k. Vendor Design Review är en frivillig, förhållandevis omfattande process där CNSC tittar på såväl krav på

⁶⁵ <https://www.innovationnewsnetwork.com/getting-equipped-for-the-uk-governments-expected-nuclear-power-expansion/50985/>, hämtad 2024-12-08.

⁶⁶ Office for Nuclear Regulation, *Licensing nuclear installations*, 2021. Finns tillgänglig på myndighetens hemsida <https://www.onr.org.uk/our-work/how-we-regulate/nuclear-site-licensing/>, hämtad 2024-12-02.

⁶⁷ Processen styrs genom myndighetens styrande dokument REGDOC-3.5.4.

konstruktion som på processen för utformning, tillverkning, byggnation och installation. En genomförd VDR innebär inte att något tillstånd utfärdas, och utgör inte heller något generellt godkännande eller certifiering av den föreslagna konstruktionen. Genomförda bedömningar begränsar därmed inte förutsättningarna för fortsatt tillståndsprövning.

Kanadas prövningsprocess hanteras av CNSC, som utfärdar separata tillstånd till en plats, tillstånd till byggnation, och tillstånd till drift. I Kanada pågår för närvarande den första prövningen av byggnationstillstånd för uppförande av GE Hitachis SMR, reaktormodellen BWRX-300. Myndigheten utför sin granskning i samverkan med den amerikanska myndigheten Nuclear Regulatory Commission (U.S.NRC), men prövningen i sig sker nationellt.⁶⁸ Vissa gemensamma ställningstaganden och underliggande bedömningar publiceras gemensamt, och finns öppet tillgängligt.

Den kanadensiska myndigheten är en mycket aktiv part i flera av de internationella sammanhang som diskuterar samarbetsformer mellan myndigheter (se mer information nedan), samt har genomfört ett arbete för att fokusera och centralisera processer för internationellt arbete som avser SMR.⁶⁹ De har också etablerat ett samarbete med Storbritannien (ONR) avseende avancerad reaktortechnik.⁷⁰

Frankrike

Frankrikes myndighet är Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN). ASN ansvarar för kärnsäkerhet och strålskydd, dvs. inte för frågor om fysiskt skydd (eng. *nuclear security*). ASN tar i tillståndsprövning, tillsyn och kunskapsutveckling stöd av Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), som är en s.k. teknisk stödorganisation med expertstöd vad gäller forskning och säkerhet kring kärnkraft.

I Frankrike finns ett system som föregår tillståndsprövning som kallas Safety Option File. Systemet regleras i Frankrikes miljöbalk⁷¹

⁶⁸ <https://www.nrc.gov/docs/ML2228/ML22284A024.pdf>, hämtad 2024-12-08.

⁶⁹ <https://www.cnsccsn.gc.ca/eng/reactors/smr/four-pillars/#sec4>, hämtad 2024-12-08.

⁷⁰ <https://www.nrc.gov/reactors/new-reactors/advanced/who-were-working-with/international-cooperation/nrc-cnsc-moc.html>, hämtad 2024-12-08.

⁷¹ Artikel R. 593-14.

och innebär att en projektvecklare med avsikt att ansöka om tillstånd, innan den detaljerade konstruktionen är klar, kan begära ASN:s åsikt om hela eller delar av principiella aspekter av projektet. ASN rekommenderar att systemet tillämpas för innovativa reaktorprojekt och har utvecklat en form för förberedande dialog i syfte att gemensamt med den sökande identifiera de frågor av principiell karaktär som bör lyftas till en Safety Option File. Den förberedande dialogen sker i två steg. Det första steget omfattar ett inledande möte där den sökande ombeds att presentera de huvudsakliga delarna av SMR-projektet (reakorteknik, effekt, form av energiproduktion, tänkt marknadsandel med antal reaktorer, typ av platser aktuella för tekniken m.m.), status i konstruktionsprocessen av reaktortekniken och tidplan för fortsatt utveckling samt information om teknisk och finansiell förmåga hos det teknikutvecklande bolaget samt plan för tillväxt (finansieringsplan och bemanningsplan). Baserat på informationen som presenterats fattar ASN beslut om den sökande är redo att gå vidare till nästa steg, i annat fall bjuds den sökande att återkomma när projektet kommit längre. I det andra steget av den förberedande dialogen sker en viss fördjupning genom flera tematiska möten och frågestunder i syfte att ge myndigheten mer förståelse för den specifika utformningen, utan att myndigheten ger någon återkoppling i sak. I dialog med den sökande diskuteras sedan lämplig omfattning av en Safety Option File.

Tillstånd ges i två steg, byggnation och drift. I fransk lag finns bestämmelser om längden på tillståndsprocessen. För prövning av tillstånd till byggnation förväntas prövningen vara genomförd inom tre år men kan förlängas upp till fem år om det rör sig om en komplex ansökan. För prövning av drifttillstånd förväntas prövningen vara genomförd inom ett år men kan förlängas upp till två år vid en komplex ansökan. En ansökan som avser nya kärnkraftsreaktorer ses som en komplex ansökan. Om prövningsprocessen behöver avbrytas på grund av att ansökan behöver kompletteras räknas kompletteringstiden inte in i de angivna tidsramarna.

Harmonisering och samverkan mellan myndigheter

En effektivare prövning av ny kärnteknik diskuteras även i internationella samarbeten såsom inom Internationella Atomenergiorganet (IAEA) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och då framför allt i dess kärnenergibyrå Nuclear Energy Agency (NEA). Ofta står samverkan i fokus för diskussionerna. Förhoppningen är att prövningsmyndigheter ska kunna dra nytta av varandras arbete för effektivare resursanvändning och kortare ledtider genom t.ex. harmoniserade godkännanden av hela eller delar av reaktorer, utan att göra avkall på myndigheternas självständighet, den nationella suveräniteten eller de höga krav som redan ställs på kärnteknisk verksamhet och som i stora delar följer av de internationella överenskommelser som Sverige har ingått, inklusive inom EU och Euratom.

Inom IAEA:s initiativ Nuclear Harmonisation and Standardisation Initiative (NHSI) har följande alternativ för internationell samverkan i förhållande till bedömning och tillståndsprövning av nya kärnkraftsreaktorer definierats:

- Gemensam preliminär granskning av ny reaktorteknik (tidig återkoppling och uppföljning av teknikutveckling)
- Gemensam (fullständig) granskning av reaktorteknik i förhållande till nationell kravbild
- Förberedelse eller stöd för återanvändning av annan myndighets slutförda granskning av en teknik som är byggd i annat land (ursprungsland teknikleverantör och/eller land där tekniken tagits i drift).

Ett syfte med processer som föregår tillståndsprövning är att möjligheten kan tillämpas både enskilt (nationellt) eller tillsammans med andra myndigheter i bi- eller multilaterala samarbeten. Exempel på sådana samarbeten är dels det s.k. NUWARD SMR Joint Early Review (JER), dels vissa arbetssätt som diskuteras inom IAEA NHSI enligt den första punkten ovan.

Nedan följer exempel på hur arbetet med att främja denna typ av processer diskuterats och utvecklats de senaste åren inom IAEA, hur samverkan kan ske mellan myndigheter inom Europa, samt

erfarenheter från de myndigheter som initierade Joint Early Review för Nuwards SMR.

IAEA

En värdering av standardernas tillämpbarhet för ny reaktorteknik genomfördes av IAEA under 2022, och publicerades året därpå.⁷² I denna konstateras att gällande standard för tillståndsprovning, *Licensing process for nuclear installations (SSG-12)*⁷³, är fullt ut tillämpbar för ny reaktorteknik, men att ett antal luckor eller aspekter som inte fullt ut omhändertas av standarden har identifierats. De utvecklingsbehov för standarden som lyfts är (i egen översättning):

- a) Vägledning för möjligt ökat behov av tidig interaktion/dialog mellan tillverkare/utvecklare av ny reaktorteknik och myndighet i syfte att öka myndighetens kännedom och kunskap om tekniken och underlätta vid granskning och tillståndsprovning.
- b) Vägledning för samordning och samarbete mellan myndigheter i ”brukarlandet” och det land där tillverkning av moduler och/eller bränslebyte kan ske. Båda ländernas myndigheter behöver vara involverade för granskning och tillsyn, men nära samarbete mellan myndigheterna bör eftersträvas för ökad effektivitet och undvika dubbelarbete.
- c) Vägledning saknas när det gäller behov av tidig dialog mellan utvecklare av ny reaktorteknik och myndighet(er). Behovet är mer relevant för ny, innovativ reaktorteknik på grund av deras innovativa lösningar och brist på drifterfarenhet.
- d) Standarden kan behöva utvecklas när det gäller fler former av tillverkning och uppförande av vissa nya reaktortekniker, utöver den mer generellt tillämpbara processen.

Sedan ovanstående bedömning av standardens tillämpbarhet genomfördes har ett arbete inletts för att revidera SSG-12. En första arbetsutgåva av standarden har vid tidpunkten för denna utrednings

⁷² INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Applicability of IAEA Safety Standards to Non-Water Cooled Reactors and Small Modular Reactors, Safety Reports Series No. 123, IAEA, Vienna (2023).

⁷³ IAEA SSG-12.

genomförande skickats på första remiss till de fem standardiseringskommittéer med representanter från medlemsländernas säkerhetsmyndigheter som upprättats för att belysa olika sakfrågor. Huvuddokumentet har främst aktualitetsgranskats, men en särskild bilaga föreslås som särskilt beskriver skillnader och möjlig påverkan på prövningsprocessen av nya tillverknings- och byggnationsprocesser m.m. för SMR. En remiss till IAEA:s medlemsländer och efterföljande beslut och slutredigering återstår innan den reviderade standarden publiceras.

Ett underlag inför uppdatering av IAEA:s standard för tillståndsprovning och andra stödjande processer och granskningstjänster som organet tillhandahåller är en rapport som sammanställer erfarenheter av s.k. Integrated Nuclear Infrastructure Review (INIR) missions och första diskussion om dess tillämpbarhet för länder som är intresserade av SMR.⁷⁴ Erfarenheterna pekar bl.a. på ett möjligt ökat behov av stöd och dialog från tillverkare när det gäller kunskapsuppbyggnad om ny reaktorteknik, samt behov av anpassning av regler och tillståndsprovning till ny teknik och nya driftsmodeller.

I ett myndighetssamarbete som hålls samman av IAEA, SMR Regulators' Forum, har en arbetsgrupp diskuterat nya behov för tillståndsprovning av små modulära reaktorer. I gemensamma ståndpunkter beskrivs bl.a. att effektiva "pre-licensing activities" kan utgöra en positiv erfarenhet för både myndighet och reaktortillverkare. Det konstateras också att egenskaper hos SMR, modultillverkning och transporterbarhet, kan medföra behov att implementera moment för myndighetens involvering som inte nyttjats traditionellt för storskaliga reaktorer. Exempel som föreslås är i förhållande till tillverknings- och installationsprocesser som i högre utsträckning planeras ske i fabrik, snarare än vid förläggningsplatsen.⁷⁵

En av arbetsgrupperna för myndigheter inom initiativet NHSI drivs i samverkan med och leds av SMR Regulators' Forum. Gruppen presenterade i juni 2024⁷⁶ status för arbetet som omfattar att ta fram en teknisk rapport som utvecklar och ger stöd för hur myndigheter som samtidigt utför granskning av samma reaktorteknik kan sam-

⁷⁴ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Integrated Nuclear Infrastructure Review (INIR): Ten Years of Lessons Learned, IAEA-TECDOC-1947, IAEA, Vienna (2021).

⁷⁵ Se även konstateranden om behov av utredning och utveckling av tillståndsprovning i SSM:s slutredovisning (bilaga 1, SSM2022-6007-7).

⁷⁶ <https://www.iaea.org/resources/webinar/licensing-issues-working-group>, hämtad 2024-12-03.

arbeta under pågående granskning, samt hur återanvändning av annan myndighets slutförda granskning av en teknik som är byggd i annat land kan gå till.⁷⁷ I presentationen betonas att återanvändning av ett annat lands genomförda granskning inte är tänkt att ersätta landets ansvar eller suveränitet avseende granskning och tillståndsgivning. Syftet är att ge ett stöd för hur samverkan kan ordnas med detta i åtanke. Därtill beskrivs ett antal förutsättningar för återanvändning av en genomförd granskning enligt följande:

- Ramverk för reglering och myndighet: Länderna behöver ha tillräckligt utvecklad infrastruktur för reglering med tillräckliga resurser, som omfattar en oberoende myndighet med tydligt mandat och ansvar, ett robust legalt ramverk, tillräcklig och etablerad kunskapsbas inom säkerhet och strålskydd, etablerade föreskrifter, standarder och vägledningar. Länderna bör även ha ratificerat och delta i arbetet inom kärnsäkerhetskonventionen.⁷⁸
- Process och förmåga: Tydliga processer för tillståndsprovning och godkännande av anläggningar och verksamheter.
- Beställarkompetens: Den mottagande myndigheten har kunskap och förmåga att förstå mot vilken grund (referensanläggning) granskningen är genomförd, samt kunna värdera eventuella behov av ändring eller anpassning till nationella behov och förutsättningar.
- Informationsutbyte: Tillgång till nödvändig (inkl. skyddsvärd) och tydlig information och möjlighet att följa och förstå den genomförda granskningen, med särskilt beaktande av eventuella behov av översättningar och därmed risk för feltolkningar.

Rapporten kommer beskriva en process i sex steg som inkluderar 1) identifiering av lämplig myndighet att genomföra återanvändning från; 2) skapa förståelse för skillnader mellan ländernas myndigheter (arbetssätt, kompetens och resurser etc.), regelverk, processer för tillståndsprovning och nationella förutsättningar för plats- och teknikval; 3) värdering av identifierade skillnader och effekter på hur den nationella granskningen behöver genomföras

⁷⁷ Inom NHSI benämns dessa samarbetstyper *collaborative reviews* och *leveraging regulatory reviews*, vilket skiljer sig från att genomföra en granskning gemensamt, s.k. *joint reviews*.

⁷⁸ SÖ 1995:71, IAEA INFCIRC/449. Se mer information om internationella överenskommelser och konventioner på kärnenergiområdet i SOU 2019:16.

och fokuseras; 4) värdera kvalitet på information och underlag som kan fås; 5) kategorisera information i förhållande till behov av komplettering eller möjlighet till direkt återanvändning; 6) dokumentering av genomförd återanvändning och gjorda förutsättningarna som gällt. Gruppen förordar att så mycket som möjligt av den genomförda återanvändningen görs öppen och tillgänglig för att möjliggöra insyn och bekräfta den prövande myndighetens och landets suveränitet i genomförd granskning och tillståndsgivning.

Erfarenheter av bi- och multilaterala samarbeten

Ett inledande samarbete för främjande av SMR i Europa genomfördes under 2022–2023 kallat European SMR pre-Partnership. I en arbetsgrupp diskuterade flera europeiska myndigheter olika länders prövningssystem, tillämpning av processer som föregår tillståndsprövning samt behov och förutsättningar för utvecklad harmonisering och samverkan. I den rapport som publicerats från arbetsgruppen konstateras att många initiativ har tagits för att utveckla samverkan och kunskap om fördelar och utmaningar som identifierats för ny reaktorteknik, men att de i flera fall hanterar frågor på en mer övergripande nivå. Flera fördelar med att etablera möjlighet för nationella myndigheter att föra tidig dialog med tillverkare och möjliga tillståndssökande, såväl som att utföra gemensamma bedömningar av en specifik reaktorteknik konstateras. Rapporten rekommenderar därför att sådana processer och samarbetsformer bör förtydligas och etableras, i syfte att resultatet av sådana insatser sedan kan nyttjas i den nationella tillståndsprövningen.⁷⁹

NUWARD SMR Joint Early Review (JER) är ett initiativ där tre europeiska myndigheter i ett pilotprojekt genomfört en första bedömning i ett tidigt skede av utvecklingen av en liten modulär reaktor av lättvattentyp benämnd NUWARD SMR av den franska reaktortillverkaren EDF. Initiativet utgjorde ett pilotprojekt under juni 2022 till juni 2023, där Strålsäkerhetsmyndighetens motsvarande myndigheter i Finland, Frankrike och Tjeckien genomförde en gemensam bedömning, i förhållande till respektive nationella regelverk med målet att ge möjlighet till mer konkreta erfarenheter av ett närmare samarbete mellan myndigheter som har gemensamt

⁷⁹ European pre-Partnership Reports Workstream 2 – Licensing. (2023).

intresse av att öka kunskapen om en rektorteknik. Tillverkarens ambition är att utveckla en standardiserad utformning av en SMR som möter behov och krav och därmed har potential att ges tillstånd i flera länder. Initiativet JER syftar därmed till att ge tillverkaren en mer internationell belysning och inkludera internationella förväntningar i konstruktionsarbetet för NUWARD SMR. Samarbete avser inte en samordnad tillståndsprövning i de deltagande länderna, men har initierats genom den form för *pre-licensing review* som finns i Frankrike, s.k. safety option file.

Samarbetet fortsätter i en andra fas, där samarbetet utökas med myndigheterna från Sverige, Nederländerna och Polen. Rapporter har publicerats (en från myndigheterna och en från EDF/Nuward) med erfarenheter från arbetet i den första fasen. I myndighetsrapporten beskrivs att internationell samverkan ger både för- och nackdelar (för myndighet såväl som sökande). Exempelvis anges att det för arbete i internationell kontext ofta krävs mer resurser för samordning, men olika strategier och roller kan utvecklas, t.ex. när det gäller bemanning av arbetet med enskilda (seniora) sakkunniga, eller mer lärande team av erfarna och yngre personer. Ett tillgodoräknande av resultatet av en tidig dialog eller värdering av en ny reaktormodell i en efterföljande tillståndsprövning av om tillverkaren på ett systematiskt sätt förhåller sig till krav och begrepp i internationella standarder och rekommendationer, såsom IAEA:s Nuclear Safety and Security Standards med tillhörande Glossary samt WENRA:s Safety Reference Levels. I myndigheternas erfarenheter av NUWARD JER trycker man också på vikten att den sökande (i det fallet tillverkaren) lämnar tydlig och komplett information som underlag för myndigheternas arbete.⁸⁰

Initiativen och erfarenheterna inom IAEA, från första fasen av Nuward JER såväl som arbetet inom European SMR pre-Partnership rekommenderar utveckling av samarbete mellan myndigheter i olika länder. I erfarenheterna från Nuward JER och European SMR pre-Partnership lyfts särskilt behov att genomföra gemensam värdering av en mogen rektorteknik som är relevant för varje ingående land, samt att resultatet kan spridas till länder och myndigheter för vilka rektortekniken blir relevant i ett senare skede. En förutsättning för denna typ av samarbete anges också vara att det finns etablerade former för tidig dialog mellan tillverkare och/eller sökande med

⁸⁰ NUWARD SMR Joint Early Review Pilot Phase Closure report.

berörda myndigheter. Avseende harmonisering av nationella krav konstateras bl.a. att tidiga bedömningar i samverkan med myndigheter från flera länder kan ge tillverkaren bättre förståelse och kunskap om krav och förväntningar, och därmed möjlighet att, i ett tidigt skede av konstruktionsarbetet, göra vägval och anpassningar som medför att reaktortekniken har bättre förutsättningar att uppfylla krav i olika länder.

4.3 Uppdraget att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer

Förutsättningarna för en prövningsavgift som refererar till ”en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor” har förändrats. Sedan 1 januari 2024 är det inte längre förbjudet att tillåta uppförande av en ny kärnkraftsreaktor som inte ersätter en befintlig reaktor, 17 kap. 6 a § miljöbalken har upphävts.⁸¹

Enligt överenskommelsen mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ska den höga ansökningsavgiften för nya kärnkraftsreaktorer ses över för att kraftigt sättas ned. Dagens prövningsavgift speglar inte den diversifiering av reaktortyper som kan aktualiseras i framtiden. Den speglar inte heller att kommande ansökningar kan avse både stora och små reaktorer, på en plats där det redan finns reaktorer eller på nya platser. Om tillstånds- och prövningsprocessen påverkas kan också avgiftsstrukturen behöva ändras.

Utgångspunkten för avgiftsnivån bör vara full kostnadstäckning, vilket betyder att avgiftsintäkterna ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt kan kopplas till den avgiftsbelagda verksamheten utifrån principen om att förorenaren betalar. Avgiftsuttaget behöver vara både förutsägbart och rättvist för att inte hämma investeringsviljan.

⁸¹ Prop. 2023/24:19 och lag (2023:866) om ändring i miljöbalken.

4.3.1 Avgifter som tas ut av Strålsäkerhetsmyndigheten

De avgifter som tas ut av Strålsäkerhetsmyndigheten regleras i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten. Förordningen omfattar avgifter kopplade till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), strålskyddslagen (2018:396), lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor och lagen (2006:263) om transport av farligt gods. De avgifter som tas ut med stöd av förordningen är ansökningsavgifter, granskningsavgifter, tillsynsavgifter, beredskapsavgifter, avgifter för nukleär icke-spridningskontroll och forskningsavgifter. Förordningen brukar förkortas avgiftsförordningen. För att skilja den från den avgiftsförordning som gäller generellt för statliga myndigheter, avgiftsförordning (1992:191), används i det följande avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten.

Avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten omfattar avgifter för olika kategorier av kärntekniska anläggningar såsom kärnkraftsreaktor, anläggning för mellanlagring eller slutförvar, forsknings- eller materialprovningsreaktor samt anläggning för framställning av kärnbränsle. De högsta avgifterna tas ut för kärnkraftsreaktorer och det är också avgifter för provning av nya reaktorer som är i fokus i utredningens uppdrag.

Vad gäller kärnkraftsreaktorer bör noteras att avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten är begränsad till avgifter för uppförande och drift av en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor, i enlighet med den numera upphävda bestämmelsen i 17 kap. 6 a § miljöbalken som gällde fram till den 1 januari 2024. Den upphävda bestämmelsen angav också att uppförandet av en ny reaktor skulle ske på en plats där en tidigare reaktor för utvinning av kärnenergi varit i drift. Noteras bör också att avgifterna gäller per reaktor med undantag för beredskapsavgiften som gäller per anläggningsområde.

I Tabell 4.2 redovisas vilka avgifter för en ny kärnkraftsreaktor som tas ut i vilket skede i processen enligt avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten. Alla avgifter i tabellen ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Tabell 4.2 Avgifter för en kärnkraftsreaktor, sammanfattning per år

Mnkr

Avgifter	Ansökan			Uppförande	Provdrift	Rutinmässig drift	
	0	1	2	x-y	z-å	ä-ö	>10 år
Ansökan	34,5	33,5	33,5				
Granskning				100,0	60,0		
Forskning ¹				31,3	31,3	7,4	=
Nukleär icke-spridning ²				1,1	1,1	1,1	=
Beredskap ³					33,6 ⁴	33,6	=
Tillsyn						18,9	=
Helhetsbedömning							5,5
Summa:	34,5	33,5	33,5	132,4	126,0	61,0	66,5

¹ Avgiften betalas från och med det kalenderkvartal som följer efter det att Strålsäkerhetsmyndigheten har godkänt att en reaktor får börja uppföras.

² Avgiften betalas från och med kalenderkvartalet efter att en ansökan om provdrift lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten för en kärnkraftsreaktor under uppförande som ska ersätta en permanent avstängd reaktor. För övriga anläggningar betalas avgiften från och med kalenderkvartalet efter det att tillståndet gavs.

³ Beredskapsavgiften betalas för en eller flera verksamheter inom samma anläggningsområde.

⁴ Avser Ringhals, Oskarshamn och Forsmark betalar 25,2 mnkr på årsbasis.

Anm. Ansökningsavgiften och granskningsavgiften under uppförandefasen betalas på årsbasis och avgiften för helhetsbedömning betalas engångsvis, övriga avgifter betalas per kalenderkvartal.

Källa: Avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten.

Avgift vid ansökan om tillstånd

Ansökningsavgiften avser ansökan om uppförande av en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor. Avgiften uppgår till 101,4 miljoner kronor totalt fördelat på tre nästintill jämnstora delbetalningar. Den första delbetalningen ska göras när ansökan ges in, den andra delbetalningen ska göras senast ett år efter att ansökan gavs in och den sista delbetalningen senast två år efter att ansökan gavs in.

Avgifter under uppförandet

Under uppförandefasen, från och med det kalenderår som följer efter det att tillstånd gavs till och med det kalenderår då reaktorn tagits i provdrift, ska en granskningsavgift betalas med 100 miljoner kronor per år. Från och med det kalenderkvartal som följer efter det att Strålsäkerhetsmyndigheten har godkänt att en reaktor får

börja uppföras till och med det kalenderkvartal då reaktorn tas i normaldrift ska en forskningsavgift betalas med 31 miljoner kronor per år (egentligen 8 miljoner kronor per kvartal). För en kärnkraftsreaktor under uppförande som ska ersätta en permanent avstängd reaktor ska en avgift för nukleär icke-spridning betalas med 1 miljon kronor per år (egentligen 0,27 miljoner kronor per kvartal) betalas från och med kalenderkvartalet efter att en ansökan om provdrift lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten. Jämfört med ansökningsfasen ökar de sammanlagda årliga avgifterna i tre steg med totalt 99 miljoner kronor per år, från 33 till 132 miljoner kronor.⁸²

Avgifter under provdriften

Från och med det kalenderår som följer efter det att reaktorn tagits i provdrift till och med det kalenderkvartal som följer efter det att reaktorn tagits i rutinmässig drift⁸³ ska en granskningsavgift betalas med 60 miljoner kronor per år (eg. 15 miljoner kronor per kvartal), vilket är en minskning med 40 miljoner kronor per år. Forskningsavgiften och avgiften för nukleär icke-spridning tas fortsatt ut med samma belopp som tidigare. Från och med det kalenderkvartal då en anläggning har tagits i provdrift tillkommer en beredskapsavgift med 34 miljoner kronor per år (egentligen 8 miljoner kronor per kvartal). Beredskapsavgiften tas ut per tillståndshavare med en eller flera verksamheter inom samma anläggningsområde. Jämfört med uppförandefasen minskar de sammanlagda årliga avgifterna i fasen provdrift med 6 miljoner kronor, från 132 till 126 miljoner kronor.

Avgifter under rutinmässig drift

Efter det att en reaktor tagits i rutinmässig drift och granskningsavgifterna upphör ska en tillsynsavgift betalas med 19 miljoner kronor per år (egentligen 5 miljoner kronor per kvartal). Beredskapsavgiften ska fortsatt betalas på samma nivå som under provdrift. Forskningsavgiften minskar till 7 miljoner kronor per år (egentligen

⁸² De tre stegen avser från meddelat tillstånd (granskningsavgift), från godkännande om uppförande (forskningsavgift) och från ansökan om provdrift (avgift för nukleär icke-spridning).

⁸³ Utredningen använder begreppet rutinmässig drift i stället för det i förordningen använda begreppet normaldrift eftersom det förra är det begrepp som används i regeringens tillståndsbeslut och det är även det gängse begreppet inom Strålsäkerhetsmyndigheten.

2 miljoner per kvartal), vilket är en minskning med 24 miljoner kronor. Avgiften för nukleär icke-spridning är oförändrad. Jämfört med provdriftsfasen minskar de sammanlagda årliga avgifterna i fasen rutinmässig drift med 65 miljoner kronor per år från 126 till 61 miljoner kronor.

Avgift för ny helhetsbedömning vart tionde år

Enligt 10 a § kärntekniklagen ska en ny systematisk helhetsbedömning av säkerhet och strålskydd göras minst vart tionde år. För detta ska en granskningsavgift betalas med 6 miljoner kronor för en kärnkraftsreaktor.⁸⁴

Möjlighet till tilläggsavgift respektive nedsättning av avgift

Strålsäkerhetsmyndigheten har för ansökningsavgiften och granskningsavgifterna möjlighet att debitera tilläggsavgift, enligt bestämmelser i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten. Gällande ansökningsavgiften får Strålsäkerhetsmyndigheten besluta att den sökande ska betala tilläggsavgift om myndighetens arbete med prövningen medfört kostnader som väsentligt överstiger föreskrivna ansökningsavgifter (6 §). Gällande granskningsavgifter får Strålsäkerhetsmyndigheten besluta att tillståndshavaren ska betala tilläggsavgift om föreskriven granskningsavgift inte täcker kostnaderna för det granskningsarbete myndigheten utfört (8 §). Tilläggsavgift utgår med 1 400 kronor per timme.⁸⁵

Strålsäkerhetsmyndigheten har en generell möjlighet att i ett enskilt fall sätta ned eller efterskänka en avgift om det finns särskilda skäl (19 §).

⁸⁴ Strålsäkerhetsmyndigheten har lämnat förslag om justering av denna avgiftsnivå med 10 procent till 6 020 000 kronor för en kärnkraftsreaktor under normaldrift. Förslaget har remitterats men något beslut om ändring har inte fattats innan detta betänkandes fastställande. (SSM2024-6160-1), 2024.

⁸⁵ Strålsäkerhetsmyndigheten har lämnat förslag om justering av timpris till 1 600 kronor per timme. Förslaget har remitterats men något beslut om ändring har inte fattats innan detta betänkandes fastställande. (SSM2024-6160-1), 2024.

4.3.2 Kort om vissa andra avgifter

Avgift till mark- och miljödomstolen

I sammanhanget avgifter för tillstånd bör också nämnas den avgift för miljöprövning som ska betalas till mark- och miljödomstolen. Förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken innehåller bestämmelser om avgifter som ska betalas för sådana kostnader som mark- och miljödomstolar och statliga förvaltningsmyndigheter har i fråga om bl.a. prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Nämnade förordning hänvisar till miljöprövnings-förordningen (2013:251) gällande vilka verksamhets-koder som ska tillämpas. I 21 kap. 7 § miljöprövningsförordningen anges att tillståndsplikt A och verksamhetskod 40.30 gäller för kärnkraftsreaktor eller annan kärnreaktor. I bilaga till förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken anges att beloppet för kärnkraft, verksamhetskod 40.30, är 39 000 kronor.

Kärnavfallsavgift och säkerhetsbelopp

Utöver de avgifter som ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten betalar reaktorinnehavare kärnavfallsavgift och är skyldig att ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter. Utredningen har som ett deluppdrag att analysera systemet för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle. Uppdraget presenteras i ett senare betänkande. För att få en någorlunda samlad bild av avgifter för kärnkrafts-reaktorer görs en summarisk redovisning av nuläget här.

Nivån på kärnavfallsavgiften beslutas av regeringen för var och en av reaktorinnehavarna efter förslag från Riksgäldskontoret. Avgifterna sätts in i kärnavfallsfonden för finansiering av framtida kostnader för hantering av radioaktivt avfall. I tabell 4.3 redovisas de kärnavfallsavgifter som betalats 2023 för befintliga reaktorer och de säkerhetsbelopp som gäller för dem. För reaktorer i drift är kärnavfallsavgiften angiven i öre per kWh. För reaktorinnehavare som har samtliga reaktorer permanent avställda, dvs. Barsebäck, anges kärnavfallsavgiften som ett fast årligt belopp. Under 2021–2023 betalade Barsebäck inga kärnavfallsavgifter. För 2024 har regeringen

beslutat att Barsebäck ska betala en kärnavfallsavgift till följd av ett bedömt finansieringsbehov.⁸⁶ Enligt samma regeringsbeslut höjs avgiften och säkerhetsbeloppen för samtliga reaktorer för 2024. Beloppen varierar alltså mellan år.

Tabell 4.3 Kärnavfallsavgift för befintliga reaktorer 2023

Kärnkraftverk	Avgift	Producerad el	Inbetalt
	Öre/kWh	TWh	Mnkr
Forsmarks Kraftgrupp AV 3 reaktorer i drift	3,0	24,3	728
OKG AB (Oskarshamn) 1 reaktor i drift, 2 stängda 2015	5,6	9,2	515
Ringhals AB 2 reaktorer i drift, 3 stängda 2019 och 2020	4,5	13,1	629
Barsebäck Kraft AB (BKAB) 0 reaktorer i drift, 1 stängd 1999, 1 stängd 2005	Fast belopp	0	0

Källa: Kärnavfallsfondens årsredovisning 2023 och Riksgäldskontorets remiss av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp 2024–2026.

Tabell 4.4 Säkerhetsbelopp för befintliga reaktorer 2023

Miljoner kronor

Kärnkraftverk	Finansierings- belopp	Kompletterings- belopp	Verkligt värde kärnavfallsfonden 31 dec 2023
Forsmarks Kraftgrupp AV 3 reaktorer i drift	5 485	15 834	24 865
OKG AB (Oskarshamn) 1 reaktor i drift, 2 stängda 2015	6 113	8 628	14 340
Ringhals AB 2 reaktorer i drift, 3 stängda 2019 och 2020	5 846	14 219	26 946
Barsebäck Kraft AB (BKAB) 0 reaktorer i drift 1 stängd 1999 1 stängd 2005	0	3 052	11 614

Källa: Kärnavfallsfondens årsredovisning 2023 och Riksgäldskontorets remiss av kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp 2024–2026.

⁸⁶ Regeringsbeslut om kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2024 KN2023/04518 och KN2023/04019.

4.3.3 Allmänt om avgifter

Begreppet avgift

En avgift i statsrättslig betydelse definieras som en ersättning som helt eller delvis ska täcka statens kostnader för en motprestation. Motprestationen som staten ska ge i utbyte mot en avgift ska vara tydligt definierad för den som betalar avgiften. Vidare måste statliga kostnader uppstå för att ersättningen ska betraktas som en avgift.

Enligt regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.⁸⁷ Vidare är det riksdagen som beslutar om skatter och avgifter till staten.⁸⁸ Riksdagen kan i vissa fall delegera föreskrifträtten till regeringen och medge att regeringen i sin tur delegerar till en förvaltningsmyndighet.⁸⁹

Avgifter som tas ut av privatpersoner eller företag och som de är skyldiga att betala till en myndighet enligt lag eller förordning kallas för belastande avgifter eller offentlighetsavgifter. Verksamheten som avgifterna tas ut för utgör myndighetsutövning. Den myndighet som tar ut avgiften har genom lag eller förordning fått en ensamrätt inom landet att bedriva den avgiftsbelagda verksamheten. Den enskilde är i en beroendeställning gentemot myndigheten och har i regel ingen möjlighet att vända sig till någon annan än myndigheten för att erhålla motprestationen. De avgifter som tas ut för kärnteknisk verksamhet enligt avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten är offentlighetsavgifter.

Avgiftsbelagd verksamhet i staten som inte är offentlighetsavgift kallas för uppdragsverksamhet. I förhållande till enskilda handlar det om frivilligt efterfrågade varor och tjänster och det kan finnas mer än en producent att välja mellan. Regeringen har rätt att besluta om att införa sådana avgifter utan riksdagens medgivande. Verksamheten utgör inte myndighetsutövning och regleras normalt inte i föreskrifter.

Vanliga offentlighetsavgifter är tillstånds- eller tillsynsavgifter. Ett tillstånd är en tydlig motprestation. Även tillsyn be-

⁸⁷ 8 kap. 2 § 2 regeringsformen.

⁸⁸ 9 kap. 1 § regeringsformen.

⁸⁹ 8 kap. 3 § och 10 § regeringsformen.

traktas som en motprestation även om den kan sägas tillfalla samhällets medborgare. En förutsättning är att faktisk tillsyn utövas i en omfattning som avspeglar avgiftsuttaget. Vid tillsynsverksamhet finns inte alltid ett direkt samband mellan avgiften som det enskilda företaget betalar och tillsynen av samma företag. Däremot ska det finnas ett tydligt samband mellan tillsynen av den grupp företag som betalar avgiften och avgiftens storlek. Riktat sig tillsynen till ett litet antal lätt identifierbara företag finns ett klart samband mellan avgift och motprestation. I flera fall har tillsynsavgifter anpassats till tillsynsobjektets storlek, dvs. att kostnaden för tillsynen står i proportion till företagets storlek.⁹⁰

Ekonomistyrningsverket (ESV) har angett följande kännetecken för offentlighetsavgiftsbelagd verksamhet:

- Avgiften innebär ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, vilket innebär att offentlighetsavgifter nästan uteslutande betalas av företag och hushåll.
- Riksdagen fattar beslut om att avgiften ska införas.
- Riksdagen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat denna rätt till regeringen.
- Verksamheten regleras i lag och förordning, dvs. det framgår av författning att myndigheten har ensamrätt på att inom landet bedriva den avgiftsbelagda verksamheten.⁹¹

Befogenhet att besluta om avgift

En offentlighetsavgiftsbelagd verksamhet är beslutad av riksdagen genom lag. Ska verksamheten vara avgiftsbelagd ska det framgå av lagen. Riksdagen har i 30 § kärntekniklagen bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för myndighetens verksamhet enligt lagen. Vidare har riksdagen i 10 kap. 4 § strålskyddslagen (2018:396) bemyndigat regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets eller kommuns verksamhet enligt lagen och enligt föreskrifter som har

⁹⁰ Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering ESV 2004:17 s. 20 och 21.

⁹¹ Handledning Sätt rätt pris! ESV 2014:52 s. 10.

meddelats i anslutning till lagen. I 56 a § lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för prövning och tillsyn enligt lagen och anslutande föreskrifter. På motsvarande sätt har riksdagen i 20 § andra stycket punkt 16 lagen (2006:263) om transport av farligt gods bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifter för myndigheternas verksamhet. Sammantaget för de verksamheter som omfattas av angivna lagar har riksdagen delegerat befogenheten att besluta om avgifter till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Gällande verksamhet som omfattas av strålskyddslagen kan regeringen även delegera befogenheten till en kommun.

Med stöd i bemyndigandena i angivna lagar har regeringen i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten beslutat för vilka verksamheter avgifter ska tas ut, avgiftsnivåer, vem som ska betala respektive avgift, när avgiften ska betalas och att avgift ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten. Regeringen har inte delegerat beslut om avgifter till myndigheten. Det är så gott som alltid regeringen som beslutar om storleken på en ansökningsavgift, vilket underlättar statsmakternas styrning av verksamheten.⁹²

Bruttoredovisning eller specialdestination av avgift

Budgetering och redovisning av inkomster till staten regleras i budgetlagen. Huvudregeln är att inkomster och utgifter ska budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar och anslag, den s.k. bruttoprincipen.⁹³ Bruttoprincipen innebär att en inkomst redovisas mot en inkomstitel och en utgift finansieras från anslag på statens budget. Undantag från huvudregeln görs om riksdagen har beslutat att inkomster får tas i anspråk för ett bestämt ändamål på annat sätt än genom beslut om anslag (specialdestination). I sådant fall ska inkomsterna inte budgeteras och redovisas mot inkomstitlar. Ska inkomsterna helt eller till en bestämd del täcka utgifterna i en viss verksamhet ska inkomsterna och motsvarande utgifter inte heller budgeteras eller redovisas mot anslag. Om inkomsterna till

⁹² Avgifter för prövning av ärenden – En handledning för myndigheter ESV 2004:13, s. 19.

⁹³ 3 kap. 4 § budgetlagen (2011:203).

en obestämd del ska täcka utgifter i en verksamhet ska inkomsterna redovisas mot anslag (netto-redovisning). Detta gäller även sådana inkomster som regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande har beslutat ska specialdestineras till en viss verksamhet.⁹⁴

I de lagar som avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten hänvisar till har riksdagen inte beslutat vilka verksamheter som ska vara avgiftsbelagda utan endast delegerat till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om avgifter för verksamhet enligt lagen. Några tydliga riksdagsbeslut om specialdestination, som innebär att bruttoprincipen ska frångås föreligger därför inte. De breda bemyndigandena om avgifter i lagarna tolkas som att regeringen kan besluta om specialdestination.

Huruvida avgiftsinkomster får disponeras av en myndighet eller ska redovisas mot inkomstitel framgår av de avgiftsbudgetar som regeringen beslutar om i myndigheternas regleringsbrev. Inkomster som får disponeras respektive som inte får disponeras budgeteras var för sig. I budgeten för inkomster som får disponeras, dvs. som är specialdestinerade, hålls offentlighetsverksamhet i sär från uppdragsverksamhet. Inkomster som inte får disponeras är som regel offentlighetsverksamhet.

Strålsäkerhetsmyndigheten får inte disponera offentlighetsverksamhet av avgifter inom kärnteknisk verksamhet som avser tillsyn, beredskap, nukleär icke-spridning, forskning eller avser verksamhetskostnader hänförliga till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och länsstyrelser. I stället täcks myndighetens kostnader med anslagsmedel tilldelade på anslagsposten Kärnteknisk verksamhet under myndighetens förvaltningsanslag.

Strålsäkerhetsmyndigheten får disponera offentlighetsverksamhet av avgifter hänförliga till övrig tillståndsprövning. Hit räknas ansökningsavgifter och granskningsavgifter vilket innebär att dessa får disponeras av myndigheten och att inga anslagsmedel anvisas för att täcka kostnaderna i dessa verksamheter.

⁹⁴ 3 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

Ekonomiska mål för avgiftsbelagd verksamhet

Regeringen får inte besluta om avgifter som syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader. Inom ett och samma verksamhetsområde medges dock att en viss avgift innebär överuttag om en annan avgift ger motsvarande underuttag.⁹⁵

I budgetlagen används begreppen bestämd eller obestämd del avseende vilka utgifter som ska täckas med inkomster.⁹⁶ Ett bestämt ekonomiskt mål för en avgiftsbelagd verksamhet innebär att avgifterna antingen helt ska täcka verksamhetens kostnader, dvs. full kostnadstäckning, eller till en bestämd del ska täcka verksamhetens kostnader. En bestämd del kan vara att de direkta kostnaderna ska täckas eller att en specificerad andel av de direkta och indirekta kostnaderna för verksamheten ska täckas. Om det inte finns något bestämt ekonomiskt mål innebär det att inkomsterna till en obestämd del ska bidra till finansiering av utgifterna. Det vanligaste i staten är att det antingen ställs krav på full kostnadstäckning eller att det ekonomiska målet är obestämt.

Enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191) ska myndigheterna beräkna avgifterna så att de helt täcker verksamhetens kostnader om inte regeringen har föreskrivit något annat. Vad som avses med full kostnadstäckning regleras i ESV:s föreskrifter till 5 §. Där anges att för att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader. Med verksamhetens kostnader avses den avgiftsbelagda verksamheten vid myndigheten.

En avgiftsbelagd verksamhet utgör ett avgiftsområde. Avgiftsområdena utgörs av de områden myndighetens avgiftsbudget indelats i. Det ekonomiska målet gäller för ett avgiftsområde. Indelningen i avgiftsbudgeten bör avspegla regleringen i lag och förordning. Indelningen i Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsbudget framgår av tabell 4.5.

⁹⁵ Prop. 1973:90, s. 218.

⁹⁶ 3 kap. 6 § andra stycket budgetlagen (2011:203).

Eftersom inget annat är beslutat för de avgifter som Strålsäkerhetsmyndigheten tar ut, gäller det ekonomiska målet full kostnads-täckning för respektive avgiftsområde.

Utvecklingen av Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsbelagda verksamhet

Strålsäkerhetsmyndigheten får disponera tillståndsavgifter och granskningsavgifter. I avgiftsbudgeten görs inte någon uppdelning i kärnteknisk eller icke-kärnteknisk verksamhet för verksamhet där avgifterna disponeras. Intäkter och kostnader i tillståndsverksamheten är till stor del hänförlig till företag i icke-kärnteknisk verksamhet som använder utrustning vilken avger strålning och kräver tillstånd från myndigheten.

Verksamheterna tillsyn, beredskap, forskning och nukleär icke-spridning redovisas var för sig i avgiftsbudgeten under rubriken kärnteknisk verksamhet. Från och med 2021 är tillsynen underindeldad i tillsyn kärnkraftverk (KKV) respektive tillsyn övrig kärnteknisk anläggning (ÖKTA). Avgifterna disponeras inte utan ska redovisas mot inkomsttitel 2551 Avgifter från kärnkraftverken på statens budget. Eftersom det finns krav på full kostnadstäckning redovisas både intäkter och kostnader i avgiftsbudgeten. I tabell 4.5 redovisas intäkter och kostnader enligt avgiftsbudgeten för de senaste tre åren. Beredskapsavgiften täcker kostnader för beredskap inom strålsäkerhet vid Strålsäkerhetsmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt berörda länsstyrelser. Den sista kolumnen visar det över tid ackumulerade utfallet där positivt tecken innebär ett ackumulerat överskott och negativt tecken ett ackumulerat underskott.

Tabell 4.5 Intäkter och kostnader för kärnteknisk verksamhet

Mnkr

	2021		2022		2023		2023
	Intäkter	Kostnader	Intäkter	Kostnader	Intäkter	Kostnader	
Disponeras inte (kärntekn. vhet)							
Tillsyn	154,1	-151,8	151,2	-151,0	150,8	-133,8	19,9
varav KKV	136,5	-119,3	120,2	-113,3	120,2	-99,0	
varav ÖKTA	17,6	-32,5	31,1	-37,7	30,6	-34,8	
Beredskap	80,4	-77,0	86,2	-81,0	86,2	-82,3	
varav SSM	32,5	-29,1	36,5	-31,3	33,2	-29,3	17,3
varav MSB, Lst	47,9	-47,9	49,7	-49,7	53,0	-53,0	0
Nukleär icke-spridning	12,0	-13,4	12,0	-12,2	9,9	-13,3	6,2
Forskning	69,1	-69,1	66,0	-66,0	64,4	-64,4	0
Summa kärnteknisk verksamhet	315,6	-311,3	315,4	-310,2	311,2	-293,8	43,4

Källa: Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisningar för 2021–2023.

Summa intäkter per år på raden Summa kärnteknisk verksamhet motsvarar hur mycket medel som redovisats mot inkomsttitel 2551 Avgifter från kärnkraftverken.

DEL 2

Utredningens överväganden och förslag

5 Samlad bild och effekter av ett nytt provningssystem

För att skapa ett effektivt system för tillståndsprövning har utredningen analyserat de olika momenten som ingår i provningen av uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar. De avgifter som tas ut för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av ansökan om tillstånd och stegvist godkännande har också setts över.

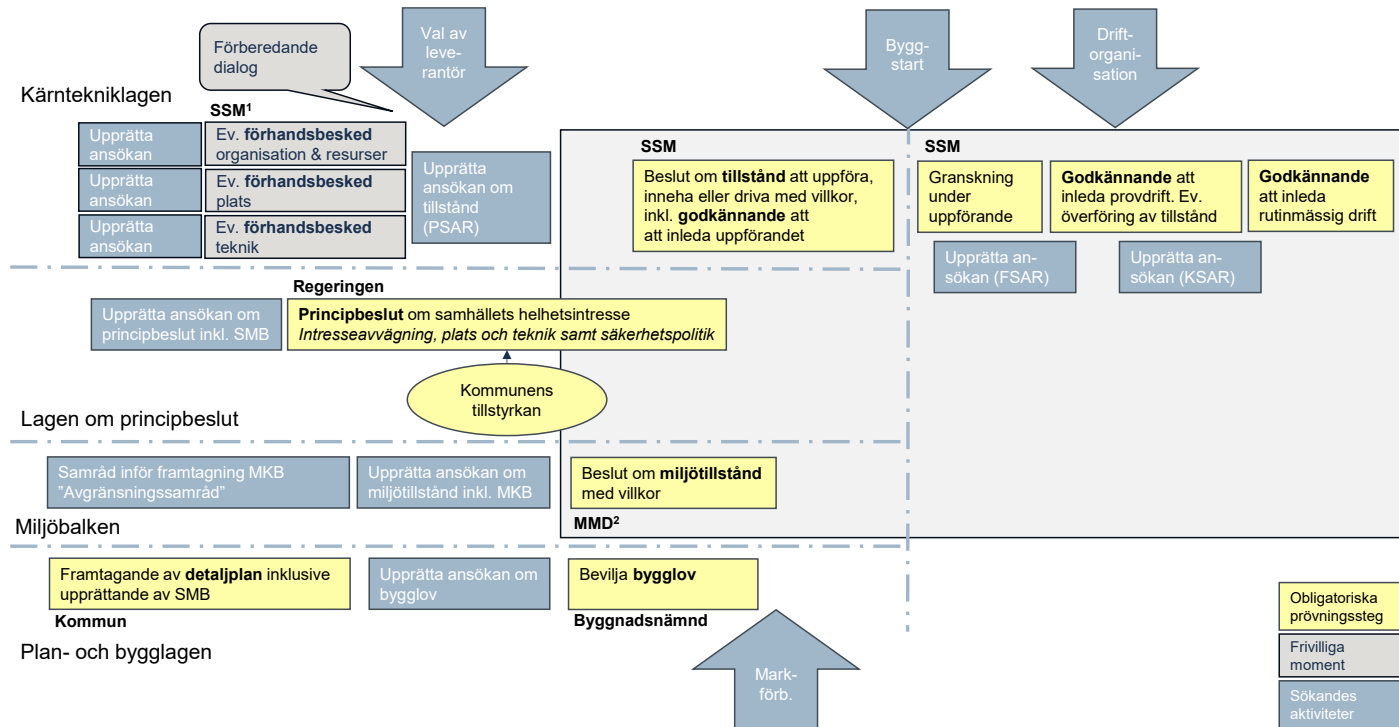
Nedan följer en kort beskrivning av de olika förslag som utredningen lämnar, i syfte att etablera ett sammanhängande system som kan komma på plats snabbt och hantera de huvudsakliga problem och utmaningar som bedömts påverka effektivitet, ändamålsenlighet och tydlighet i gällande provnings- och avgiftssystem. Därtill ges en beskrivning av utredningens bedömning av uppskattade tids- och effektivitetsvinster med det nya provningssystemet. Avsikten är att ge en samlad bild av utredningens förslag i förhållande till de allmänna och specifika utgångspunkter som beskrivs i kapitel 4.

De specifika förslagen beskrivs mer i detalj i kapitel 6–9. I kapitel 10 tillkommer även andra åtgärder som utredningen bedömt kan bidra till ytterligare förbättrade förutsättningar för en effektiv provning.

5.1 Det nya provningssystemet

I figur 5.1 nedan ges en översikt av det nya provningssystemet. Liksom för det gällande systemet (se figur 3.1) visas övergripande steg vid provning av tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken, med de tillägg och ändringar som utredningen föreslår. Figuren innehåller liksom figur 3.1 relationen till provning av bygglov enligt plan- och bygglagen, även om inga förslag lämnas i dessa delar. Signifikanta delar av ansökans innehåll ingår i rutorna för de sökandes aktiviteter att upprätta ansökan.

Figur 5.1 Nytt system för prövning av tillstånd för nya kärntekniska anläggningar, inklusive kärnkraftsreaktorer



Egen figur. Förkortningar för prövande instanser är 1. Strålsäkerhetsmyndigheten, och 2. Mark- och miljödomstolen.

5.1.1 Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede genom principbeslut

En ny lag om principbeslut införs, med syfte att regeringen tidigt tar ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats.

Den politiska dimensionen är väldigt viktig för att nya kärntekniska anläggningar ska kunna uppföras och kärnteknisk verksamhet kunna bedrivas. Allmänhetens acceptans är central och det finns många aspekter som bör bedömas både på central nivå av regeringen och på lokal nivå av kommunfullmäktige. Det politiska ställningstagandet bör ske tidigt i processen, innan en sökande har lagt ned stora resurser på en detaljerad ansökan enligt miljöbalken och kärntekniklagen. På detta sätt avgränsas och förtydligas ansvarsfördelningen och mer åtskilda steg skapas i en logisk ordning för de aktörer som bereder och beslutar olika steg av prövningsprocessen.

Principbeslutet innebär att intresset för uppförandet av en kärnteknisk anläggning har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, samt med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och att inga uppenbara hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen har framkommit under handläggningen. Kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten ska lokaliseras måste tillstyrka ansökan för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.

Principbeslut ger en ökad förutsägbarhet för den som avser att ansöka om tillstånd, samt en ökad flexibilitet i förhållande till andra processer. Ordningen bedöms lämplig även för andra större projekt, där övervägandena är liknande som för ny kärnkraft och lagen om principbeslut utformas för att det enkelt ska gå att lägga till andra verksamheter.

5.1.2 Prövning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig

Miljöbalken är central för prövningen av nya kärntekniska verksamheter. Likt alla stora industrietableringar kan själva anläggningen påverka livsmiljöer för människor, djur och växter. Det är därför viktigt att göra en noggrann miljöbedömning av en planerad verksamhet och se till att denna uppfyller miljöbalkens krav.

En begränsad miljöbalksprövning skapar tydlighet och en mer effektiv tillståndsprocess

Tillståndsprövningen enligt miljöbalken avser endast frågor som inte omfattas av tillstånd enligt kärntekniklagen.

Tillståndsprövningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen är väldigt olika. Miljöbalksprövningen är framåtsyftande och tillstånd och tillåtlighet måste bedömas trots osäkerhet om hur verksamheten faktiskt kommer att fungera. Tillståndet vinner rättskraft och kan bara ändras efter omprövning. Prövningen enligt kärntekniklagen är utformad efter internationell praxis och innebär ett stegvist godkännande där säkerhets- och strålskyddskraven preciseras successivt och tillståndet vinner inte rättskraft utan kan ändras genom villkor om det behövs med hänsyn till säkerheten.

Skillnaden i tillståndsprövningar gör både att det är svårt att samordna prövningen och svårt för mark- och miljödomstolen att pröva säkerhets- och strålskyddsaspekterna enligt kärntekniklagen.

Mark- och miljödomstolens prövning ska därför endast avse konventionell miljöpåverkan. Genom att begränsa miljöbalksprövningen till det som inte omfattas av prövningen enligt kärntekniklagen, skapas en mer effektiv miljöbalksprocess.

Den bedömning som regeringen har gjort i principbeslutet rörande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken gäller vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

Tillåtlighet och tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen

Ett principbeslut är en nödvändig förutsättning för att kunna ge tillstånd enligt miljöbalken. Någon separat tillåtlighetsprövning av regeringen med tillhörande beredning och huvudförhandling i mark- och miljödomstolen behövs inte när det finns ett principbeslut. Tillåtlighet prövas i stället av mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet.

Den specifika miljöbedömningen slutförs tidigare i processen

Miljökonsekvensbeskrivningen godkänns och den specifika miljöbedömningen slutförs genom ett särskilt beslut av mark- och miljödomstolen senast när förberedelsen är avslutad och målet är klart för avgörande.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska vara heltäckande och avse hela verksamheten, både de delar som prövas enligt miljöbalken och de som prövas enligt kärntekniklagen.

Ingen parallell prövning med kärntekniklagen

Någon parallell prövning av ansökningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen behöver inte ske, men om det framstår som praktiskt och ändamålsenligt finns det inget hinder mot detta.

5.1.3 Prövning enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas

Frivilliga moment för en komplett ansökan införs

Prövningsprocessen enligt kärntekniklagen kompletteras med en möjlighet för den som avser att ansöka om tillstånd för en kärnteknisk anläggning att begära en förberedande dialog med Strålsäkerhetsmyndigheten. Dialogen kan t.ex. avse ansökans innehåll och omfattning, vägledning avseende gällande regelverk, tidplaner och tekniska frågeställningar, som i detta skede inte kan resultera i ställningstagande från myndighetens sida. Syftet med den förberedande dialogen är att skapa förutsättningar för en effektiv tillståndsprov-

ning genom att prövningsprocessen samt förväntningar och krav kan göras tydliga för den som begär dialogen.

Utöver moment för förberedande dialog införs också möjligheten att ansöka om ett bindande förhandsbesked avseende platsens förutsättningar, den planerade anläggningens konstruktion samt administrativa och personella resurser under uppförande och drift. Syftet med förhandsbesked är att såväl den som avser att ansöka om ett tillstånd till en ny kärnteknisk anläggning som leverantörer eller andra tillverkare ska kunna få en bedömning innan den formella tillståndsprövningen av hur Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer principiella förutsättningar för den valda platsen eller tekniken samt resursfrågan, i ett tidigt skede av konstruktions- och upphandlingsprocessen. Det kan också förbättra förutsättningarna för en komplett ansökan och därmed effektivisera prövningen. Ett förhandsbesked ökar förutsägbarheten för den som avser att ansöka om tillstånd. Det minimerar också dubbelarbete, då utgångspunkten är att de frågor som förhandsbeskedet omfattar inte ska behöva granskas ytterligare en gång under den formella tillståndsprövningen.

Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd

Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillståndsbeslut som meddelas med stöd av kärntekniklagen. Prövningen, som i huvudsak är en rättslig prövning, effektiviseras genom att ansvarsfördelningen mellan aktörer förtydligas med fokus på att bedöma sökandens förutsättningar att efterleva gällande regelverk.

Omfattning och verkan av tillstånd effektiviseras och förtydligas

Enligt nuvarande tillståndsprocess får uppförandet av en kärnteknisk anläggning inte påbörjas förrän tillståndshavaren har fått godkänt för uppförande i den stegvisa prövningen, vilket kräver ett särskilt ansökningsförfarande efter att tillstånd enligt kärntekniklagen har meddelats. Uppförandet av anläggningen får påbörjas så fort alla nödvändiga tillstånd har getts (såsom bygglov och miljötillstånd). Det innebär att godkännande för uppförande som ett separat moment utgår ur det stegvisagodkännandet. Det ställer högre krav

på tillståndsansökans omfattning och detaljeringsgrad. Syftet är effektivisera processen genom att ett ansökanssteg i det stegvisa godkännandet försvinner, vilket kan minimera dubbelarbete men även förtydliga förväntningar och krav på ansökans innehåll och den sökandes förutsättningar att gå vidare med projektet.

Förutsättningar för överföring av tillstånd förtydligas

Bestämmelser om överföring av tillstånd införs i kärntekniklagen. Överföring kan ske efter sedvanlig prövning av om den som tillståndet ska överföras till bedöms ha förutsättningar att ta det ekonomiska, personella och administrativa ansvar som stadgas i lagen.

Överklagande av beslut sker till allmän förvaltningsdomstol

Som en följd av att Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillståndsbeslut som meddelas med stöd av kärntekniklagen, överklagas besluten till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5.1.4 Nya lägre avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag

Förslagen som rör avgifter implementeras i två steg. Det första avser differentiering av avgifter vid prövning av tillstånd och stegvist godkännande enligt den befintliga processen (se kapitel 3). Det andra steget avser de avgifter som speglar Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats vid prövning enligt det nya prövningssystemet, med principbeslut, förhandsbesked och justering av prövningstegens omfattning och relation till konstruktions- och upphandlingsprocesser. Principerna för avgiftsuttag är dock desamma i förslagen. Vissa grundläggande uppgifter hos Strålsäkerhetsmyndigheten anslagsfinansieras i sin helhet.

Avsikten är att skapa en förutsägbar modell för differentierat avgiftsuttag. Arbetsinsatsen för myndighetens granskning, med fortsatt höga krav på säkerhet och strålskydd samt baserat på ett komplett underlag i ansökan, anpassas till de risker och den omfattning som föreslagna verksamheter avser. För att tröskeln för en

första sökande ska minskas fördelas kostnaden för den förväntat större arbetsinsatsen som krävs för myndighetens granskning av den första ansökan mellan ett antal sökanden. Det antal ansökningar som delar på denna merkostnad uppskattas i relation till den ambitionsnivå som satts för tillförande av ny energiproduktion med kärnkraft. Full kostnadstäckning ska uppnås över tid.

5.2 Uppskattade effekter av det nya prövningssystemet

Utredningen har gjort tidsuppskattningar för ingående moment i tillståndsprovningen såsom prövningsinstansernas inledande granskning av ansökan, kungörelse, beredning och beslut. Detta har genomförts för såväl befintligt som föreslaget nytt prövningssystem i syfte att utröna om det finns moment i det befintliga systemet som kan effektiviseras och hur det i sin tur påverkar bedömningen av en ungefärlig tidsuppskattning av hur lång tid en prövning av tillstånd samt stegvist godkännande tar för en ny kärnkraftsreaktor. Tidsuppskattningarna har gjorts med stöd av erfarenheter från granskningar avseende kärnkraftsreaktorer (t.ex. effekthöjningar) samt tillståndsprovningar och stegvisa godkännanden av andra kärntekniska anläggningar och anläggningar för joniserande strålning som är tillståndspliktiga enligt strålskyddslagen,

Förutsättningar för utredningens uppskattningar om prövningstid

Ingående förutsättningar för utredningens skattningar har varit att kraven avseende säkerhet och strålskydd är fortsatt höga, prövningen inte avser en första prövning av en ny reaktormodell (FOAK) samt att kärnkraftsreaktorn som är föremål för prövning är en storskalig reaktor av känd teknik. Ytterligare förutsättningar för tidsuppskattningen är att tillståndsansökan är tämligen komplett och inte kräver omfattande kompletteringar samt att överklagande inte sker i någon större omfattning. Detta förutsätter att de erfarenheter som kan dras av liknande projekt i vår omvärld, både av myndigheter och sökande, beaktas i förberedelser och under pågående prövnings- och byggprocess. Det innebär att utredningen eftersträvat realist-

iska bedömningar, utan att vare sig överdriva eller underskatta komplexitet och omfattning i denna typ av granskningar.

Utredningen har i dessa skattningar utgått från tiden då ansökningar enligt miljöbalken och kärntekniklagen inkommit till respektive prövnings- eller beredningsmyndighet fram till dess att godkännande för provdrift lämnats, vilket är tidpunkten från vilken energiproduktion får påbörjas. Detta omfattar hanteringen från mottagning av en ansökan och första bedömning av dess innehåll, initial remittering, fram till kungörelse av ansökan då faktisk prövningstid inleds. Eventuella förberedande moment är inte del av prövningstiden. Ledtider mellan steg för tillståndsprövning och stegvist godkännande är inte heller del av prövningstiden.

I detta sammanhang är det viktigt att hålla isär själva prövningen av tillstånd från den faktiska tiden det tar att uppföra och färdigställa en ny kärnkraftsreaktor. Utredningens uppdrag handlar om att effektivisera tillståndsprövningen. För skattningar om förväntad byggtid har utredningen utgått från branschföreträdares bedömning om sju år som ett realistiskt antagande för storskaliga reaktorer av känd teknik. Motsvarande skattningar för att vidta markförberedande åtgärder på förlägningsplatsen har av branschen skattats till två till tre år. Dessa moment om byggtid och markförberedande åtgärder ingår i uppskattningen av den totala tiden det tar från ansökan tills en kärnkraftsreaktor är byggd och kan påbörja energiproduktion. Möjliga effektiviseringar och eventuellt kortare ledtider i dessa avseenden åvilar branschen att åstadkomma.

Det befintliga prövningssystemet

I det befintliga prövningssystemet har tiden från ansökan till miljö-tillstånd och därmed möjligheter att vidta markförberedelser på förlägningsplatsen skattats till fyra prövningsår, medan tiden från ansökan enligt kärntekniklagen till godkännande av uppförande (dvs. start av kärnteknisk verksamhet) har skattats till sex prövningsår. I det befintliga systemet skattas tiden från ansökan enligt kärntekniklagen till godkännande av provdrift (energiproduktion) till totalt tretton år. Den sammantagna avgiften för prövning av tillstånd och stegvist godkännande för en storskalig reaktor fram

till rutinmässig drift får inledas beräknas för ett sådant scenario till 1 341 miljoner kronor.

Det nya provningssystemet

I det nya provningssystemet skattas tiden från ansökan till miljö-tillstånd och möjligheter att vidta markförberedande åtgärder på förlägningsplatsen till tre provningsår, medan tiden från ansökan enligt kärntekniklagen till godkännande av uppförande (dvs. start av kärnteknisk verksamhet) har skattats till fem provningsår. I det nya systemet skattas tiden från ansökan enligt kärntekniklagen till godkännande av provdrift (energiproduktion) till totalt 10 år. Utredningen bedömer således att det är möjligt att i det nya provningssystemet kunna påbörja provdrift tre år tidigare än i det befintliga systemet. Den sammantagna avgiften för provning av tillstånd och stegvis godkännande för en storskalig reaktor fram till rutinmässig drift får inledas beräknas för ett sådant scenario till 617 miljoner kronor.

Skälen till att tids- och andra effektivitetsvinster kan förväntas med det nya provningssystemet

Prövningen enligt miljöbalken

Det nya provningssystemet innebär att den parallella prövningen mellan miljöbalken och kärntekniklagen försvinner. Prövningarna kan ske i den ordning som sökanden själv väljer. Prövningarna kan ligga omlott med principbeslutet. Ansökningarna kan därmed lämnas in vid olika tidpunkter. Det innebär att sökanden kan planera sitt projekt med ambitionen att miljötillstånd ska finnas i ett tidigt skede för att möjliggöra att markförberedande åtgärder är färdigställda vid tidpunkten för när tillstånd enligt kärntekniklagen meddelas. På så sätt kan uppförandet påbörjas direkt, under förutsättning att övriga nödvändiga tillstånd finns.

Regeringens prövning av frågan om tillåtlighet utgår i det nya provningssystemet och ersätts till viss del av regeringens principbeslut. Det innebär att mark- och miljödomstolarna inte längre blir beredande till regeringen i tillåtlighetsdelen och att någon huvud-

förhandling i domstolen inte behöver hållas i den delen. Därmed utgår också ett arbetsmoment i domstolen.

Även de separerade processerna bör bidra till en effektivare provning och kortare ledtider för mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta genom att den dubbla provningen av frågor om säkerhet och strålskydd koncentreras till provningen enligt kärntekniklagen och miljöbalksfrågorna koncentreras till provningen enligt miljöbalken.

Betydelsen av frivilliga moment enligt kärntekniklagen

I det nya provningssystemet tillförs de två frivilliga momenten förberedande dialog och förhandsbesked. Behovet av sådana moment är en viktig erfarenhet från provning och byggnation av nya reaktorer i andra länder.

Båda dessa moment syftar till att öka förutsättningarna för att sökanden lämnar in en tillståndsansökan som huvudsakligen är komplett, eller i vart fall inte kräver omfattande kompletteringar. Genom dessa moment ges också tid för provningsmyndighetens förberedelser och kunskapsutveckling vad gäller de reaktortekniker som kan bli aktuella för tillståndsprovning. De nya momenten kan också förbättra myndighetens förutsättningar att agera och delta i internationella samarbeten om bedömning av ny kärnkraft. Sådana samarbeten pågår och utvecklas med målet att nationella provningsmyndigheters bedömningar kan göras mer effektiva och lika där så är möjligt och rimligt med hänsyn till nationell suveränitet, t.ex. genom ökad samverkan under samtida provningar, eller genom återanvändning av redan genomförda sådana. Detta kan också förbättra förutsättningarna för samma teknik att uppföras i flera länder, med färre nationella anpassningar.

Provningen enligt kärntekniklagen

I det nya provningssystemet blir Strålsäkerhetsmyndigheten provningsinstans i stället för regeringen. Det innebär att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer förtydligas, med fokus på sökandens förutsättningar att efterleva gällande regelverk. Beredningen inför

regeringens tillståndsbeslut utgår, vilket bör kunna effektivisera prövningen.

Att tillståndsprocesserna enligt miljöbalken och kärntekniklagen separeras och att såväl den parallella som den dubbla prövningen utgår, innebär att de prövningsprocesser som Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för kan bedrivas effektivare, både genom en avgränsning av vilka frågor som ska granskas och ett mindre beroende och samordning med prövningen enligt miljöbalken.

Enligt nuvarande process får uppförandet av en kärnteknisk anläggning inte inledas förrän tillståndshavaren har fått godkänt för uppförande i det stegvisa godkännandet, vilket kräver ett särskilt ansökningsförfarande efter att tillstånd enligt kärntekniklagen har getts. I det nya prövningssystemet kan uppförande påbörjas så fort alla nödvändiga tillstånd har meddelats (såsom miljötillstånd och bygglov). Detta bör kunna resultera i en effektivisering av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med granskning och prövning av om den sökande ska få påbörja uppförande, då ett arbetsmoment utgår. Därtill kommer ansökan om tillstånd för en ny kärnteknisk anläggning att vila på en PSAR, som förvisso ställer högre krav på detaljeringsgrad av ingående information, men som också innebär att någon F-PSAR inte längre behövs. Det i sin tur bör också kunna effektivisera granskningen, eftersom granskning av F-PSAR utgår.

6 Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede

En utgångspunkt för utredningens arbete är att skapa effektiva beslutsvägar och att dela upp prövningen i ändamålsenliga delar som så långt möjligt inte är direkt beroende av varandra. Den politiska dimensionen är väldigt viktig för att nya kärntekniska anläggningar ska kunna uppföras och kärnteknisk verksamhet kunna bedrivas. Allmänhetens acceptans är central och det finns många viktiga aspekter som bör bedömas både på central nivå av regeringen och på lokal nivå av kommunfullmäktige. Det politiska ställningstagandet bör ske tidigt i processen, innan en sökande behöver lägga ned stora resurser på en detaljerad ansökan enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

Utredningen lämnar därför ett förslag om att införa en särskild lag som reglerar det politiska ställningstagandet genom principbeslut.

6.1 En ny lag om principbeslut införs

Utredningens förslag: En ny lag om principbeslut införs. Regeringen ska genom ett principbeslut ta ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats.

Principbeslutet innebär att intresset för uppförandet av en kärnteknisk anläggning har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, samt med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och att inga uppenbara hinder enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen har framkommit under handläggningen.

I samband med tillståndsprovning kan principbeslutet under vissa förutsättningar behöva omprövas av regeringen. Detta gäller beslutets förenlighet med Sveriges säkerhet eller om förutsättningarna för beslutet har ändrats eller om det har tillkommit omständigheter som inte var kända vid tiden för beslutet och dessa uppgifter i väsentlig mån påverkar den fråga som beslutet avser.

Ansökan om principbeslut ges in till regeringen, den ska kungöras och remitteras till berörda myndigheter samt till kommunen. Kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten ska lokaliseras måste tillstyrka ansökan för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.

Ordningen bedöms lämplig även för andra större projekt, där övervägandena är liknande som för ny kärnkraft och lagen om principbeslut utformas för att det enkelt ska gå att lägga till andra verksamheter.

Utredningen föreslår att regeringen fattar ett tidigt principbeslut och därefter tillståndsprövar Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljödomstolen ansökningarna utifrån kärntekniklagen respektive miljöbalken. Detta principbeslut ska ersätta dagens regeringsprovning där tillstånd ges enligt kärntekniklagen och tillåtlighet enligt miljöbalken. Beslutet är en nödvändig förutsättning för att tillstånd ska kunna ges enligt kärntekniklagen och miljöbalken och de frågor som har prövats i beslutet ska inte omprövas i de efterföljande tillståndsprovningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

6.1.1 Principbeslutets innehåll

Beslutet ska innefatta

- en översiktlig bedömning av platsens lämplighet i sig,
- att projektet uppfyller kraven i hushållningsbestämmelserna i 3-4 kap. miljöbalken, dock inte någon slutlig Natura 2000-provning,

- en bedömning på ett övergripande plan om det finns principiella frågor eller hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen som bör beaktas inför principbeslutet,
- en bedömning av om platsen på ett övergripande plan är lämplig ur ett energiförsörjningsperspektiv, både för industriella behov och för elproduktion till stamnätet,
- en översiktlig bedömning om de behov som uppstår av hantering och omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle kan lösas,
- en översiktlig bedömning av projektets genomförbarhet, innefattande sökandens möjligheter att genomföra projektet och att få tillgång till platsen samt att det är möjligt att få alla komponenter på plats, både under byggnation och vid drift,
- säkerhetspolitiska överväganden som innebär att platsen, möjliga teknikval och leverantörer, sökanden och verksamhetsutövaren är lämpliga ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. I denna bedömning ska även Forsvarsmaktens intressen beaktas. Dessa säkerhetspolitiska frågor kan aktualiseras på nytt i ett senare skede av processen och kan prövas igen utifrån nya kända omständigheter. Detta kan ske om projektet förändras på något sätt som påverkar dessa frågor eller om det sker oförutsedda förändringar i omvärlden. Observera att en överlåtelse av del eller hela bolaget även kan komma att prövas enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar, och
- en redogörelse för varför verksamheten behövs för landets energiförsörjning eller annars innebär en samhällsviktig funktion och att fördelarna med verksamheten överväger de nackdelar den kan föra med sig.

När regeringen kommer in tidigt i processen behöver omfattningen av ansökan vara väl avgränsad och tillräckligt preciserad för att regeringen ska kunna göra dessa bedömningar och fatta ett väl avvägt beslut om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att den föreslagna anläggningen får uppföras på platsen eller inte. Om kraven inte uppfylls ska något principbeslut inte fattas, utan ansökan avslås, se 1 kap. 1 § tredje stycket lagen om principbeslut.

Det finns alltså goda skäl för att frågan om etablering av ny kärnkraft ska komma under regeringens prövning, men utredningen bedömer att det lämpligen sker tidigare i processen och att underlaget inte behöver vara lika detaljerat som inför dagens tillåtlighetsprövning. Att närmare miljörättsliga respektive säkerhets- och strålskyddsmässiga avväganden ska förbehållas mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten ligger också i linje med den renodling av regeringsprövningen som Regeringsprövningsutredningen har förespråkat. Se mer om detta i avsnitt 12.1.1. Se även avsnitt 8.6 om ändrad instansordning och överprövning enligt kärntekniklagen.

När det gäller hushållningsbestämmelserna är det fråga om en avvägning som till stor del är politisk och därmed en fråga där det kan finnas ett behov av att kunna utkräva politiskt ansvar. Det är också en fråga som med fördel bör kunna avgöras i ett tidigt skede i processen.

Det kommunala vetot för etablering av kärnkraft bör finnas kvar och ett kommunalt godkännande vara en förutsättning för ett principbeslut, i stället för som i dag för ett tillåtlighetbeslut enligt miljöbalken. På detta sätt tydliggörs kommunens starka ställning, men beslutet kommer tidigare i processen än i dag. I många fall kan det vara så att aktuell kommun redan har ett pågående detaljplanearbete och att kommunen, trots det mindre omfattande underlaget inför principbeslutet, är redo att yttra sig till regeringen. I vart fall kan det förutsättas att sökanden har en dialog med aktuell kommun långt innan ansökan om principbeslut lämnas in och att kommunen därför har haft möjlighet att förbereda hanteringen av frågan om tillstyrkande kan ske eller inte.

Frågan om behovet av den kärntekniska anläggningen för landets energiförsörjning eller annars att anläggningen fyller en samhällsviktig funktion är till stor del en politisk bedömning och därför bör regeringen tidigt i processen ta ställning till detta. I ställningstagandet ingår en bedömning av om en nyetablering är berättigad och alltså medför en nytta som överstiger den skada som verksamheten kan medföra, om verksamheten behövs och om detta behov har företräde framför andra behov som kan tillgodoses på platsen.

Prövningen enligt miljöbalken

Ett principbeslut ska enligt miljöbalken innefatta en bedömning av att platsen är lämplig för etablering av en kärnteknisk anläggning ur ett hushållningsperspektiv. Beslutet blir bindande utifrån en avvägning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, men andra frågor är föremål för prövning i den kommande tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Inte heller eventuella Natura 2000-frågor går att lösa ut i detta skede, eftersom det krävs en bedömning av hela verksamheten och möjliga villkor för att kunna göra en slutlig bedömning. Om verksamheten kan antas påverka ett sådant område ska det redovisas i ansökan och frågan belysas översiktligt.

Prövningen enligt kärntekniklagen

Principbeslutet omfattar en bedömning av om det finns principiella frågor eller hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen mot etablering av en kärnteknisk anläggning. Denna bedömning bör vara på en övergripande nivå och inte innefatta allt för många detaljer. Den efterföljande tillståndsprövningen kan, precis som i dag, resultera i att tillstånd inte ges på grund av något som framkommer under den processen.

Sveriges säkerhet

Vid stora nyetableringar kan det generellt finnas skäl att överväga de säkerhets- och försvarspolitiska aspekterna av verksamheten i sig, sökanden, den teknik som används och teknikens ursprungsland. Detta beslut bör fattas av regeringen.

I det skede där regeringen ska ta ställning till om etableringen är förenlig med samhällets helhetsintresse behöver det finnas tillräcklig information om sökanden, aktuell teknik och tillverkare och andra leverantörer så att säkerhetspolitiska och försvarspolitiska avvägningar av projektets lämplighet kan göras.

Eftersom beslutet fattas i ett tidigt skede kan förändringar ske både i ansökan och i omvärlden, varför det behöver finnas en möjlighet att ompröva principbeslutet under tillståndsprövningen. Denna möjlighet bör finnas både vid tillståndsprövning av anläggning och

verksamhet och vid prövning av överlåtelse av tillstånd enligt kärntekniklagen.

Delar av dessa frågor kan regleras i annan lagstiftning och det blir då en delvis överlappande prövning. Framför allt gäller det säkerhetskyddslagen (2018:585) och den granskning som sker enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

6.1.2 Generella fördelar med att tidigarelägga den politiska prövningen

Ett av problemen med dagens prövningssystem, både för ny kärnkraft och för andra stora etableringar som t.ex. större vindkraftsparker, är att den politiska dimensionen kommer in sent i ärendets handläggning. Sökanden och andra inblandade hinner lägga ned mycket tid och resurser innan regeringen tar ställning. Ett exempel är när regeringen nyligen avslag ett antal ansökningar om havsbaserad vindkraft i Sveriges ekonomiska zon.¹ Dessa ansökningar tillståndsprövas visserligen av regeringen, men hade ansökningarna föregåtts av ett tidigt inriktningsbeslut såsom principbeslutet är tänkt att fungera, hade mindre resurser lagts ned innan frågan om betydelsen för försvarets intressen och därmed Sveriges säkerhet hade prövats.

Den föreslagna lagen om principbeslut är generellt utformad så att även andra kraftslag, eller andra större industrietableringar, kan omfattas. Strukturen är sådan att det ska vara enkelt att utöka lagens tillämpningsområde.

Förslaget är också i linje med det uppdrag Miljöutredningen har att överväga om kapitel 3–4 miljöbalken ska läggas i en egen lag för att dessa prövningar ska kunna ske i ett tidigare skede.

Att införa en särskild lag och ett nytt förfarande innan den egentliga tillståndsprövningen kan framstå som onödigt och komplicerat, men utredningens uppfattning är att det snarare utgör ett förtydligande av prövningsordningen och regeringens roll i denna som är nödvändigt för att kunna få en effektiv tillståndsprövningsprocess. Genom denna ordning löses den politiska dimensionen ut i ett tidigt skede och de ansökningar som inte har förutsättningar att få tillstånd kan avstyras innan en omfattande framtagning av ansökan

¹ Se regeringens beslut den 4 november 2024, KN2023/04163 och KN2023/04175, KN2023/00514 och KN2023/00942 m.fl.

och prövning av denna inleds. Detta sparar tid, pengar och resurser för alla inblandade parter och därmed för hela samhället. Resurserna kan i stället läggas på de projekt som har förutsättningar att nå framgång. Det blir även lättare för berörda tillståndsmyndigheter att planera sin verksamhet. Strålsäkerhetsmyndigheten ska yttra sig inför principbeslutet och blir därmed automatiskt involverade i processen. Mark- och miljödomstolarna bör bli informerade på lämpligt sätt för att möjliggöra domstolarnas planering.

Genom lagen om principbeslut får regeringen tidigt en helhetsbild av både energi- eller andra behov av utbyggnad och dessa projekts påverkan på miljön och försvars- och säkerhetsfrågor. Det blir lättare att få en väl avvägd bedömning i varje projekt jämfört med i dag, när regeringen i ett sent skede kommer in i prövningen och ska bedöma påverkan inom ramen för en eller flera speciallagstiftningar. Lagen om principbeslut kan göras tillämplig för andra verksamheter och dess syfte är inte enbart att pröva en sorts påverkan, utan möjliggör en helhetsbedömning utifrån behov och lämplighet.

Det framstår som både lämpligt och ändamålsenligt att även kommunens ställningstagande ska ske tidigt, eftersom det också är en del av den politiska dimensionen i beslutsfattandet. Kommunerna får ett mindre omfattande underlag inför ställningstagandet till ett principbeslut än i dag, när det finns en fullständig tillståndsansökan som är remissbehandlad, en huvudförhandling har hållits i mark- och miljödomstolen där kommunen har deltagit och mark- och miljödomstolen har skrivit ett yttrande till regeringen. Om kommunen ska tillstyrka en ansökan eller inte är i huvudsak en politisk fråga och inte en bedömning som är avhängig detaljer i det tänkta projektet. Kommunen har även i sitt detaljplanearbete och vid handläggningen av bygglovsansökan tillfälle att granska detaljer som kan framkomma i ett senare skede. Principbeslutet är inte bindande i kommunens prövningar enligt plan- och bygglagen, utan dessa sker på sedvanligt sätt.

För sökanden finns det stora fördelar med en tidig hantering av den politiska dimensionen. Det öppnar upp för att få internt klartecken till projektet att gå vidare och att mer resurser kan tillföras för att söka tillstånd, investerare får en större förutsägbarhet som i sin tur kan attrahera kapital och minska riskerna med projektet.

Den modell för finansierings- och riskdelning som bereds i Regeringskansliet behöver knytas till en tidpunkt, där det framstår som

troligt att projektet kan genomföras. En lämplig tidpunkt för detta kan vara när regeringen har fattat ett principbeslut. Om beviljande av statligt stöd i stället knyts till när tillstånd ges enligt miljöbalken eller kärntekniklagen (eller båda), riskerar flera projekt att gå om intet eftersom det skulle dröja ett antal år innan det finns klarhet om finansieringen samtidigt som tillståndsprocessen i sig medför omfattande kostnader för ett kärnkraftsprojekt.

Utredningen vill särskilt framhålla att förslaget med principbeslut och övriga förändringar i tillståndsprocessen är en helhet. Eventuella tidsvinster måste ses i ljuset av vad som avses med en effektiv prövning. Enligt utredningen innebär det en tydlig, förutsägbar process där olika delar i förslaget kan ge tidsvinster. Tillståndsprövning av kärntekniska anläggningar är mycket komplexa processer och att endast titta på tid fram till att tillstånd ges är inte rättvisande och det är inte ändamålsenligt att bara peka på principbeslutet i det avseende. Som framgår av internationella jämförelser är det viktigaste att se processen från början till slut och undvika fördröjande och fördyrande justeringar i ett sent skede (se avsnitt 4.2.8). Ju bättre och högre kvalitet på ansökan desto kortare prövningsprocess. Om en teknik eller en sökande inte är redo för att förhållandevis enkelt ta sig igenom en process om principbeslut och eventuellt förhandsbesked och förberedande dialog inför en tillståndsansökan, skulle en ansökan utan dessa moment ha svårt att klara en tillståndsprövning på ett effektivt sätt.

Det är också viktigt att framhålla att det inte bara är tillståndsprövningar och Strålsäkerhetsmyndighetens granskning i det stegvisa förfarandet som tar tid. Även byggnationen i sig tar förhållandevis lång tid, särskilt för storskaliga reaktorer. Genom att skapa ett flexibelt system öppnas möjligheten för sökanden att kunna optimera byggnation och olika ansökningsförfaranden så att tiden från start till slut blir kortare.

6.1.3 Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken

De grundläggande hushållningsbestämmelserna finns i 3 kap. miljöbalken och där anges vilka allmänna intressen som särskilt ska beaktas vid sådana avvägningar för att en god hushållning med mark- och vattenområden ska uppnås. De allmänna intressen som ska ha före-

träde är sådana som har central betydelse för att trygga en hållbar användning av naturresurserna i vårt land, bevara god natur och kulturmiljö samt främja ett ändamålsenligt samhällsbyggande. Bestämmelserna är hämtade från 2 kap. naturresurslagen.²

I 4 kap. miljöbalken finns de särskilda hushållningsbestämmelserna. Där anges geografiska områden som är av riksintresse med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena. Syftet med bestämmelserna är att skydda dessa värden mot exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön som påtagligt kan skada områdenas bevarandevärden. Bestämmelserna ska tillämpas vid prövning av mål och ärenden enligt miljöbalken samt andra lagar enligt vad som anges i 1 kap. 2 §. Även dessa bestämmelser kommer från naturresurslagen och motsvarar dess 3 kap.³

En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en redovisning av hur 3 och 4 kap. miljöbalken har tillämpats vid val av lokaliseringsalternativ och principer för utformning av verksamheten eller åtgärden.⁴

Både riksintressen och andra intressen vägs mot varandra i dessa bestämmelser. Det finns dessutom ett förbud i 4 kap. 3–4 §§ miljöbalken att tillåta verksamheter som avses i 17 kap. 1 § att komma till stånd. Syftet med bestämmelserna är att bevara de obrutna kustområdena och Öland för att bevara områdenas karaktär.⁵ Se vidare om detta i avsnitt 10.2.1.

Så länge anläggningar för kärnkraft omfattas av regeringens tillåtlighetsprövning i 17 kap. 1 § miljöbalken gäller alltså förbudet i 4 kap. 3–4 §§ miljöbalken och kärntekniska anläggningar får inte komma till stånd på nya platser längs den utpekade kustlinjen eller på Öland. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § miljöbalken gäller förutom kärntekniska anläggningar även bland annat andra stora industri-anläggningar och tillståndspliktiga vindkraftsanläggningar. Om tillåtlighetsprövningen i 17 kap. miljöbalken utgår och regeringens bedömning i stället görs genom lagen om principbeslut, behövs en hänvisning till den lagen i 4 kap. 3 § miljöbalken.

Förbudet i 4 kap. 4 § andra stycket miljöbalken omfattar i dag kärntekniska anläggningar och andra stora industrianläggningar,

² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 28 f.

³ A.a. s. 35 f.

⁴ A.a. s. 35.

⁵ A.a. s. 38 f.

men inte tillståndspliktiga vindkraftverk⁶. Bestämmelsen som innebär att en ny kärnkraftsreaktor endast får tillåtas om den ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på samma plats som en tidigare avstängd reaktor⁷ har redan upphävts. Kärnkraftsreaktorer ska alltså numera kunna komma till stånd på nya platser. Eftersom tillgång till vatten är nödvändigt för många typer av kärnkraftsreaktorer och behovet av ny elproduktion framför allt finns i södra delen av Sverige, kan etablering på nya platser försvåras om inte förbudet i 4 kap. 4 § miljöbalken utgår eller justeras. Utredningen har därför övervägt att 4 kap. 4 § miljöbalken inte ska hänvisa till lagen om principbeslut, men lämnar inte ett sådant förslag eftersom tid för utredning av konsekvenserna av en sådan justering inte har varit möjligt att göra inom utsatt tid. Se vidare i avsnitt 10.2.1.

6.1.4 Sveriges säkerhet

För att bedöma säkerhets- och försvarspolitiska aspekter krävs uppgift om sökanden, tänkt organisation för att uppföra och, om det är känt vid tidpunkten för ansökan, driva anläggningen, aktuella leverantörer och teknik. Det är fråga om en prövning i ett tidigt skede, men beslutets bärighet blir bättre ju mer information som finns tillgänglig. Sökanden kan inte avkrävas några säkerhets- eller försvarspolitiska överväganden eller bedömningar, men det måste finnas information så att regeringen med hjälp av relevanta expertmyndigheter kan ta fram underlag för att bedöma lämpligheten ur säkerhets- och försvarspolitiska aspekter.

Förutsättningar för ägarprövning vid förändringar i ägandet av reaktorbolag övervägdes av Kärntekniklagsutredningen. Den utredningen lade inte fram några förslag, men uteslöt inte att det i framtiden kan finnas ett behov av en prövning av en ägares lämplighet vid förändringar i ägarstrukturen efter att ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet har beviljats. Utredningen pekade också på att om det i framtiden bedöms lämpligt att närmare utreda frågor om ägarprövning på kärnteknikområdet kan det finnas skäl att inkludera energi- eller säkerhetspolitiska överväganden.⁸

⁶ Se 9 kap. 6 § miljöbalken samt 21 kap. 1314 § miljöprövningsförordningen (2013:251).

⁷ Se tidigare 17 kap. 6 a § miljöbalken (lydelse enligt SFS 2010:945).

⁸ SOU 2019:16 s. 171ff.

Säkerhetspolitiska överväganden görs bland annat enligt lagen (2023:560) om utländska direktinvesteringar. Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om investeringen gör att investeraren får ett visst inflytande i verksamheten. ISP ska förbjuda en utländsk direktinvestering om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har meddelat föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen. Dit hör bland annat produktion av el och kärntekniska anläggningar i drift.⁹ Se mer om detta i avsnitt 4.1.6.

Verksamheten vid en kärnkraftsreaktor utgör sannolikt säkerhets-känslig verksamhet och omfattas därmed även av kraven i säkerhets-skyddslagen (2018:585).

6.1.5 Bedömningen i övrigt enligt miljöbalken och kärntekniklagen

För att bedöma platsens egenskaper i förhållande till planerad verksamhet krävs en översiktlig beskrivning av den planerade verksamheten. Av denna bör det t.ex. framgå att omgivningspåverkan inte blir för stor i förhållande till befolkningsstruktur och miljöpåverkan, översvämningsrisk med mera, att det finns möjlighet att bedriva verksamheten med t.ex. kylning, leveranser av bränsle, åtkomst under byggskedet med mera. Beskrivningen ska innehålla de uppgifter som krävs för att regeringen ska kunna bedöma att uppförandet av anläggningen är möjligt och förenligt med samhällets helhetsintresse. Det ska inte heller finnas några uppenbara hinder enligt kraven i kärntekniklagen och strålskyddslagen för att uppföra anläggningen.

Vidare krävs det översiktliga uppgifter om verksamheten i sig. Vilka anläggningar som är tänkta att uppföras, antal, effekt, utbredning samt övergripande teknikval, t.ex. kylningsmetod och bränsletyp.

⁹ 4 kap. 1 och 4 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2023:04) om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Det finns även andra bestämmelser som rör kärnteknisk verksamhet.

6.1.6 Kravet på miljöbedömning

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar. Det är dels det s.k. SMB-direktivet¹⁰, dels det s.k. MKB-direktivet¹¹. Bestämmelser med krav som rör allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program finns också i ett direktiv som syftar till att genomföra förpliktelserna i Århuskonventionen.¹² När kraven i SMB- och MKB-direktiven iaktas uppfylls därigenom även kraven i Århuskonventionen.

Utöver dessa direktiv finns det också krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljörapporter i konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang¹³.

Skillnaden mellan SMB-direktivet och MKB-direktivet är att det förra innefattar miljöbedömningar av planer och program som typiskt sett kan antas medföra betydande miljöpåverkan, medan det senare ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan.

SMB-direktivet

Syftet med SMB-direktivet är att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

SMB-direktivet är tillämpligt på planer och program som tas fram eller antas av en myndighet eller kommun eller som antas genom ett lagstiftningsförfarande. Det ska vara fråga om planer och program som krävs enligt lag eller annan författning. Av definitionen av plan och program (artikel 2 a) framgår också att ändringar av planer och program omfattas av direktivet. En sista förutsättning för att en plan eller ett program ska omfattas av direktivet är att

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

¹³ den s.k. Esbokonventionen, SÖ 1992:1 samt i protokollet till konventionen SÖ 2006:24.

genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

De planer och program som omfattas av direktivets tillämpningsområde kan delas upp i två grupper. I den första gruppen finns planer och program som typiskt sett kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Denna grupp kan i sin tur delas upp i två kategorier, dels planer och program som upprättas för ett antal i direktivet uppräknade områden såsom energi, avfall, transporter med mera och som anger förutsättningarna för tillstånd till verksamheter som omfattas av bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet, dels planer och program som kan antas påverka s.k. Natura 2000-områden. Till den andra gruppen hör planer och program som inte typiskt sett anses medföra en betydande miljöpåverkan utan där bedömningen av miljöpåverkan i stället ska göras i det enskilda fallet. Till denna grupp hör planer och program som omfattas av den första gruppen men som endast gäller små områden på lokal nivå och planer och program inom andra områden än de som omfattas av första gruppen och som anger förutsättningarna för andra verksamheter och åtgärder än de som räknas upp i bilagorna till MKB-direktivet. I sådana fall ska bedömningen av miljöpåverkan ske i det enskilda fallet och utifrån vissa i direktivet fastställda kriterier.

Inom ramen för miljöbedömningen ska en miljörapport tas fram. I rapporten ska den betydande miljöpåverkan redovisas och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas. De uppgifter som en miljörapport ska innehålla listas i bilaga 1 till direktivet. I direktivet finns bestämmelser om samråd med myndigheter och allmänhet. När planen eller programmet tas fram ska hänsyn tas till miljörapporten och de synpunkter som lämnats vid samråd. När en plan eller ett program har antagits ska berörda myndigheter och allmänheten informeras. Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett genomförande av en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat.

SMB-direktivets bestämmelser har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i framför allt 6 kap. miljöbalken.¹⁴

¹⁴ Ds 2016:25, s. 140.

MKB-direktivet

MKB-direktivet ska säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för projekt som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskrivs tillståndsplikt och krav på en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges.

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka miljökonsekvensbedömning och tillståndsprövning är obligatoriskt. I bilaga 2 till direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning bör göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga 2 till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. Denna del kallas vanligen för behovsbedömning (engelskans screening).

De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt annan lagstiftning, t.ex. vägar och järnvägar.

I fråga om de projekt för vilka en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i den sista bilagan till direktivet, bilaga 4. Vilket krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall (avgränsning, eng. *scoping*). Processen innefattar även samråd, granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan på miljön i en annan medlemsstat.

För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna i bilaga 1 eller 2 ställer MKB-direktivet inte några krav på tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.¹⁵

¹⁵ Ds 2016 :25, s. 142 f.

Miljöbedömning i principbeslutet

Ett principbeslut ska framför allt ta hand om den politiska dimensionen genom att både regeringen och kommunen får ta ställning till ett tänkt projekt. Bedömningen som sker inom ramen för miljöbalken och kärntekniklagen blir översiktlig och är mer att jämföra med ett rambeslut för kommande tillståndsprövning av ett projekt än en tillståndsprövning. Beslutet ska vara obligatoriskt och både regeringens och kommunens godkännande är nödvändiga för den fortsatta processen.

Principbeslutet föregår två separata tillståndprocesser enligt kärntekniklagen och miljöbalken och en specifik miljöbedömning kommer att behövas i en framtida tillståndsansökan enligt miljöbalken, eftersom kärntekniska anläggningar alltid antas ha betydande miljöpåverkan. Om etableringen förutsätter att en detaljplan antas kommer även en strategisk miljöbedömning behöva tas fram inom ramen för det arbetet.

Eftersom principbeslutet kommer att vara bindande under viss tid, innebär det att de frågor som avgörs inom ramen för principbeslutet endast prövas där. Beslutet blir därmed det första steget mot att få ett tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen. Beslutet kan däremot inte jämföras med ett tillstånd och MKB-direktivet blir därför inte tillämpligt. Utredningen bedömer att ett principbeslut innehåller ett visst mått av tillåtelseprövning vilket gör att ansökan kan behöva innehålla en miljöbedömning.

Som jämförelse har utredningen analyserat nyligen genomförda förändringar i minerallagen (1991:45). Där sker tillståndsprövning enligt miljöbalken samt en koncessionsprövning av Bergsstaten. Syftet med lagändringen var att Natura 2000-prövningen endast skulle ske i miljötillståndet och inte vid koncessionsprövningen. Regeringen ansåg att det är inte klart att en koncessionsprövning omfattas av MKB-direktivet. Lagrådet ansåg däremot att det mesta talade för att direktivet är tillämpligt, med hänvisning till att prövningen omfattar ett påtagligt stort inslag av tillåtelse.¹⁶ En koncessionsprövning enligt minerallagen kan emellertid inte jämföras med ett principbeslut, eftersom det är en av två tillståndsprövningar som sker. Det intressanta här är att ett beslut som

¹⁶ Se prop. 2023/24:126,s.15 och 45.

innehåller inslag av tillåtlighet kan medföra att kravet på en miljöbedömning aktualiseras.

Utredningen bedömer att principbeslutet, som innefattar en översiktlig bedömning av plats, art, storlek och driftsförhållanden är att se som ett rambeslut för kommande tillstånd och därför omfattas av kraven på en strategisk miljöbedömning enligt SMB-direktivet. En sådan miljöbedömning ska göras på planerings- och programstadiet. Tillämpningen av SMB-direktivet innebär att en miljörapport ska utarbetas. Denna ska innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till kunskapsläget, beslutets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen beslutet fattas och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger. Relevanta uppgifter som är tillgängliga om planers och programs miljöpåverkan som erhållits på andra beslutsnivåer eller genom annan gemenskapslagstiftning kan användas. Samråd ska äga rum med allmänheten och de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av beslutet när beslut fattas om omfattningen och graden av detaljering för de uppgifter som måste ingå i miljörapporten.¹⁷ Även gränsöverskridande samråd ska ske enligt direktivet.¹⁸

Tanken med direktivet är att något dubbelt arbete inte ska ske, men direktiven för strategisk miljöbedömning och specifik miljöbedömning skiljer sig åt i flera avseenden och de krav som ställs i direktiven ska tillämpas kumulativt.¹⁹ En strategisk miljöbedömning krävs också inför antagandet av en detaljplan, vilket oftast kommer att krävas för etablering av en ny kärnteknisk anläggning. Det är alltså fråga om en miljöbedömning som ändå ska tas fram.

Utredningen bedömer att det inte är aktuellt att slutligt behandla eventuella Natura 2000-frågor i principbeslutet, eftersom en bedömning enligt detta regelverk kräver både en specifik miljöbedömning och en fullständig bedömning av hela projektets miljöpåverkan. Om ett Natura 2000-område finns inom eller i närheten av planerat verksamhetsområde ska detta dock redovisas i miljörapporten. Om området bedöms kunna påverkas bör en översiktlig plan presenteras

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 21 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, artikel 5.2–4 samt artikel 6.

¹⁸ Se a.a. artikel 7.

¹⁹ Se anförd rapport, s. 8.

för hur området kan skyddas i en kommande exploatering. Mer om Natura 2000-prövningen beskrivs i avsnitt 7.1.2.

En fullständig lokaliseringsutredning ska inte krävas förrän en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken lämnas in. Observera dock att det uppställs krav i SMB-direktivet på att rimliga alternativ till planen eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas.²⁰ Detta ska ske i förhållande till vad som är känt vid tidpunkten för ansökan om principbeslut.

Det finns utrymme att argumentera för att SMB-direktivet inte är tillämpligt för principbeslut, eftersom det inte är en plan och att det inte heller är att jämföra med ett program eller ett rambeslut. Även om principbeslutet är bindande, finns det utrymme för mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten att avslå ansökningar om tillstånd. Det kommer ändå att tas fram en specifik miljöbedömning enligt MKB-direktivet och en strategisk sådan enligt SMB-direktivet innan tillstånd kan ges enligt miljöbalken och en detaljplan kan antas enligt plan- och bygglagen. Om regeringens möjligheter att föreskriva villkor för principbeslutet begränsas, kan tillståndsmyndigheterna ställa de villkor och föreskriva de andra krav som behövs i de efterföljande prövningarna. På så sätt blir principbeslutet mindre bindande och det skulle kunna medföra att SMB-direktivet inte blir tillämpligt. Utredningens bedömning är, som framgår ovan, emellertid att det inte är en hållbar argumentation och att det finns många goda skäl till att en strategisk miljöbedömning ska finnas som underlag när regeringen fattar ett principbeslut.

Århuskonventionen

Århuskonventionen kopplar samman frågor om mänskliga rättigheter och miljö. Å ena sidan erkänner konventionen att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för att man ska kunna åtnjuta grundläggande mänskliga rättigheter. Å andra sidan utgår konventionen från att ett större samhällsligt deltagande från allmänhetens sida leder till en bättre miljö. Konventionen innebär därför att allmänheten ska garanteras vissa medborgerliga och politiska rättigheter.

²⁰ Se artikel 5.1.

Konventionen skiljer sig från andra internationella miljöavtal genom att den ålägger parterna skyldigheter i förhållande till allmänheten. Andra miljöavtal innehåller främst skyldigheter som gäller förhållandet parterna emellan.²¹

Århuskonventionen trädde i kraft i oktober 2001. Sverige är part till konventionen sedan 2005.

Konventionen vilar på princip 10 i Riodeklarationen om miljö och utveckling, som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Denna princip anger att miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. På det nationella planet ska, enligt principen, varje individ ha skälig tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ, inklusive information om farliga material och verksamheter i deras samhällen och det ska ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Stater ska underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer inklusive rättsmedel för upprättelse och gottgörelse ska erbjudas.

I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter. Varje människa har rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att, både ensam och tillsammans med andra, skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att kunna hävda denna rättighet och fullgöra denna skyldighet anger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionens bestämmelser utgör en minimistandard för rättigheterna. Enligt konventionen har icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt.

Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

- Allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter.

²¹ Ds 2004:29, s. 21.

- Allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön.
- Allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.²²

Allmänhetens rätt att delta i beslut om vissa verksamheter ska tillåtas gälla alltid för de verksamheter som finns uppräknade i bilaga 1 till konventionen. Där återfinns bland annat kärnkraftverk och andra kärnreaktorer, inbegripet nedmontering och rivning av sådana kärnreaktorer samt anläggningar för viss lagring samt slutförvaring av utbränt kärnbränsle. Århuskonventionen är alltså tillämplig i tillståndsprocesser som gäller uppförande av nya kärnkraftverk eller anläggningar för kärnteknisk verksamhet.

Rätten att delta är självklar i miljöprocessen, men det kan diskuteras om det även gäller i prövningen enligt kärntekniklagen. Eftersom båda tillstånden krävs för att få uppföra en kärnteknisk anläggning är det dock svårt att se att skyldigheten inte också gäller den prövning som sker enligt kärntekniklagen.

Om principbeslutet är att se som ett första steg mot ett tillstånd blir Århuskonventionen tillämplig även för detta.

Esbokonventionen

Esbokonventionen trädde i kraft för Sverige den 10 september 1997. Enligt konventionen ska en verksamhet, som kan antas förorsaka en betydande skadlig gränsöverskridande påverkan och som närmare anges i en bilaga till konventionen, föregås av en underrättelse till varje fördragspart så tidigt som möjligt och inte senare än när allmänheten i det egna landet informeras om den. Syftet med underrättelsen är att säkerställa tillräckliga och effektiva överläggningar.

De projekt som omfattas av bilagan är t.ex. motor- och järnvägar, flygplatser, hamnar, oljeraffinaderier och avverkning av stora skogsområden.

I konventionen anges att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas och att den ska innehålla vissa uppgifter som närmare preciseras i en bilaga till konventionen. Miljökonsekvensbeskrivningen ska överlämnas till den utsatta fördragsparten för vidare distribution till myndigheter och allmänhet i de områden som kan

²² Prop. 2016/17:200 s. 63.

antas bli påverkade. Upphovsparten ska efter att miljökonsekvensbeskrivningen färdigställts inleda samråd med den utsatta parten angående den föreslagna verksamhetens eventuella gränsöverskridande påverkan och åtgärder för att reducera eller eliminera påverkan. Konventionen ändrades 2001 i fråga om allmänhetens rätt att delta i processen. Samtidigt öppnades konventionen även för länder som inte ingick i FN:s ekonomiska kommission för Europa (FN/ECE). Ändringarna trädde i kraft för Sverige den 26 augusti 2014. Ytterligare en ändring i fråga om vilka verksamheter som ska omfattas av konventionen antogs 2004. Den senaste ändringen har ännu inte trätt i kraft.

I fråga om planer och program i gränsöverskridande sammanhang antogs i maj 2003 ett protokoll till Esbokonventionen – protokollet av den 21 maj 2003 om strategiska miljöbedömningar. Protokollet trädde i kraft för Sverige den 11 juli 2010. I protokollet regleras bland annat vilka planer och program som berörs av protokollet genom att de kan antas medföra en betydande påverkan på miljön. Av protokollet framgår också vilka uppgifter en miljörapport ska innehålla och hur samråd ska genomföras. De flesta av protokollets bestämmelser har en motsvarighet i SMB-direktivet.²³

Esbo-konventionen blir tillämplig i samma utsträckning som Århuskonventionen för principbeslut. Om ett samråd sker inom ramen för principbeslutet, bör det krävas ytterligare samråd under tillståndsprocessen endast om det tillkommer information av betydelse som inte omfattades av det tidigare samrådet.

6.1.7 Jämförelse med Finland

I Finland inleds kärnkraftsprövningen genom ett principbeslut, som fattas av regeringen och godkänns av parlamentet efter beredning av ministeriet med stöd av bland annat Strålsäkerhetscentralen (STUK; finska motsvarigheten till Strålsäkerhetsmyndigheten). Denna procedur gäller för kärnanläggningar med stor allmän betydelse, bland annat anläggningar för utvinning av kärnenergi vilkas värmeeffekt överstiger 50 megawatt. Precis som det svenska systemet måste den kommun där en kärnkraftsreaktor är tänkt att uppföras godkänna verksamheten. Detta beslut innefattar en bedömning av

²³ Prop. 2016/17 :200, s. 59.

att platsen är lämplig för kärnkraftsverksamhet och beslutet är giltigt under en viss tid.

Ansökan om principbeslut ska innehålla allmänna beskrivningar och vissa utredningar som kan ligga till grund för STUK:s preliminära säkerhetsuppskattning för den planerade kärnanläggningen samt den tänkta platsens lämplighet med beaktande av de lokala förhållandenas inverkan på säkerhet, skydds- och beredskapsarrangemang samt kärnanläggningens inverkan på den närmaste omgivningen. Beslutet är därmed inte enbart politiskt utan innehåller även en säkerhetsmässig bedömning. Processen innefattar miljökonsekvensbeskrivning som godkänns i samband med prövningen. Samråd sker med olika intressenter, bland annat STUK, som inför yttrandet till departementet gör en mer övergripande granskning av ansökan avseende strålsäkerhet och kärnämneskontroll. Frågor som särskilt övervägs är anläggningens nödvändighet för landets energiförsörjning, om den föreslagna placeringsorten är lämplig ur säkerhets- och beredskapsaspekter och på andra sätt, utifrån kärnanläggningens miljökonsekvenser samt ordnandet av kärnbränsle- och kärnavfallshanteringen.

Diskussioner pågår om att göra vissa ändringar i principbeslutets innehåll för att avgränsa processen till det som krävs för regeringens och riksdagens ställningstagande och minska detaljeringskraven för både den sökande och för berörda myndigheter. De mer specifika s.k. säkerhetsuppskattningarna avseende platsens lämplighet och den föreslagna anläggningens funktioner och säkerhetsprinciper som i dag genomförs av STUK som en del av beredning av principbeslutet, planeras då också att hanteras i separata processer som föregår ansökan om tillstånd för uppförande, se även avsnitt 4.2.8. För närmare beskrivning av Kärnkraftsprövningsutredningens tolkning och inspiration till förslag om moment som föregår tillståndsprövning enligt kärntekniklagen, se avsnitt 8.1.

Den nya finska modellen som håller på att tas fram för principbeslut kommer troligen vara mer politisk och mindre platsspecifik, varför MKB-direktivets krav på en specifik miljöbedömning inte blir tillämplig. Eftersom platsen inte är fastslagen i beslutet är bedömningen att något kommunalt tillstyrkande inte ska ingå i den nya modellen. En skillnad mot Sverige, både vad gäller dagens och utredningens föreslagna prövningsprocess enligt kärntekniklagen, är att den finska regeringen även fortsättningsvis kommer fatta

beslut rörande tillstånd för både byggnation och drift och återkommer således som instans i processen. Århuskonventionen bedöms däremot alltjämt bli tillämplig för principbeslutet och på så sätt tillförsäkras allmänheten insyn i processen.

7 Tillståndsprovning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig

Utredningen har fått i uppdrag att särskilt överväga om någon fråga som prövas enligt kärntekniklagen kan lyftas ut ur provningen ur miljöbalken eller vice versa. Med denna utgångspunkt har utredningen tagit fram förslag som rör miljöbalksprövningen med syfte att effektivisera och renodla miljöprovningen.

Vidare ska utredningen bedöma om det är möjligt och lämpligt med förtursregler som innebär att mål och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken som rör ny kärnkraft ska behandlas med hög prioritet. Denna del av uppdraget behandlas i kapitel 11.

7.1 En mer ändamålsenlig miljöbalksprövning

Utredningens förslag: Tillståndsprovningen enligt miljöbalken avser endast frågor som inte omfattas av tillstånd enligt kärntekniklagen.

Ett principbeslut är en nödvändig förutsättning för att kunna ge tillstånd enligt miljöbalken. Någon separat tillåtlighetsprovning av regeringen behövs inte när det finns ett principbeslut, utan tillåtlighet prövas av mark- och miljödomstolen i samband med tillståndet.

Den bedömning som regeringen har gjort i principbeslutet rörande hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken gäller vid tillståndsprovningen enligt miljöbalken.

En begränsad miljöbalksprövning skapar tydlighet och en mer effektiv tillståndsprövning

Den miljörättsliga tillståndsprövningen av en kärnteknisk anläggning och verksamhet omfattar hela verksamheten, trots att säkerhet och strålskydd är ett specialreglerat område. Miljöbalksprövningen bygger på att verksamheten måste kunna bedömas tillåtlig för att tillstånd ska kunna ges. Tillståndet med de villkor som föreskrivs vinner rättskraft och kan bara återkallas eller ändras under vissa förhållanden, vilka regleras i 24 kap. miljöbalken. Tillståndet är alltså framåtsyftande och en bedömning måste göras trots osäkerheter om hur verksamheten faktiskt kommer att fungera. Som framgår av den praxis som finns på området har några slutliga villkor inte föreskrivits enligt miljöbalken för säkerhet och strålskydd, se närmare om detta i avsnitt 12.1.3.

Kärntekniska anläggningar särskiljer sig på det sättet att prövningen enligt kärntekniklagen är helt fokuserad på säkerhet och strålskydd för anläggningen och den planerade verksamheten och förutom det svenska regelverket finns ett flertal internationella konventioner och EU-regler. Tillståndsprövningen är till stor del anpassad till internationell praxis och vägledningar från bland annat IAEA och utformad för de särskilda risker som kärnteknisk verksamhet innebär. Principen om stegvist godkännande, där uppfyllande av kraven på säkerhet och strålskydd preciseras succesivt, är central. Här ställs krav i större utsträckning genom generella föreskrifter som kan ändras över tid. De faktiska förutsättningarna kan därmed ändras även under den ordinarie driften, om säkerhets- eller strålskyddsaspekter påkallar det.

Den osäkerhet som mark- och miljödomstolarna upplever under tillståndsprövningen av kärntekniska anläggningar och kärnteknisk verksamhet tas omhand i den stegvisa process som sker enligt kärntekniklagen. Även de internationella granskningarna från IAEA har noterat vissa otydligheter vad gäller de olika prövnings- och granskningsinstansernas inriktning och ansvar samt att mera vägledning kan behövas i syfte att förtydliga detta förhållande.¹ En viktig aspekt där är att Strålsäkerhetsmyndigheten inte är begränsad av tillståndets rättskraft på samma sätt som mark- och miljödomstolarna. Det

¹ IAEA, Report of the Integrated Review Service for Radioactive Waste and Spent Fuel Management, Decommissioning and Remediation (ARTEMIS) Mission to Sweden, s. 13.

finns inte några hinder mot att ställa upp stränga villkor för uppförandet av anläggningen under prövningen enligt kärntekniklagen, en prövning som i princip pågår fram tills anläggningen tas i drift. Även under drifttiden finns möjligheter att ställa ytterligare krav.

Skillnaderna i tillståndsprövningarna gör att det är svårt för mark- och miljödomstolarna att avgöra vilka säkerhets- och strålskyddsaspekter som är av betydelse för prövningen av verksamhetens tillåtlighet och att i ett tidigt skede värdera dessa aspekter innan Strålsäkerhetsmyndigheten har tagit ställning till sökandens redovisning inom ramen för den stegvisa prövningen. Dessutom saknar i praktiken rättskraften i ett miljöbalkstillstånd betydelse i säkerhets- och strålskyddsfrågor eftersom Strålsäkerhetsmyndigheten kan ställa krav och sätta upp villkor oberoende av miljöbalkens krav, vilket även konstateras i de internationella granskningarna som IAEA genomfört av det svenska systemet.²

Sammanfattningsvis är skillnaderna stora och behovet och värdet av att pröva säkerhet och strålskydd i miljöbalksprocessen litet. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att inte pröva säkerhet och strålskydd inom ramen för miljöbalksprövningen.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska alltså pröva ansökan enligt kärntekniklagen utan att tillämpa miljöbalkens regler och mark- och miljödomstolen ska pröva ansökan enligt miljöbalken utan att pröva säkerhet och strålskydd som prövas enligt kärntekniklagen.

Att generellt undanta joniserande strålning från miljöbalken är inte lämpligt, eftersom tanken med miljöbalken är att den ska omfatta all verksamhet.³ Det ska därför i stället föreskrivas att prövningen enligt miljöbalken inte omfattar sådant som prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten i annan ordning för samma verksamhet. Detta överensstämmer med den prövning som sker av Trafikverket och regeringen i väg- och järnvägsplaner och av Bergsstaten i koncessionsärenden enligt minerallagen, med den skillnaden att miljöbalken faktiskt tillämpas vid antagandet av planerna och koncessionsbeslutet., se närmare redogörelse i avsnitt 12.1.2 samt 4.2.3.

² IAEA, Integrated Regulatory Review Service (IRRS) Mission to Sweden, (IAEA-NS-IRRS-2022/11), s. 40.

³ Se 1 kap. 1 § miljöbalken.

Tillåtlighet och tillstånd prövas av mark- och miljödomstolen

För att mark- och miljödomstolen ska kunna ge tillstånd till kärnteknisk verksamhet som också kräver tillstånd enligt kärntekniklagen ska regeringen ha godtagit verksamheten på den föreslagna platsen genom ett principbeslut. Beslutet är alltså en nödvändig förutsättning för att få tillstånd enligt både miljöbalken och kärntekniklagen. På så sätt kommer den politiska dimensionen av en ny etablering alltid att få avgörande betydelse och också vara avgjord innan prövningsmyndigheterna tar ställning till ansökningarna enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Som framgår av kapitel 5 är tanken med detta att skapa effektiva prövningsprocesser.

Förberedelsen i tillståndsärendet enligt miljöbalken kan inte avslutas innan regeringens har fattat ett principbeslut. Skälet till det är att undvika att inblandade parter och domstolarna lägger ned ytterligare tid och resurser innan regeringen har fattat sitt beslut.

Genom införandet av principbeslut kan regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken utgå. Det medför att prövningen enligt miljöbalken blir mer koncentrerad. Omgången att hålla huvudförhandling och skriva ett yttrande till regeringen inför tillåtlighetsprövningen utgår och endast en huvudförhandling behöver hållas. Efter den kan mark- och miljödomstolen fatta beslut i tillståndsfrågan och samtidigt avgöra tillåtligheten på det sätt som är huvudregeln i miljöbalksprövningen.

Strålsäkerhetsmyndighetens partsställning

Genom att dela upp prövningen så att mark- och miljödomstolen inte prövar säkerhet och strålskydd blir behovet av partsställning för Strålsäkerhetsmyndigheten i miljöbalksprocessen mindre än i dag. Om mark- och miljödomstolen inte prövar samma frågor som Strålsäkerhetsmyndigheten finns det inget behov för Strålsäkerhetsmyndigheten att kunna initiera en omprövning av miljöbalkstillståndet. Skulle de krav som Strålsäkerhetsmyndigheten ställer vid den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen innebära en konflikt med miljöbalkstillståndet behöver sökanden agera själv och ansöka om omprövning enligt 24 kap. miljöbalken.

Strålsäkerhetsmyndigheten behöver alltjämt delta i mark- och miljödomstolens tillståndsprocess som expertmyndighet. Myndigheten och är redan i dag aktiv och något behov av att formalisera detta ytterligare saknas.

7.1.1 Den specifika miljöbedömningen slutförs tidigare i processen

Utredningens förslag: Miljökonsekvensbeskrivningen godkänns och den specifika miljöbedömningen slutförs genom ett särskilt beslut av mark- och miljödomstolen senast när förberedelsen är avslutad i målet.

Innan tillstånd ges till en ny anläggning för kärnteknisk verksamhet behöver en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomföras. Detta sker genom att en specifik miljöbedömning görs och att sökanden tar fram en miljökonsekvensbeskrivning.⁴ Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land ska samråd ske enligt Esbokonventionen med det andra landet. Normalt sköter Naturvårdsverket detta.⁵

Miljökonsekvensbeskrivningen ska bland annat innehålla uppgifter om de miljöeffekter som verksamheten kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser.⁶ Med detta avses förutom verksamhetens direkta effekter under uppförande, drift och rivning t.ex. bortskaffande och återvinning av avfall och verksamhetens utsatt- och sårbarhet för yttre händelser.⁷ Miljökonsekvensbeskrivningen ska alltså omfatta en beskrivning av hela verksamheten, både det som rör konventionell miljöpåverkan och sådant som faller under säkerhet och strålskydd enligt kärntekniklagen.

Om verksamheten kan antas påverka ett Natura 2000-område får verksamheten bara godkännas om projektet inte skadar området. Myndigheten ska grunda sitt beslut på bästa möjliga vetenskapliga information och tillstånd får inte ges om det råder osäkerhet om projektets inverkan. Detta ställer särskilda krav på miljökonsekvens-

⁴ Se 6 kap. 28 § miljöbalken.

⁵ Se 6 kap. 33 § miljöbalken och 21 § miljöbedömningsförordningen (2017:966).

⁶ Se 6 kap. 35 § punkt 4 miljöbalken.

⁷ Se 18 § miljöbedömningsförordningen.

beskrivningen, som måste innehålla de uppgifter som behövs för att tillståndsprövningen ska kunna vara fullständig, exakt och slutlig.⁸

En miljökonsekvensbeskrivning ska kungöras och göras tillgänglig för allmänheten av den som prövar tillståndsfrågan. Allmänheten ska få minst 30 dagar att yttra sig.⁹

Miljökonsekvensbeskrivningen ges in till mark- och miljödomstolen och är en del av tillståndsansökan. Mark- och miljödomstolens tillståndsprövning ska, som föreslås ovan, avgränsas till konventionell miljöpåverkan. Strålsäkerhetsmyndighetens prövning renodlas genom att hänvisningarna till miljöbalken utgår. Någon miljökonsekvensbeskrivning ska därmed inte ges in dit tillsammans med tillståndsansökan enligt kärntekniklagen

Mark- och miljödomstolen ska bedöma om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken så att den specifika miljöbedömningen kan slutföras. Även med en begränsad tillståndsprövning i mark- och miljödomstolen är det nödvändigt att domstolen fattar detta beslut. För att göra bedömningen kommer mark- och miljödomstolen behöva stöd från Strålsäkerhetsmyndigheten i de delar som rör säkerhet och strålskydd.

Mark- och miljödomstolen ska godkänna miljökonsekvensbeskrivningen i ett särskilt beslut. Denna möjlighet finns redan i dag, men oftast görs det i samband med dom eller slutligt beslut. Detta beslut bör kunna fattas relativt tidigt i processen, men ändå vara ett beslut som är integrerat i tillståndsprövningen.¹⁰ Beslutet ska senast fattas innan förberedelsen avslutas. Ett sådant beslut får inte överklagas särskilt.¹¹

Skulle det efter att miljöbedömningen har slutförts genom ett särskilt beslut framkomma nya uppgifter eller ansökan justeras på ett sätt som påverkar bedömningen kan mark- och miljödomstolen fatta ett nytt beslut.

⁸ Se Wik, Miljöbalk 6 kap. 36 §, Karnov 2024-11-19 (JUNO).

⁹ Se 6 kap. 39 § miljöbalken.

¹⁰ Se artikel 2.1, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU.

¹¹ Se 6 kap. 42 § miljöbalken.

7.1.2 Natura 2000-tillstånd

Utredningens förslag: Om ett Natura 2000-tillstånd behövs prövar mark- och miljödomstolen detta i samband med dom eller i ett särskilt beslut.

I de fall ett Natura 2000-område kan påverkas av en etablering av en kärnteknisk anläggning ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla en bedömning av denna påverkan.¹² Om Natura 2000-området kan påverkas på ett betydande sätt krävs tillstånd för att vidta åtgärderna.¹³ För att ta ställning till detta krävs att en samlad bedömning sker av hela verksamheten.¹⁴ Mark- och miljödomstolen ska göra den bedömningen och inom ramen för detta kan säkerhet och strålskydd behöva prövas, även om det kan förutses att dessa frågor inte är de centrala i en sådan bedömning. Denna prövning bör ske i dom eller slutligt beslut eller i samband därmed, eftersom villkor för tillståndet ofta behöver vara på plats för att en fullständig och samlad bedömning av verksamhetens påverkan på området ska kunna göras. Även här får mark- och miljödomstolen höra Strålsäkerhetsmyndigheten för att kunna avgöra frågan avseende säkerhet och strålskydd.

Som framgår i avsnitt 5.2.3 bedöms inte frågan om Natura 2000-tillstånd kunna avgöras i principbeslutet. Det medför att principbeslutet inte kan jämföras med ett Natura 2000-tillstånd, men ett principbeslut kan, beroende på omfattningen av beslutet och eventuella villkor som fogats till det, innebära att regeringen har tillåtit att ett Natura 2000-tillstånd ges.¹⁵

7.1.3 Sammanfattande bedömning

Att avgränsa mark- och miljödomstolens prövning till konventionell miljöpåverkan är i linje med utredningens direktiv och ett sätt att renodla prövningen och minimera dubbelprövning av de olika frågor som uppkommer vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

¹² Se 6 kap. 47 § miljöbalken.

¹³ Se 7 kap. 28 a § miljöbalken.

¹⁴ Se till exempel rättsfallet NJA 2013 s. 613.

¹⁵ Se 7 kap. 29 § andra stycket miljöbalken samt rättsfallet MÖD 2006:44.

Den ventil som finns för mark- och miljödomstolen att lämna över ett ärende till regeringen om det rör ett allmänt intresse av synnerlig vikt¹⁶ är tillämplig även i denna typ av mål. Behovet av att överlämna ett ärende bör vara ganska litet eftersom regeringen redan genom ett principbeslut har funnit att ett tillstånd är förenligt med samhällets helhetsintresse och detta beslut inkluderar de flesta frågor som avses i bestämmelsen.

7.2 Ingen parallell prövning med kärntekniklagen

Utredningens förslag: Någon parallell prövning av ansökningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen behöver inte ske.

Utredningen uppfattar att både mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten upplever att den parallella prövning som har varit föreskriven sedan miljöbalken trädde i kraft tynger processen. Prövningen enligt respektive lag har olika tyngd, mark- och miljödomstolarna prövar tillåtlighet och tillstånd innan verksamheten kan påbörjas, medan Strålsäkerhetsmyndigheten tillämpar ett stegvist godkännande i etapper och detta upplevs försvåra beslutsfattandet. Samtidigt är det naturligtvis lättare för Strålsäkerhetsmyndigheten att yttra sig till mark- och miljödomstolen om det pågår ett tillståndsärende hos myndigheten.

Genom utredningens förslag till förberedande dialog och förhandsbesked kommer det att finnas möjlighet att få någon typ av förprövning enligt kärntekniklagen. Om en sådan process inleds kan det vara värdefullt och tidseffektivt för sökanden att under denna tid lämna in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Med dagens parallella prövning får i stället sökanden vänta tills tillståndsansökan enligt kärntekniklagen kan ges in.

Utredningen bedömer därför att det finns skäl att göra den parallella prövningen fakultativ.

¹⁶ Se 21 kap. 7 § andra stycket miljöbalken.

7.2.1 Följändringar i miljöbalken

Ett antal bestämmelser i miljöbalken hänvisar till tillåtlighetsprövningen av kärntekniska anläggningar som i dag sker enligt 17 kap. 1 § första punkten miljöbalken. Eftersom denna prövning ersätts av en prövning enligt lagen om principbeslut behöver några paragrafer ändras så att dessa hänvisar till den nya lagen i stället. I några bestämmelser har hänvisningen till 17 kap. 1 § kompletterats med en hänvisning till den nya lagen om principbeslut.

8 Prövning enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas

Utgångspunkt för utredningens arbete är att identifiera åtgärder som leder till en effektivare prövning med tydlighet och korta ledtider som mål. Utredningen har identifierat olika typer av oklarheter och mindre flexibla förutsättningar i gällande process för prövning enligt kärntekniklagen. Ökad kunskap om olika reaktortekniker, ägar-, byggnations- och driftmodeller samt erfarenheter nationellt och internationellt har lett fram till att utredningen lämnar ett antal förslag i följande delar:

- Frivilliga moment för en komplett ansökan införs
- Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd
- Omfattning och verkan av tillstånd effektiviseras och förtydligas
- Förutsättningar för överföring av tillstånd förtydligas
- Övriga förutsättningar för tillståndsprövning förtydligas
- Överklagande av beslut sker till allmän förvaltningsdomstol.

8.1 Frivilliga moment för en komplett ansökan införs

Utredningens förslag: Moment för interaktion med den tillståndsprovande myndigheten införs i kärntekniklagen för att förbättra och effektivisera förutsättningarna för en komplett ansökan om tillstånd att uppföra en ny kärnteknisk anläggning. Frivillighet ska gälla för nyttjande av momenten.

Strålsäkerhetsmyndigheten har enligt nu gällande lagstiftning varken mandat eller skyldighet att göra någon form av värderingar innan en tillståndsprövning.¹ När det gäller behov av sådana förprocesser har såväl Strålsäkerhetsmyndigheten, utredningen i dialog med olika aktörer i Sverige samt information från olika internationella forum, lyft fram behovet av möjlighet till en process med prövande myndigheter i ett sådant tidigt skede att konstruktionen kan ändras eller anpassas så att inte grundläggande hinder uppdragas vid en framtida tillståndsprövning. Det har också betonats att detta är en förutsättning för att ha tillräcklig kännedom om projektriskerna för att kunna fatta investeringsbeslut innan framtagande av ansökan om nödvändiga tillstånd påbörjas.

I genomfört regeringsuppdrag har Strålsäkerhetsmyndigheten sökt information om och sammanställt egenskaper i flera länders gällande processer för någon form av förprövning.² De processer som finns i vissa andra länder som är mer utvecklade är också förhållandevis heltäckande när det gäller omfattning och innehåll, t.ex. Kanada och Storbritannien. I Frankrike och Finland kan mer avgränsade frågor ställas till myndigheten som kan lämna sin bedömning (se även avsnitt 4.2.7).

IAEA har även identifierat behov av utökad vägledning och standardisering bl.a. för behov av tidig interaktion eller dialog mellan utvecklare av ny reaktorteknik och myndighet i syfte att öka myndighetens kännedom och kunskap om tekniken och underlätta vid granskning och tillståndsprövning. Behovet har även bedömts mer relevant för ny reaktorteknik på grund av att sådana ofta utformats med mer innovativa lösningar, samt att det i dagsläget är brist på drifterfarenhet.³ I ett myndighetssamarbete som hålls samman av IAEA, SMR Regulators' Forum, har en arbetsgrupp diskuterat nya behov för tillståndsprövning av små modulära reaktorer.⁴ I gemensamma ståndpunkter beskrivs att effektiva *pre-licensing activities* kan utgöra en positiv erfarenhet för både myndighet och reaktor-tillverkare.

¹ Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (slutredovisning), SSM2022-6007-7 (2023), s. 58.

² Se beskrivningar och sammanfattande tabell i avsnitt 2.3 i bilaga 6 till Strålsäkerhetsmyndighetens slutredovisning, SSM2022-6007-7.

³ IAEA Safety Report Series No. 123 – *Applicability of IAEA Safety Standards to Non-Water Cooled Reactors and Small Modular Reactors*, Wien (2023).

⁴ SMR Regulators' Forum Licensing Issues Working Group – Phase 2 Report, (juni 2021).

Vilken avgränsning som ska gälla för en process för tidig dialog diskuteras delvis av Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller analys av alternativ för införande av en process i Sverige. Myndigheten lyfte i tidigare nämnt regeringsuppdrag att det kan införas en möjlighet för myndigheten att genomföra en värdering som föregår den nationella tillståndsprövningen av hela eller delar av en föreslagen utformning av ny reaktorteknik i en flexibel process.⁵ Syftet med processen angavs vara att kunna ge den sökande tidig återkoppling huruvida den föreslagna utformningen av en reaktor har förutsättningar att uppfylla tillämpliga krav på strålsäkerhet. I ett uppföljande regeringsuppdrag preciserades hur en sådan uppgift kan genomföras.⁶ Myndigheten föreslog att uppgiften kan föras in i förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten, vara frivilligt och öppet för olika typer av sökande, utan någon bindande verkan för efterföljande tillståndsprövning. Genom förslaget skulle aktörer såsom leverantörer, presumtiva tillståndshavare i egenskap av kraftbolag eller deras ägare (ägarbolag) ges en möjlighet att ställa frågor till Strålsäkerhetsmyndigheten med avseende på olika reaktortekniker. Strålsäkerhetsmyndighetens förslag har remitterats, men något beslut om eller hur uppgiften ska införas har inte fattats (december 2024).

I en rapport från det kompetenscenter som bildats vid Uppsala universitet, ANiTA⁷ finns ett antal beskrivningar av ett behov av möjlighet till tidig dialog med prövningsmyndigheten, samt ett antal exempel på typer av frågor som skulle kunna behöva lyftas till myndigheten innan tillståndsprövning, t.ex.

- kvalitetskrav och tillhörande krav på kontroll- och provningsverksamhet för mekaniska anordningar,
- förutsättningar för val av plats närmare befolkningscentra,
- identifiering och värdering av nya typer av händelser och förhållanden som har betydelse för säkerheten och strålskyddet,

⁵ Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (slutredovisning) (SSM2022-6007-7), 2023-08-09.

⁶ Redovisning av regeringsuppdrag – Värdering av ny reaktorteknik – en bedömning innan en tillståndsprövning (SSM2024-984-3), 2024-06-11.

⁷ Rapport E2, Strålsäkerhet och små modulära reaktorer (SMR) – Rapport från ANiTA E2. Version 3.0. ANiTA E2 Igen_HJ_TÖ (uu.se), hämtad 2024-03-27. Mer information om kompetenscentrumet ANiTA (Academic-industrial Nuclear technology Initiative to Achieve a sustainable energy future) finns här: Start – Uppsala universitet (uu.se).

framför allt vid samlokalisering med andra industriella verksamheter,

- krav på organisation och bemanning för en viss reaktormodell,
- teknikspecifika frågor och deras betydelse för säkerhet och strålskydd, såsom passiva funktioner.

I den tidigare nämnda rapporten från SMR Regulators' Forum konstateras också att egenskaper hos SMR, modultillverkning och transporterbarhet, kan medföra behov att implementera moment för myndighetens involvering⁸ som inte nyttjats traditionellt för storskaliga reaktorer. Exempel som föreslås är i förhållande till tillverknings- och installationsprocesser som i högre utsträckning planeras ske i fabrik, snarare än vid förlägningsplatsen. Dessa frågor kan också jämföras med de exempel på behov av utredning och kunskapsutveckling som har identifierats i Strålsäkerhetsmyndighetens regeringsuppdrag i relation till egenskaper hos ny reaktorteknik, inklusive SMR⁹. Där lyfts bl.a. utredningsbehov avseende krav på olika typer av kontrollrum, deras funktion och placering. Detta är ett exempel på en fråga där olika leverantörers reaktormodeller för SMR kan skilja sig förhållandevis mycket åt jämfört med såväl etablerade som nya storskaliga reaktorer, och som utöver mer tekniska frågor om anläggningens utformning, också knyter till frågor om organisation och bemanning för drift och underhåll av reaktorn.

Kärnkraftsprövningsutredningen har i uppdrag att identifiera om det finns onödiga trösklar för en sökande och föreslå åtgärder för att minska dessa trösklar. En effektivare tillståndsprövning och kortare ledtider kan innebära att eventuella processer som föregår tillståndsprövning inte bör medföra att det som värderas behöver granskas ytterligare en gång under tillståndsprövningen, såvida detta inte motiveras av konstruktionsändringar eller justeringar i tillverkningsprocessen. När det gäller bedömningar om förutsättningar att uppfylla tillämpliga krav på säkerhet och strålskydd som också kan ges någon form av rättslig verkan för den efterföljande tillståndsprövningen har utredningen identifierat följande huvudsakliga spår:

⁸ Key Regulatory Interventions, KRI.

⁹ Bilaga 1 till slutredovisning i SSM2022-6007-7.

- platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,
- den planerade anläggningens konstruktion, eller
- den sökandes organisation och resurser att genomföra projektet att uppföra en anläggning eller att driva densamma i Sverige.

I kommittédirektiven beskrivs *harmoniserade godkännanden* som ett medel för att prövningsmyndigheter ska kunna dra nytta av varandras arbete för effektivare resursanvändning och kortare ledtider, utan att göra avkall på myndigheternas självständighet, den nationella suveräniteten eller de höga krav som redan ställs på kärnteknisk verksamhet. Kärnkraftsprövningsutredningen noterar att återanvändning av ett annat lands genomförda granskning inte är att se som en enkel eller automatisk process, utan något som kräver tid, engagemang och resurser från flera aktörer och länders myndigheter, se även avsnitt 4.2.7.

Sammantaget har utredningen identifierat ett antal för- och nackdelar med införande av moment som föregår tillståndsprövning¹⁰, samt utförande av sådana värderingar gemensamt med andra länders myndigheter. Till fördelarna hör exempelvis möjlighet till lärande och utbyte av erfarenhet mellan myndighet och tillverkare och/eller sökande samt, vid internationell samverkan, mellan samarbetande nationella myndigheter¹¹, möjlighet att identifiera möjliga utmaningar i aktuell konstruktion/reaktorteknik i tidigt skede av konstruktionsarbetet, såväl som eventuella behov av utveckling av (nationellt) regelverk, vägledningar och arbetssätt¹², samt att sådana moment ger form och tillfälle för informationsutbyte och dialog mellan olika aktörer, inklusive tillverkare, sökande och myndighet(er), med möjlig ökad kunskap och förståelse för såväl reaktorteknik som nationell reglering. Dessutom uttrycks i många sammanhang att utbyte med myndigheter i ett tidigt skede av konstruktionsprocessen kan ge förbättrad möjlighet för utveckling av en standardiserad konstruktion, som kan uppfylla krav och förväntningar i fler länder. Tillverkare eller presumtiva sökande kan, vid

¹⁰ Fler exempel på erfarenheter, för- och nackdelar med internationell samverkan respektive olika former av förprövning finns att läsa i t.ex. rapporter från deltagande myndigheter respektive tillverkare om fas 1 av NUWARD Joint Early Review.

¹¹ Motsvarande fördel bör vara överförbar om flera (t.ex. sektors-) myndigheter ingår/samarbetar i tidig dialog på nationell nivå.

¹² Detta hjälps ytterligare av om sakkunniga från myndigheter från flera länder samarbetar och lyfter olika perspektiv.

internationellt genomförd värdering av myndigheter från olika länder, få en uppfattning om reaktorteknikens förutsättningar att få tillstånd i olika länder med potentiella skillnader i nationell reglering.

Till nackdelarna hör att ett stort nyttjande av moment som föregår tillståndsprovning tar tid och resurser för myndigheten och påverkar förutsättningar att hantera tillståndsprovningar. Vid internationell samverkan för sådana moment tillkommer ökad tid och resurser för samordning mellan myndigheter, och arbetet blir mer känsligt för planeringskrockar. Dessutom kan frågor om konfidentialitet, skydd av information och exportkontroll göra samarbete mellan myndigheter och förutsättningar att föra vidare erfarenheter och kunskaper inom den nationella myndigheten mer begränsad. Osäkerheter i omfattning och innehåll i ett utbyte med den prövande myndigheten kan förlänga processen, alternativt göra processen mindre nyttjad eller mindre bidragande till ökad effektivitet vid tillståndsprovning.

Trots anförda möjliga nackdelar, konstaterar utredningen att det finns tydlig nationell och internationell konsensus om att möjlighet till tidiga bedömningar som föregår tillståndsprovning kan tillföra värde och förbättra förutsättningarna för en effektiv tillståndsprovning, samt att olika former av internationellt samarbete ytterligare kan bidra till myndigheternas förberedelser för nationell tillståndsprovning. För utredningens bedömning av utmaningar för internationell samverkan när det gäller exportkontroll, se avsnitt 10.1.2.

En förutsättning för en effektiv hantering hos myndigheten är också att det underlag som lämnas in är så komplett som möjligt, för att resultatet av den prövande myndighetens arbete ska vara så användbart som möjligt i den fortsatta processen. Detta väcker även frågor om planering av ett projekt för uppförande av en ny kärnteknisk anläggningen, och omfattning och djup av innehåll i ansökan om tillstånd för densamma. Utredningen konstaterar att detta utgör ett mer informativt syfte vad gäller tillståndsprovningens olika steg för att underlätta planering för framtagning och hantering av ansökan om tillstånd m.m.

Frågan om dessa moment ska vara frivilliga eller obligatoriska har diskuterats. De är tänkta att avhjälpa den risk det innebär att en sökande lämnar en ofullständig eller på andra sätt inkomplett ansökan. Om en sökande avstår från att nyttja dessa möjligheter, riskerar den att ansökan avvisas. Det är dessutom komplext och

svårt att göra en tydlig avgränsning om det är ett obligatorium som ska införas för en enskild fråga eller form för tidig dialog. Risken är att det i sig kan leda till förlängda diskussioner och utredningar om en sökande träffas av ett sådant obligatorium eller inte, i stället för att myndighetens resurser fokuseras på handläggning och bedömning av en inkommen ansökan i sig. Utredningen föreslår därmed inte att någon del av de moment som föreslås införas som föregår ansökan om tillstånd ska vara obligatoriskt.

Mer specifikt föreslår därmed utredningen att två frivilliga instrument för dialog och bedömningar som föregår tillståndsprövning införs, förberedande dialog och förhandsbesked.

8.1.1 Förberedande dialog inför ansökan om tillstånd

Utredningens förslag: En förtydligad och formaliserad möjlighet till förberedande dialog mellan den som avser att ansöka om tillstånd till en kärnteknisk anläggning och den myndighet som regeringen bestämmer införs i lagen (1983:4) om kärnteknisk verksamhet, i syfte att ytterligare förbereda och etablera förutsättningar för en effektiv tillståndsprövning.

Allmänna utgångspunkter om serviceskyldighetens omfattning

Myndigheternas serviceskyldighet gentemot enskilda regleras i 6 § förvaltningslagen. Av bestämmelsen följer att myndigheten ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla och att enskilda får sådan hjälp att de kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildas behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Servicenivån måste anpassas utifrån det enskilda fallet, bland annat med hänsyn till vilka resurser som den enskilda själv har eller rimligen kan förväntas skaffa sig. Hjälpbehovet kan variera och ofta vara större för privatpersoner än för företag med omfattande näringsverksamhet. Samtidigt bör det understrykas att även resursstarka juridiska personer som ställs inför komplicerade frågeställningar ibland kan ha ett hjälpbehov som motiverar mera konkret vägled-

ning från myndighetens sida i form av relativt utförliga anvisningar eller på något annat lämpligt sätt.¹³

Myndigheterna får även väga in det generella intresset av en effektiv förvaltning och innebär att myndigheten ges ett nödvändigt handlingsutrymme att fördela sina resurser så att verksamheten i sin helhet kan fungera på bästa sätt. Omfattningen av den hjälp som en myndighet har möjlighet att ge i ett visst fall kan därmed komma att påverkas i begränsande riktning om arbetssituationen är ansträngd eller om myndigheten annars har brist på tillgängliga resurser.¹⁴ Förarbetena klargör också att serviceskyldighet inte omfattar t.ex. rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. En myndighet är inte heller skyldig att svara på frågor på ett sätt som förutsätter att den först genomför en omfattande rättsutredning. Det ställs inte heller något krav på myndigheterna att allmänt se till att enskilda kan undvika tidsödande arbete.¹⁵

Identifierat behov av förberedande dialog

Utredningen har identifierat att det finns ett uttalat behov och önskemål hos berörda aktörer om möjligheter till tidig dialog med Strålsäkerhetsmyndigheten inför en ansökan. Att ta fram en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen för att etablera ny kärnkraft kräver ett omfattande arbete och en gedigen ansökan. Det behov av dialog som kan finnas mellan en sökande och myndigheten i förberedelsearbetet inför att en ansökan slutligen lämnas in, kan gå utöver vad serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen omfattar. Dialogen kan avse t.ex. diskussion kring ansökans omfattning, vilka förväntningar Strålsäkerhetsmyndigheten har på ansökans omfattning och innehåll, avstämningar kring tidplaner, vägledning om regelverkets utformning och behov av medföljande utredningar som myndigheten bedömer som nödvändig förutsättning – tillsammans med andra underlag – för att en kommande ansökan kan anses komplett.

¹³ Prop. 2016/17:180 s. 67.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Prop. 2016/17:180 s. 291.

Dialogen bör även kunna omfatta övergripande dialog i tekniska frågor, men syftar inte till att myndigheten utvärderar eller lämnar någon form av utlåtande. Dialogen kan däremot leda till att områden identifieras där det finns principiella frågor där den sökande önskar mer formell återkoppling från myndigheten. Därmed bör även frågan om förhandsbesked (se avsnitt 8.1.2) kunna lyftas i dialogen, t.ex. om Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer att ett förhandsbesked är en ändamålsenlig åtgärd och kan rekommendera den som planerar för en verksamhet att begära ett sådant besked från myndigheten.

Det övergripande syftet med denna utökade och formaliserade möjligheten till dialog är att i möjligaste mån förbereda och etablera förutsättningar för en effektiv tillståndsprovning i det enskilda fallet, såväl utifrån en sökandes som myndighetens perspektiv. En grundläggande begränsning i den förberedande dialogen är att Strålsäkerhetsmyndigheten inte kan eller ska ge råd eller stöd eller på något sätt uttala sig på ett sådant sätt att det kan uppfattas som att myndigheten redan har tagit ställning till något som myndigheten själv ska tillståndspröva i ett senare skede.

Av utvecklingen mot nya reaktortekniker följer att nya aktörer utan tidigare erfarenhet av kärnteknisk verksamhet kan förväntas bli involverade framöver såsom leverantörer, tillverkare, tillståndshavare och även tillsynsmyndigheter.¹⁶ Myndigheterna kan antas behöva ge mer stöd till nya aktörer.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av att formalisera förutsättningar för en förberedande dialog inför en tillståndsansökan. På så sätt säkerställs att myndigheten är rustad för uppgiften i detta avseende, ger planeringsförutsättningar för såväl sökanden som Strålsäkerhetsmyndigheten, samt visar förutsättningar och planeringshorisont för olika aktörer och Strålsäkerhetsmyndigheten.

För att en förberedande dialog ska vara effektiv bör den ske på ett strukturerat sätt utifrån givna ramar och förhållningssätt. För att värna myndighetens tid och resurser bör den som önskar initiera en förberedande dialog minst ha tagit fram en översiktlig redogörelse för vilken typ av verksamhet som planeras samt övergripande planering för projektet. Det tänkta konceptet bör vara väl genomtänkt för att dialogen ska vara effektiv och uppfylla det angivna syftet.

¹⁶ SMR Regulators' Forum, Licensing Issues Working Group Phase 2 Report, June 2021, s. 31.

Utredningen har övervägt om den förberedande dialogen skulle vara obligatorisk för den som avser att ansöka om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar. Ur den prövande myndighetens perspektiv kan det finnas en fördel med den förvarning och planeringsförutsättning som detta innebär. Det är dock en utökad service för den sökande som i sig har ett stort incitament att få kontakt med den prövande myndigheten för att minska risken för att ansökan inte blir komplett. Samtidigt har utredningen förstått önskemål om att inte i onödan binda den sökande till moment som, särskilt vid flera ansökningar, inte nödvändigtvis tillför samma stora nytta inför varje ansökan. Ett obligatorium för något som bygger på myndighetens serviceskyldighet talar också emot att göra den förberedande dialogen obligatorisk.

8.1.2 Möjlighet till förhandsbesked

Utredningens förslag: Prövningsprocessen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet kompletteras med en möjlighet att begära förhandsbesked innan ansökan om tillstånd för nya kärntekniska anläggningar ges in.

Förhandsbesked ska kunna begäras såväl av en presumtiv sökande som av andra aktörer eller leverantörer för att få en bedömning av om det finns förutsättningar att uppfylla kraven på säkerhet och strålskydd. Förhandsbesked kan inte sökas för befintliga verksamheter.

Förhandsbesked ska kunna ges avseende de förutsättningar för den planerade kärntekniska verksamheten som en förläggningsplats medför, samt avseende den avsedda anläggningens konstruktion. Förhandsbesked ska också kunna ges för organisation och resurser med avseende på om dessa är ändamålsenliga och tillräckligt dimensionerade för den planerade verksamheten.

En begäran kan omfatta en helhetsbedömning inom alla områden, eller en specifik delfråga.

Myndighetens beslut är bindande för en efterföljande tillståndsprövning, i den utsträckning som förhandsbeskedet omfattar.

Ett förhandsbesked är inte bindande i en prövning av tillstånd vid författningsändringar, väsentliga ändringar i de förutsättningar

som låg till grund för beskedet, eller att nya ställningstaganden blir nödvändiga till följd av den fullständiga bedömning som görs av helheten vid prövning av tillstånd. Även oriktiga eller vilseledande uppgifter vid ansökan om förhandsbesked kan medföra att ett förhandsbesked inte är bindande för efterföljande prövning. Ett förhandsbesked är giltigt i fem år.

Utredningen har identifierat ett behov av samt noterat berörda aktörers intresse av ett förfarande som föregår en formell tillståndsprövning och som bör mynna ut i ett bindande ställningstagande från Strålsäkerhetsmyndigheten avseende en viss reaktormodell samt organisation och resurser. Därtill har diskussioner förts avseende möjligheter och olika situationer avseende samordnad prövning, där frågor om konstruktion och plats prövas separat.

Syftet med en myndighets bedömning som föregår tillståndsprövning är att öka förutsebarheten i kommande formell prövning genom att förutsättningar för den planerade anläggningens konstruktion eller förutsättningar för en plats att uppfylla tillämpliga krav på säkerhet och strålskydd. Detsamma gäller förutsättningar för organisatoriska aspekter knutna till organisatorisk uppbyggnad och dimensionering, samt ledning och styrning. Utgångspunkten är att de delar som omfattas av en sådan bedömning inte ska behöva granskas ytterligare en gång under den formella tillståndsprövningen.

Två alternativa sätt att åstadkomma ett tidigt ställningstagande med viss grad av bindande verkan för den efterföljande prövningen har utretts, typgodkännande respektive förhandsbesked. Utredningen har efter övervägande bedömt att förhandsbesked är mest ändamålsenligt utifrån de egenskaper som respektive alternativ medför, och de behov som utredningen har identifierat. Ytterligare resonemang om de olika alternativens bärkraft för denna utrednings uttalade syfte att effektivisera tillståndsprövningen följer nedan. I kapitel 12 har utredningen översiktligt sammanställt mer detaljerade resonemang och exempel inom andra rättsområden.

Utredningens förslag innebär att förhandsbesked kan avse en specifik fråga, vilket blir styrande för vilka krav på säkerhet och strålskydd som är tillämpliga för myndighetens bedömning och omfattningen av bedömningen begränsas. Om begäran om förhandsbesked görs mer heltäckande, görs bedömningen mot en mer omfattande del av gällande krav, och kan då väntas kräva mer tid (tillika

högre avgift, se även kapitel 9) för myndighetens granskning och bedömning. Avsikten är dock inte att förhandsbesked kan ersätta en fullständig tillståndsprövning, som enligt utredningens förslag bör genomföras på en mer detaljerad nivå och därmed innebära direkt rätt att påbörja uppförande av den tillståndsgivna anläggningen.

Se vidare i avsnitt om förhandsbesked nedan för ytterligare skäl till utredningens förslag.

Typgodkännande

För att förenkla resonemangen görs det i förhållande till tekniska aspekter, snarare än plats- eller organisationsrelaterade frågor. Ett typgodkännande av hela eller delar av en reaktormodell innebär att godkännandet kan läggas till grund för en kommande tillståndsprövning utan att den aktuella reaktormodellens konstruktion prövas på nytt. Ett typgodkännande ställer krav på fastställda granskningskriterier avseende de materiella krav som en anläggning måste uppfylla för att kunna bli typgodkänd, och som den faktiska granskningen sker gentemot. Om granskningen avser ett internationellt typgodkännande krävs att de stater som erkänner ett sådant typgodkännande i respektive land har kommit överens om kravbilderna. Avses typgodkännande inom EU krävs harmonisering genom förordning eller direktiv. Befintliga EU-rättsakter kräver ytterligare detaljeringsgrad för detta syfte. Om typgodkännandet enbart ska ha nationell bäring kan en enskild myndighet, under förutsättning att erforderligt författningsstöd finns, i samarbete med berörda aktörer ta fram de granskningskriterier som ska gälla för att kunna få en anläggning eller en specifik komponent typgodkänd.

Med kriterier avses mer specifika kriterier som anges i förhållande till den utformning och egenskaper som en specifik tillverkarens reaktormodell ska uppfylla. Det innebär en tolkning och precisering i förhållande till mer funktionsorienterade krav på säkerhet och strålskydd, som är framtagna i syfte att ange mål och principer som kan visas uppfyllas på olika sätt. En funktionsorienterad reglering avseende säkerhet och strålskydd förordas i allt större utsträckning internationellt, då det anses kunna förenkla regelgivning och harmonisering mellan olika länders reglering. Bland annat anger den rådgivande gruppen till IAEA:s generaldirektör i säkerhets-

frågor INSAG i en rapport¹⁷ om tillämpning av principen om djupförsvar för SMR, att den stora variationen av olika typer av SMR och deras specifika utformning gör det nödvändigt att främst överväga funktionsorienterade krav. De konstaterar att anpassad tillämpning av mer preskriptiva krav är svårare att göra, då olika avvägningar och hänsynstaganden när det gäller olika sätt uppfylla sådana krav försvåras.

Eftersom det i dagsläget inte finns några framtagna kriterier och därmed inte heller några typgodkända anläggningar varken i Sverige eller i andra länder, riskerar processen både för att fastställa kriterier och för granskning gentemot fastställda kriterier bli omfattande och tidsödande (jämför med fordonsindustrin som haft ett regelverk sedan 1970-talet).

Som utredningen ha visat pågår det arbete, till övervägande del i andra länder, med att utveckla olika typer av ny reaktorteknik (se kapitel 4). De olika koncept som utvecklas grundar sig på både beprövad teknik och nya tekniska lösningar som skiljer sig åt vad gäller t.ex. effekt, egenskaper hos bränsle och kylmedel, innovativ teknik, mognadsgrad vad gäller den tekniska utvecklingen och drift-erfarenheter samt tänkt användning av den producerade energin (t.ex. el till transmissionsnät, värme för nyttjande i olika industriella processer eller fjärrvärme, lokal eller dedikerad energikälla).¹⁸ Kraven för att kunna få ett typgodkännande kommer att skilja sig åt beroende på reaktorns konstruktion, egenskaper och tänkta användning, eftersom ramkriterierna behöver variera beroende på vilken specifik reaktormodell som de avser. Det innebär i sin tur att det kan bli aktuellt att ta fram granskningskriterier för ett antal olika reaktortekniker som dessutom kan behöva preciseras för specifika modeller. Strålsäkerhetsmyndigheten är den myndighet som är lämpad att tillsammans med berörda intressenter arbeta fram sådana kriterier.

Utredningen föreslår att Strålsäkerhetsmyndigheten i större utsträckning än i dag ska besluta om tillstånd enligt kärntekniklagen och därmed ta över regeringens roll som beslutande instans

¹⁷ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Application of the Principle of Defence in Depth in Nuclear Safety to Small Modular Reactors, INSAG Series No. 28, IAEA, Vienna (2024).

¹⁸ Se t.ex. INSAG Series no. 28, s. 3, med hänvisning till bl.a. IAEA Advances in Small Modular Reactor Technology Developments: 2022 Edition, A Supplement to: IAEA Advanced Reactors Information System (ARIS), Wien (2022).

för prövning av större kärntekniska anläggningar. Utifrån dagens förutsättningar, givet myndighetens storlek och resurser, bedömer utredningen att Strålsäkerhetsmyndigheten kommer få svårt att pröva skarpa ansökningar om etablering av ny kärnkraft parallellt med att utveckla ett nationellt system för typgodkännande för en eller flera olika reaktortekniker. Det synes inte vara ett ändamålsenligt sätt att disponera myndighetens tillgängliga resurser och kompetens.

Från ett principiellt perspektiv väcker frågan om typgodkännande vissa frågetecken. Eftersom ett förfarande för typgodkännande förutsätter fastställda ramkriterier för produkten, kan det ifrågasättas om ett typgodkännande skulle motverka eller fördröja grundläggande och internationellt vedertagna säkerhetsprinciper om erfarenhetsåterföring och ständiga förbättringar, liksom principer om teknikutveckling och bästa tillgängliga teknik. Från ett internationellt myndighetsperspektiv ligger inte ett förfarande för typgodkännande i linje med en förutsebar internationell utveckling, annat än på lång sikt.

Utredningen förstår intentionen med och behovet av att prövningar inte ska ta längre tid än nödvändigt och att sökanden eftersträvar tydlighet och förutsebarhet i prövningsprocessen. Frågan är dock om Sverige ska vara först ut med att utveckla ett system för typgodkännande och huruvida nedlagt arbete kommer att effektivisera prövningen, särskilt i det korta perspektivet.

Utredningen ser att typgodkännande kan vara en relevant väg framåt på lång sikt (2045) för att skapa förutsebarhet för tillverkare och andra berörda intressenter, särskilt för de reaktormodeller som bygger på en hög grad av standardisering och modultillverkning och därmed nå en högre grad av kommersialisering.

Givet den eftersträvarvärdade effektiviseringen av tillståndsprövningsprocessen för att möjliggöra snabb etablering av ny kärnkraft, bedömer utredningen att införande av ett förfarande med nationellt typgodkännande inte är det mest ändamålsenliga sättet att uppnå en effektivare process med kortare ledtider för tillståndsprövningen. Utredningen ser snarare att införande av ett typgodkännandesystem riskerar att fördröja tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen, givet att Strålsäkerhetsmyndigheten skulle vara en central aktör med stort ansvar enligt båda processerna och att myndigheten aktivt under flera år har bedrivit ett förberedande arbete med koncentration av resurser för att kunna ta emot ansökningar om ny kärnkraft under

2025.¹⁹ Detta arbete riskerar att stanna av eller i vart fall fördröjas, om ett system med nationellt typgodkännande ska införas parallellt i tiden med att ansökningar om ny kärnkraft kan förväntas. Se även avsnitt 12.2.2 om typgodkännande inom andra rättsområden.

Förhandsbesked

Förhandsbesked förekommer inom en rad rättsområden i Sverige. Ett positivt förhandsbesked är bindande i den formella prövningen i relation till vad som omfattas av förhandsbeskedet. Det innebär att om förutsättningarna inte har ändrats från tiden för förhandsbeskedet till tillståndsprövningen, ska ingen ytterligare granskning ske av det förhållanden som förhandsbeskedet omfattar, utan en direkt återanvändning gäller. Härigenom undviker myndigheten onödigt dubbelarbete, samtidigt som förutsebarheten och tryggheten ökar för den sökande som har fått ett positivt förhandsbesked.

Utredningen föreslår därför att det enligt kärntekniklagen ska finnas möjlighet att ansöka om förhandsbesked avseende förutsättningar för en plats, konstruktion eller personella och administrativa resurser. Förfarandet bör vara frivilligt och det är således upp till sökanden att välja att ansöka om förhandsbesked i det ena avseendet men inte det andra, eller för samtliga, samt vad gäller omfattning (bredd och detaljnivå) i den fråga som det önskas förhandsbesked om.

Kärnkraftsprövningsutredningen föreslår att förhandsbesked ska kunna avse den plats som en sökande planerar att uppföra en eller flera kärntekniska anläggningar på, en sådan anläggnings konstruktion, samt tillståndshavaren organisation och resurser vad gäller administrativa och personella resurser för uppförande eller drift av anläggningen. Detta beskrivs mer nedan.

Förhandsbesked om förläggningsplatsens förutsättningar

Förhandsbeskedet avser en bedömning av om att de förutsättningar som den utpekade platsen inklusive intilliggande miljö, befolkning och andra verksamheter har identifierats i tillräcklig utsträckning

¹⁹ Se t.ex. Strålsäkerhetsmyndigheten, Regeringsuppdrag – Stärkt kompetens för strålsäker kärnkraft – delredovisning, (SSM2023-4198).

och kan ligga till grund för värdering av säkerhet och strålskydd för en föreslagen reaktormodell eller antaganden om tänkt reaktorteknik. Den specifika reaktormodellen, dvs. reaktortekniken från en viss leverantör, behöver inte vara känd vid ansökningstillfället, men den sammantagna avsikten vad gäller antal reaktorer och annan eventuell nödvändig kärnteknisk verksamhet, såväl som syftet med energiotvinningen och användning, behöver ingå.

Sett till internationell praxis och andra länders tillståndsprocesser, är *siting* en viktig aspekt som i många länder prövas separat, före val av specifik reaktormodell.²⁰ I andra länder prövas plats och teknik sammantaget, där diskussioner pågår om att, om inte dela upp tillstånden, införa möjlighet till olika typer av *pre-licensing review*. IAEA:s säkerhetsstandard SSR-1 om *Site Evaluation for Nuclear Installations* förtydligar process, utredningar och sakfrågor som behöver genomföras för att bedöma om en plats är lämplig för kärnteknisk verksamhet. Standarden omfattar frågor om kärnsäkerhet och strålskydd, men inte frågor om fysiskt skydd. Frågor om kärnämneskontroll hanteras också i egna guider. Sammantaget verkar dock IAEA för att alla frågor, och eventuella behov av avvägningar av olika åtgärders påverkan på hur gemensamma och särskilda syften kan uppnås, beaktas tidigt i planerings- och konstruktionsarbetet genom konceptet 3S (*Safety by design*, *Security by design*²¹ och *Safeguards by design*²²). Frågor om hur en kärnkraftsreaktors förlägningsplats såväl som antagonistiska hot såsom sabotage eller stöld ska beaktas i dess konstruktion regleras i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS).²³

Ett förhandsbesked enligt kärntekniklagen avseende förlägningsplatsens förutsättningar kan därmed, beroende på begärens inriktning och omfattning, behöva innehålla följande typ av information:

²⁰ Se t.ex. IAEA SSR-1 – Site Evaluation for Nuclear Installations, IAEA SSG -12 Licensing Process for Nuclear Installations, European pre-Partnership Reports Workstream 2 – Licensing, samt Canadian Nuclear Safety Commission REGDOC-1.1.1, Version 1.1 – Site Evaluation and Site Preparation for New Reactor Facilities.

²¹ Se t.ex. IAEA Nuclear Security Series No. 27-G, Implementing Guide on Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (Implementation of INFCIRC/225/Revision 5, med allmän beskrivning av *security by design* som utgångspunkt också för val av plats (*site selection*). En särskild guide om *security by design* är under utveckling (arbetsbenämning NST071 Concepts and Applications of Security by Design) som är tänkt att beskriva frågor om förlägningsplats och planering av fysiskt skydd i förhållande till en plats.

²² Se t.ex. sammanställning av tillämpliga stöd från IAEA på temat *safeguards by design*: <https://www.iaea.org/topics/assistance-for-states/safeguards-by-design> (hämtad 2024-11-27).

²³ Se bl.a. 4 kap. 1 § SSMFS 2021:4 om konstruktion av kärnkraftsreaktorer med tillhörande bilaga 1.

- en beskrivning av den sammantagna planerade kärntekniska verksamheten
- den påverkan på anläggningen som kan bli aktuell vid platsen (väder, jordbävning, annan verksamhet etc.),
- hur spridning av radioaktiva ämnen till människa och miljön påverkas av platsens egenskaper, och
- förutsättningar att vidta lämpliga och nödvändiga åtgärder i samband med en radiologisk nödsituation eller vid hot mot anläggningen.

Vad gäller frågan om rådighet över fastighet, har utredningen inte kunnat finna några belägg för att förhandsbesked eller tillstånd behöver förenas med krav om rådighet över den fastighet som anläggningen planeras att uppföras på. Förvärv eller upplåtelse av mark är en civilrättslig fråga som bör hanteras separat från den offentlig-rättsliga prövningen. För fördjupat resonemang se avsnitt 12.2.3.

Förhandsbesked för konstruktion

Fokus i prövningen av förhandsbeskedet är att den prövande myndigheten bedömer om hela eller delar av den tänkta reaktormodellens konstruktion uppfyller tillämpliga krav på säkerhet och strålskydd. Förhandsbeskedet bör kunna omfatta hela eller specifika sakfrågor kring den planerade anläggningens utformning, såväl som tillverknings- och installationsprocesser eller andra frågor som kopplar till konstruktionsprocessen. Detsamma gäller vissa frågor kring bemanning och rutiner för drift och underhåll av en anläggning.

Vid en mer avgränsad begäran om ett förhandsbesked behöver den sökande inte lämna in ett underlag som beskriver en komplett anläggning, utan kan påverka omfattningen av värderingen genom att begränsa underlaget till de delar som är mest intressanta för den sökandes fortsatta arbete.

Utöver gällande lagar har myndigheten utfärdat föreskrifter på övergripande och mer funktionsinriktad nivå, där bestämmelser i föreskrifter om konstruktion respektive värdering av säkerhet och

strålskydd för kärnkraftsreaktorer utgör ett huvudsakligt underlag för bedömning av dessa förhandsbesked.²⁴

Det finns en relation mellan anläggningens utformning och den plats den ska uppföras på. Som framgår till förhandsbesked om förläggningsplatsens förutsättningar ovan, finns krav i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om hur aktuell förläggningsplats ska beaktas vid en kärnkraftsreaktors konstruktion. Vid prövning av en anläggning, utan att den specifika platsen är känd, kan det som minst krävas att vissa grundläggande antaganden för dess konstruktion är kända, t.ex. vilka förutsättningar (i föreskrifterna benämnt händelser och förhållanden som har betydelse för strålsäkerheten) i form av möjliga jordbävningar, väderfenomen och annan yttre påverkan som kan knytas till en plats olika egenskaper, och som antagits som grund för utformning av reaktortekniken. Dessa förutsättningar kan sedan bli definierande och till viss mån begränsande för vilken/vilka platser som är möjliga för byggnation av en sådan anläggning, vilket även skulle kunna formaliseras genom tillståndsvillkor. I den mån den sökande begär förhandsbesked avseende förläggningsplatsens förutsättningar kan dessa förutsättningar prövas mot en specifik tänkt plats, enligt ovan.

Förhandsbesked om administrativa och personella och resurser

Förhandsbeskedet avser frågor om organisation, ledning och styrning i relation till en sökandes planer på att uppföra eller driva en anläggning. Organisation, ledning och styrning, såväl under uppförande som drift, är nyckelfaktorer som behöver vara ändamålsenligt dimensionerade och fungerande för att en tillståndshavare ska kunna leva upp till sina skyldigheter och för att uppförande och drift ska bedrivas i enlighet med de krav som gäller för verksamheten.

I ljuset av de nya ägar- och driftsmodeller som utredningen har identifierat i kapitel 4, kan det uppstå principiella frågeställningar som rör organisationsstruktur, dimensionering av verksamheten och andra närliggande frågor som en sökande önskar få myndighetens utlåtande kring, innan en formell tillståndsansökan lämnas in.

²⁴ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:4) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer, samt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:5) om värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer.

Vissa frågor kring bemanning och rutiner för drift och underhåll av en anläggning kan även knytas till förhandsbesked om den avsedda anläggningens konstruktion.

Förhandsbeskedet föreslås inte omfatta ekonomiska resurser (jämför 13 § kärntekniklagen). Enligt närmare beskrivning i avsnitt 8.5.3 föreslås att Riksgäldskontoret ska bistå Strålsäkerhetsmyndigheten vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar. För en så effektiv hantering av förhandsbesked som möjligt bedömer utredningen att beskeden inte bör omfatta frågor som kan innebära särskilt behov av samordning.

Ytterligare resonemang om hur frågor kring organisation och resurser hanteras inom ramen för tillståndsprövning enligt kärntekniklagen återfinns i avsnitt 8.4 och 8.5.

Om vem som kan ansöka om och nyttja förhandsbesked vid efterföljande prövning av tillstånd

Förhandsbesked föreslås enbart gälla för sökande innan en ansökan om tillstånd att uppföra en ny anläggning har lämnats till den myndighet som regeringen bestämmer. Önskemål har funnits att ordningen ska vara möjlig att tillämpa även under pågående tillståndsprövning samt för befintliga tillståndshavare. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt, då det för en sökande eller tillståndshavare finns etablerade former för myndighetens tillsyn och granskning, inklusive bedömningar mot krav.

Utredningen har i övrigt inte formulerat en mer specifik avgränsning till olika typer av kärntekniska anläggningar. I stort bedömer utredningen att det är lämpligt att förhandsbesked kan tillämpas för alla de kärntekniska anläggningar som kan behövas som en följd av att ett antal nya reaktorer uppförs. Det kan dock finnas viss risk för att det blir ett instrument som kan vara intressant även för betydligt enklare anläggningar än kärnkraftsreaktorer eller andra komplexa anläggningar för hantering av kärnämne eller kärnavfall. Utredningen bedömer att det inte bör utgöra ett lika motiverat behov att begära förhandsbesked för mycket enkla verksamheter såsom markförvar för lågaktivt avfall. En viss tröskel finns i och med den avgift som föreslås för förhandsbesked (se kapitel 9). I övrigt har utredningen bedömt det som svårt att formulera avgränsningar som är mer allmänt giltiga och enkla att tillämpa, och ser det inte heller

som direkt inom utredningens uppdrag. Utredningen föreslår dock att regeringen bemyndigas att möjliggöra ytterligare avgränsningar.

Fråga om återanvändning av ett förhandsbesked av andra aktörer än den sökande kan komma att aktualiseras. Den som får ett förhandsbesked riskerar att ensam få bära kostnaden, samtidigt som andra aktörer utan egen kostnad kan dra nytta av beskedet inför framtagande av en egen tillståndsansökan. Utan att lägga ned egna resurser har andra aktörer således möjlighet att ta del av beslutet och tillhörande underlag, i den mån dessa inte omfattas av sekretess.

För att i möjligaste mån undvika ett sådant scenario finns möjligheten att tillverkaren själv ansöker om ett förhandsbesked för den egna tekniken. En annan möjlighet kan vara att flera aktörer/sökanden som har ett uttalat intresse av samma reaktormodell går samman och delar på kostnaden för förhandsbesked av den modellen. En ansökan och myndighetens beslut kan också hanteras obundet till sökanden som sådan. Ett förhandsbesked som avser t.ex. en plats eller en viss konstruktionslösning, kan utformas så att dess giltighet inte begränsas till sökande parten.

Utredningen bedömer att denna fråga bör kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt, t.ex. genom civilrättsliga överenskommelser. Frågan bedöms därmed inte vara av sådan principiell karaktär att det påverkar relevansen i förslaget om att införa möjlighet för tillverkare eller den som avser att ansöka om tillstånd enligt kärntekniklagen att ansöka om ett förhandsbesked som blir bindande i den kommande tillståndsprövningen.

Ett förhandsbeskeds giltighetstid

Ett positivt förhandsbesked bör ha en fastslagen giltighetstid, med beaktande av teknikutveckling och andra omständigheter som kan påverka förhandsbeskedets betydelse. Ett förhandsbesked bör vara giltigt under en begränsad tid.

Med beaktande av den teknikutveckling som sker, utredningens uppdrag om att effektivisera tillståndsprövningen av ny kärnkraft och att den prövning som sker inom ramen för förhandsbeskedet inte är lika djupgående som t.ex. GDA-processen i Storbritannien (se kapitel 4), bedömer utredningen att giltighetstiden för ett förhandsbesked för en anläggnings konstruktion ska begränsas till fem

år från att det vunnit laga kraft till dess att en ansökan om tillstånd har getts in till prövningsmyndigheten. Utredningen föreslår att samma giltighetstid bör gälla för förhandsbesked avseende förläggningsplatsens förutsättningar samt organisation och resurser. Samma giltighetstid för alla förhandsbesked är motiverat med tanke på att momenten är nya för såväl sökanden som Strålsäkerhetsmyndigheten, och utredningen förordar därmed att enkla och tydliga ramar sätts.

Utredningen utesluter dock inte att förhandsbesked vars giltighet har löpt ut ändå kan vara av relevans i en kommande tillståndsprövning. I en sådan situation åligger det den sökande att beskriva i vilken utsträckning förutsättningarna som gällde i samband med förhandsbeskedet fortsatt är giltiga. Det blir sedan upp till prövningsmyndigheten att bedöma om och i vilken utsträckning bedömningarna kan nyttjas i den formella prövningen.

Särskilt om situationer då förhandsbesked inte är bindande

Den sammantagna bedömningen av att en specifik reaktormodell eller annan anläggning i förhållande till en specifik plats för uppförande, innehav eller drift av en viss sökande (med nödvändiga administrativa och personella resurser för en blivande tillståndshavare) görs i tillståndsprövningen. En sådan helhetsbedömning kan ha betydelse för ett förhandsbeskeds tillämplighet i det specifika ärendet. Internationella motsvarigheter till bedömningar som föregår tillståndsprövning innebär inte att något tillstånd utfärdas, och utgör inte heller något generellt godkännande eller certifiering av den föreslagna konstruktionen, vilket exempelvis framgår tydligt i regleringen av Vendor Design Review i Kanada.²⁵ Genomförda bedömningar begränsar därmed inte förutsättningarna för fortsatt tillståndsprövning. Utredningens förslag om förhandsbesked kan anses gå ett steg längre, samtidigt som förståelse för att frågor om säkerhet och strålskydd hanteras som en helhet är en viktig utgångspunkt. Det bör balanseras mot behovet för den sökande att förhandsbesked ger önskvärd förutsebarhet, vilket ställer krav på att det finns tydliga och motiverade skäl om nödvändigheten i att göra nya ställningstaganden i förhållande till lämnade förhandsbesked.

²⁵ CNSC, REGDOC-3.5.4.

Utredningen föreslår att ett rekvisit om när förhandsbesked inte är bindande i förhållande till efterföljande tillståndsprövning läggs till i bestämmelserna om förhandsbesked i kärntekniklagen, där denna balans återspeglas.

Dessutom tillförs mer vanligt förekommande begränsningar av förhandsbeskedens bundenhet för efterföljande prövning. Detta innebär att hela eller delar av ett beslutat förhandsbesked inte är bindande vid prövning av tillstånd om det skett författningsändringar av tillämpliga krav, eller vid väsentliga ändringar i de förutsättningar som låg till grund för beskedet. Det kan innebära att det skett väsentliga ändringar i konstruktions- eller tillverkningsprocesser för den sökta anläggningen som påverkar myndighetens ställningstagande, eller att ny kunskap eller information har tillkommit som har betydelse för ställningstagandets giltighet. Ett mer eller mindre uppenbart skäl som kan medföra att ett förhandsbesked inte är bindande för efterföljande prövning är om förhandsbeskedet beslutats baserat på oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Utredningen föreslår att samtliga dessa skäl uttrycks direkt i lagen, i syfte att skapa tydliga förutsättningar vid införande av denna nya ordning.

Särskilt om överklagan av förhandsbesked

Överklagande instans för beslut enligt lagen framgår generellt av 23 §. Även ett förhandsbesked kan därmed överklagas. Om ett tillstånd överklagas och tillståndet har föregåtts av ett positivt förhandsbesked, kan överklagandet däremot inte omfatta det som förhandsbeskedet avser, eller överprövande instans besluta i strid med giltigt förhandsbesked.

Även överprövande instans är bunden av tidigare beslutade förhandsbesked. Det är enligt utredningens förslag möjligt att klaga på ett beslutat förhandsbesked, vilket då skulle ske till allmän förvaltningsdomstol. Däremot kan en överprövande instans inte beakta de frågor som avgjorts genom ett förhandsbesked vid en eventuell överklagan av ett beslut om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning. Denna ordning tillämpas t.ex. för förhandsbesked för bygglovspliktiga åtgärder enligt plan- och bygg-

lagen.²⁶ Ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas är bindande vid den kommande bygglovsprövningen. Förhandsbeskedet i sig kan överklagas, men i efterföljande process är de frågor som omfattas av förhandsbeskedet därmed redan avgjorda.

Särskilt om frivillighet för ansökan om förhandsbesked om en anläggnings konstruktion

Utredningen har sett att det finns skäl att överväga att förhandsbesked avseende en anläggnings konstruktion görs obligatoriskt för en reaktormodell som inte tidigare har prövats i Sverige. Detta bland annat mot bakgrund av de erfarenheter som finns från tillståndsprövningen av Olkiluoto 3 i Finland, och i förhållande till syftet att tidigt identifiera eventuella hinder eller oklarheter för ett projekt. Om ett obligatoriskt förhandsbesked införs som avser den sammantagna reaktorns utformning, anser utredningen att det riskerar att tynga såväl sökanden som Strålsäkerhetsmyndigheten på ett sätt som inte bedöms gynna den sammantagna effektivitet i tillståndsprövning som utredningen eftersträvar att skapa förutsättningar för.

Särskilt om jäv vid förhandsbesked

I 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900) finns regler om jäv som syftar till att säkerställa att myndigheter i sin verksamhet aldrig tar andra hänsyn än sådana som är sakligt motiverade. Om det finns någon omständighet som gör att en myndighetshandläggares opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas är den handläggaren jävig. En medarbetare som är jävig ska inte delta i handläggningen av ett ärende på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet och inte heller närvara när beslut fattas i ärendet.

Ett meddelat förhandsbesked är bindande i en kommande tillståndsprövning. Utgångspunkten är att de frågor som omfattas av förhandsbeskedet kan läggas till grund för tillståndsprövningen och att dubbelarbetet därmed ska minimeras. Det innebär att risken för jäv minskar avsevärt, jämfört med ett mer informellt förfarande där tjänstemän först bedömer frågor i en icke-bindande process som

²⁶ Se 9 kap. 17 § plan- och bygglagen.

kan uppfattas ha vissa rådgivande inslag, för att därefter hantera samma frågor i en formell prövning av tillstånd.

8.1.3 Underlag som ingår i ansökan om förhandsbesked kan omfattas av sekretess

Utredningens förslag: Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) tydliggörs med att förhandsbesked enligt kärntekniklagen omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretessen gäller inte beslut i ärenden om förhandsbesked.

Av 30 kap. 23 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen, tillsammans med 9 § första stycket offentlighets- och sekretessförordningen samt punkt 9 i bilagan till förordningen, framgår att sekretess gäller hos Strålsäkerhetsmyndigheten för verksamhet som består i utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt punkten 25 bilagan till förordningen gäller inte sekretess beslut i ärenden om tillståndsgivning och tillsyn enligt kärntekniklagen.

Ett bindande förhandsbesked kan ses som ett led i tillståndsgivningen, då det inte har någon självständig betydelse utanför aktuell prövningsprocess. Förhandsbeskedet i sig ger förvisso inte någon rätt att vidta åtgärder, men det nära sambandet med den kommande tillståndsprövningen går inte att bortse från, särskilt med beaktande av förhandsbeskedets bindande karaktär i den fortsatta prövningen. Dessa omständigheter talar för att förhandsbeskedet kan anses omfattas av tillståndsgivning enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen, för vilken det alltså redan föreligger sekretessgrund. Vad som samtidigt talar emot resonemanget är att ett meddelat förhandsbesked inte ger en rättighet att vidta någon specifik åtgärd, till skillnad från ett meddelat tillstånd. Som jämförelse kan också nämnas att sekretess för skatterättsliga för-

handsbesked specialregleras i offentlighet- och sekretesslagen.²⁷ Med beaktande av dessa omständigheter bedömer utredningen att det kan krävas en komplettering av offentlighet- och sekretessförordningen för att säkerställa sekretessgrund för underlag som ges in till myndigheten som en del av en ansökan om förhandsbesked.

Med beaktande av att beslut om tillståndsgivning enligt kärntekniklagen inte kan beläggas med sekretess är den naturliga utgångspunkten att också ett beslut om förhandsbesked bör vara offentligt. Utformning och innehåll i ett förhandsbesked bör typiskt sätt inte skilja sig nämnvärt från andra närliggande kategorier av beslut som Strålsäkerhetsmyndigheten fattar, t.ex. tillstånd till mindre kärntekniska anläggningar²⁸, godkännanden enligt den stegvisa prövningen och samlade strålsäkerhetsvärderingar.

8.2 Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd

8.2.1 Strålsäkerhetsmyndigheten blir prövningsinstans

Utredningens förslag: Instansordningen ändras så att Strålsäkerhetsmyndigheten beslutar om alla tillstånd till kärnteknisk verksamhet.

Myndigheten ges möjlighet att lyfta frågor som har principiell betydelse eller är av särskild vikt till regeringen för prövning.

Kärntekniklagen innehåller inte några formella krav på vad en ansökan om tillstånd ska innehålla men med utgångspunkt i de krav som gäller för kärntekniska anläggningar och tillståndshavare till kärnteknisk verksamhet är det möjligt att utifrån gällande regler i lag, förordning och myndighetsföreskrifter härleda prövningens innehåll och omfattning. Prövningen har karaktär av rättslig prövning snarare än lämplighetsprövning (se närmare avsnitt 12.3.2 för fördjupat resonemang) genom att det som är föremål för prövningen

²⁷ Se 27 kap. 1 § andra stycket 2 samt 6 § 1. Sekretesskyddet för förhandsbeskeden avser främst att förhindra att uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex. planerade nyinvesteringar eller fusioner, som det inte gärna går att underlåta att redovisa i beslutet, får en allmän spridning, se prop. 1995/96:127 s. 31.

²⁸ Jfr 16 § andra stycket kärnteknikförordningen.

är sökandens förutsättningar att i det enskilda fallet leva upp till gällande regelverk och praxis. Den politiska dimensionen av kärnkraft som kraftslag hanteras således inte i tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen. Frågor kring regeringens roll som överprövningsinstans på miljöområdet har utretts av Regeringsprövningsutredningen, som bl.a. behandlat avvägningen mellan lämplighetsfrågor och rättsfrågor. Regeringsprövningsutredningen kom till slutsatsen att ärenden av mer lokal eller rättslig karaktär inte bör prövas av regeringen.²⁹

Strålsäkerhetsmyndigheten har lång erfarenhet som beredande myndighet av en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen som regeringen prövar. När Strålsäkerhetsmyndigheten enligt gällande ordning efter sedvanlig beredning överlämnar sitt yttrande till regeringen, har myndigheten gjort de granskningar och utredningar som myndigheten bedömer behövs för att uttala sig om sökandens förutsättningar att bedriva den sökta verksamheten i enlighet med gällande regelverk och praxis. Myndighetens samlade bedömning är således klar vid tidpunkten för yttrande och ärendets överlämnande till regeringen. Kärnkraftsprövningsutredningen har ingen annan bild än att regeringen i tillståndsärenden i stort följer myndighetens rekommendationer. Utredningen bedömer därmed att det finns skäl som talar för att tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen kan bli effektivare genom att Strålsäkerhetsmyndigheten blir tillståndsprövande instans. Det skulle innebära att beredningen i Regeringskansliet utgår och att ett moment i prövningen därmed försvinner. Därutöver kan en ändrad instansordning med Strålsäkerhetsmyndigheten som prövningsinstans också tydliggöra att det endast är de hänsyn som framgår direkt av kärntekniklagen och strålskyddslagen som är föremål för tillståndsprövning. En sådan ordning ligger också i linje med internationellt etablerade principer på kärnsäkerhetsområdet om funktionell separation mellan frågor om främjande av kärnenergi respektive säkerhetsmässiga bedömningar.³⁰ I den internationella granskning som IAEA genomförde av det svenska systemet inom kärnsäkerhet och strålskydd 2022 belystes frågor om Strålsäkerhetsmyndighetens oberoende ställning och den formella möjligheten att regeringen kan fatta beslut om tillstånd i strid med myndighetens yttrande. Granskningsteamet

²⁹ SOU 2024:11 s. 281.

³⁰ Se t.ex. Kärnsäkerhetskonventionen och IAEA GSR part 1 (Rev 1).

konstaterade att Strålsäkerhetsmyndigheten har fullt tillsynsmandat och kan besluta om de villkor och förelägganden som behövs med hänsyn till säkerheten. De bedömde dock att förhållandet mellan regeringen som beslutande instans av tillstånd och myndighetens oberoende i säkerhetsfrågor kan förtydligas, och lämnade ett förslag om att Strålsäkerhetsmyndigheten bör överväga att beskriva och förtydliga sin oberoende ställning och handlingsutrymme för sådana situationer.³¹

Mot bakgrund av ovanstående bedömer Kärnkraftsprövningsutredningen att tillståndsprövning enligt kärntekniklagen inte heller kan sägas vara en sådan angelägenhet som typiskt sett kräver regeringens ställningstagande, även om antalet ansökningar inom en överskådlig tid möjligen inte är av sådan numerär att dessa – baserat enbart på denna omständighet – kan karakteriseras som löpande, se avsnitt 12.3. för ytterligare resonemang om ärenden av löpande karaktär.

Ovanstående omständigheter talar således för att Strålsäkerhetsmyndigheten bör besluta om tillstånd enligt kärntekniklagen i större utsträckning än i dag. Samtidigt går det inte att bortse från kärnkraften som ett större samhällligt intresse givet klimatpolitiska mål, säkerhetspolitik och mål om konkurrenskraft och en förväntad utveckling med kraftigt ökad elektrifiering i samhället. Etablering av kärnteknisk verksamhet kräver lokal förankring och acceptans för att kunna komma till stånd och när verksamheten väl är etablerad kommer den att kvarstå under lång tid.³² Det är troligtvis inte möjligt att utesluta framtida målkonflikter mellan olika samhällsintressen och därmed finns ett framtida behov av samhälleliga avvägningar i samband med prövning av nya kärntekniska anläggningar. Utredningens bedömning är dock att sådana avvägningar och den politiska dimensionen av verksamheten på mest ändamålsenliga sätt hanteras genom förslaget om principbeslut för vissa verksamheter, se närmare kapitel 6.

Utredningen föreslår inte någon förändring av reglerna om särskilda tillstånd för slutförvaring eller i avvaktan på slutförvaring mellanlagra utländskt avfall i Sverige respektive svenskt avfall i

³¹ Se Suggestion S7, IAEA, Integrated Regulatory Review Service (IRRS) Mission to Sweden, (IAEA-NS-IRRS-2022/11), s. 41.

³² MMR cirka 20 års driftstid eller mindre, för storskaliga reaktorer uppåt 80 års driftstid eller mer, därutöver hantering av avfall som uppkommit i verksamheten samt avveckling av anläggningar där det bedrivits verksamhet.

utlandet. Dessa frågor har en tydligare politisk dimension som i vissa fall dessutom kräver avtal med andra stater. Som utgångspunkt kan dessa avtal endast ingås av regeringen och den ordningen bör bestå.

Utifrån de avvägningar som Kärnkraftsprövningsutredningen har beaktat ovan bedömer utredningen att Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges mandat att besluta om tillstånd till kärnteknisk verksamhet enligt kärntekniklagen, med undantag för de särskilda tillstånden för att slutförvaring eller mellanlagring i en internationell kontext. Utredningens förslag innebär därmed att myndigheten, med dessa undantag, blir beslutande i såväl tillstånds- som tillsynsärenden enligt kärntekniklagen. En förutsättning för utredningens förslag i denna del är att den politiska dimensionen av nya kärntekniska anläggningar hanteras av regeringen genom den föreslagna lagen om principbeslut.

8.2.2 Vissa miljöorganisationers rätt att överklaga Strålsäkerhetsmyndighetens beslut

Utredningens förslag: Beslut om tillstånd till kärntekniska anläggningar får överklagas av en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Enligt den befintliga prövningsordningen får en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken ansöka om rättsprövning av regeringens beslut enligt kärntekniklagen, se lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Strålsäkerhetsmyndighetens beslut om tillstånd enligt 16 § andra stycket kärnteknikförordningen får överklagas av sådana organisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Århuskonventionen ställer krav på att den berörda allmänheten och miljöorganisationerna ska ha tillgång till rättslig prövning. Ett beslut som rör sådan verksamhet som omfattas av kraven på deltagande i beslutsprocessen ska kunna prövas rättsligt i både formellt och materiellt hänseende, jfr artikel 9.2.

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen är konventionens parter skyldiga att se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts, har rätt att få

sådana beslut som omfattas av artikel 6 prövade av domstol. Icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som ställs i nationell rätt tillerkänns uttryckligen denna talerätt och presumeras ha ett tillräckligt intresse och rättigheter som kan kränkas. De beslut som omfattas av artikel 6 i konventionen utgörs i första hand av tillståndsbeslut avseende större miljöfarliga verksamheter och infrastrukturprojekt enligt en förteckning i bilaga I till konventionen.³³

Av bilaga I punkten 1 omfattar bl.a. kärnkraftverk och andra kärnreaktorer samt anläggningar för slutförvaring av utbränt kärnbränsle.

Århuskonventionens bilaga I är tydlig med konventionens tillämpning i förhållande till olika kärntekniska anläggningar. Eftersom utredningen föreslår en uppdelad prövning av frågorna som rör säkerhet och strålskydd respektive konventionell miljöpåverkan, gör utredningen bedömningen att aktuella föreningars talerätt inte kan begränsas till tillståndsprocessen enligt miljöbalken. För att fullt ut ha tillgång till en rättslig prövning av den sammantagna verksamheten vid en kärnteknisk anläggning föreslår utredningen därför att föreningarna får talerätt även i tillståndsprocessen enligt kärntekniklagen.

8.3 Omfattning och verkan av tillstånd effektiviseras och förtydligas

8.3.1 Prövningen behöver inte längre samordnas med prövningen enligt miljöbalken

Utredningens förslag: Prövningen enligt kärntekniklagen behöver inte längre samordnas med prövning enligt miljöbalken. Istället kan prövningarna ske i den ordning som sökanden själv väljer.

Den befintliga prövningsprocessen förutsätter en parallell prövning, samt att regeringen ska fatta beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen och tillåtlighet enligt miljöbalken. Den parallella handlägg-

³³ Prop. 2009/10:184, s. 58.

ningen mellan mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten har tyngt processen och dragit ur på tiden.

Utredningen bedömer att någon parallell process inte längre är nödvändig utan att prövningarna kan ske i den ordning som sökanden själv väljer. För att optimera planeringen av ett projekt om att uppföra en ny kärnteknisk anläggning, kan sökanden t.ex. välja att initiera en ansökan om miljötillstånd först, i syfte att få miljötillstånd och vidta förberedande markåtgärder. En sådan ansökan kan ske parallellt med ansökan om förhandsbesked, om det är aktuellt att ansöka om ett sådant besked. Ansökan enligt kärntekniklagen initieras i ett senare skede och ett optimalt utfall av prövningarna kopplat till tidpunkter för beslut kan vara att markförberedande åtgärder inte endast är tillståndsgivna utan också har hunnit genomföras vid tidpunkten för när tillståndet enligt kärntekniklagen ges. På så sätt effektiviseras processen och ledtiden kortas.

8.3.2 Prövningen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd

Utredningens förslag: Tillståndsprövningen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avser endast frågor om säkerhet och strålskydd. Hänvisningar i samma lag till miljöbalken utgår när prövning också sker enligt miljöbalken.

Frågor om tillstånd till kärnkraftsreaktorer prövas parallellt enligt både kärntekniklagen och miljöbalken. Detta gäller i de flesta fall även för andra kärntekniska anläggningar. Prövningen enligt kärntekniklagen är avgränsad till säkerhet och strålskydd medan prövningen enligt miljöbalken omfattar samtliga miljörelaterade frågor, inklusive joniserande strålning och utsläpp av radioaktiva ämnen. Av 5 b § och 5 c § kärntekniklagen följer att flera bestämmelser i miljöbalken också ska tillämpas vid prövningar enligt denna lag, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., bestämmelser om miljö kvalitetsnormer och om planer och planeringsunderlag i 3 kap. och om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. Detta innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten och regeringen vid prövningen av tillstånd enligt kärntekniklagen har att göra bedömningar som också ska göras inom ramen för prövningen enligt miljö-

balken. Detta innebär ett dubbelarbete som medför att den totala prövningsprocessen förlorar i effektivitet och tar längre tid.

Utredningen bedömer därför att det är rimligt att miljöbalksfrågorna koncentreras till processen i mark- och miljödomstolen, där rutiner och erfarenhet för detta finns, och att tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd. Syftet med förslaget är att renodla processerna så att ansvarsfördelningen mellan de prövande aktörerna förtydligas, så att den myndighet med störst bredd och djup i sakfrågorna ges mandat och ansvar att genomföra en systematisk och vederhäftig granskning av frågorna om säkerhet och strålskydd. Härigenom undviks dubbelprövning av samma frågor enligt två olika lagstiftningar och på så vis skapas förutsättningar för en effektivare prövning.

Förslaget innebär att hänvisningar i kärntekniklagen om att miljöbalken ska tillämpas vid prövning av ärenden enligt kärntekniklagen utgår när prövning också sker enligt miljöbalken.

8.3.3 Krav på att visa att förläggningsplatsen för en kärnteknisk anläggning har de förutsättningar som krävs

Utredningens förslag: En bestämmelse införs i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet om krav på förläggningsplatsens förutsättningar för en kärnteknisk anläggning med hänsyn till säkerheten och strålskyddet.

I tillståndsprövningen är en viktig uppgift att bedöma om ansökan och underliggande analyser visar att förläggningsplatsen för en kärnteknisk anläggning har de förutsättningar som krävs utifrån den sökta verksamhetens syfte i relation till de förhållanden som råder på platsen. Platsens förutsättningar ska bedömas i relation till vilken teknik som är aktuell, hur anläggningen är avsedd att drivas, mängden och typen av potentiellt utsläpp av radioaktiva ämnen och dess påverkan på människa och miljö. Det kan således avse faktorer som kan dels påverka anläggningen via yttre händelser och förhållanden, dels påverka spridning av radioaktiva ämnen utanför förläggningsplatsen. Dessa förhållanden kan avse bl.a. hydrologiska, geologiska och meteorologiska aspekter. Även demografiska aspekter

såsom befolkningsfördelning i relation till värdering av stråldoser till allmänheten och planering av beredskap och krisorganisation samt anläggningens fysiska skydd är faktorer som behöver beaktas.

Att visa den valda platsens förutsättningar för den planerade verksamheten kräver ett omfattande analysarbete av den sökande. Om en ansökan avser flera kärntekniska anläggningar på samma förläggningsplats eller att en ny anläggning planeras att uppföras på en plats där det redan finns befintliga anläggningar i drift, såväl kärntekniska som andra industrianläggningar, aktualiseras ytterligare dimensioner i analysen.

Platsvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken 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. Eftersom prövningen enligt kärntekniklagen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd (se närmare kapitel 7 och avsnitt 8.3.2) försvinner hänvisningen till platsvalsregeln i miljöbalken.

Eftersom platsvalsregeln i miljöbalken inte längre blir tillämplig i prövningen enligt kärntekniklagen i de fall prövning också sker enligt miljöbalken, bedömer utredningen att det finns skäl att införa en särskild bestämmelse i kärntekniklagen som innebär att förläggningsplatsens förutsättningar behöver visas med hänsyn till frågor om säkerhet och strålskydd. På så sätt tydliggörs att det är just dessa frågor som bedöms såväl inom ramen för förhandsbesked avseende förläggningsplatsens förutsättningar som den efterföljande tillståndsprövningen. Gränsdragningen gentemot exempelvis miljöbalken och plan- och bygglagen blir tydligare.

Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges mandat att få föreskriva om ytterligare krav som ställs på förläggningsplatsens förutsättningar för en kärnteknisk anläggning med hänsyn till säkerheten och strålskyddet samt vilket underlag som krävs för att kunna visa detta.

8.3.4 Principbeslut är en förutsättning för att kunna erhålla tillstånd enligt kärntekniklagen

Utredningens förslag: Ett principbeslut är en nödvändig förutsättning för att kunna meddela ett beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen.

För att Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna ge tillstånd till en ny kärnteknisk anläggning ska regeringen ha godtagit verksamheten på den föreslagna platsen genom ett principbeslut. Motsvarande ordning avseende miljötillstånd innebär att inte heller mark- och miljödomstolen kan ge tillstånd innan det finns ett principbeslut. Principbeslutet är således en nödvändig förutsättning för att få tillstånd enligt både miljöbalken och kärntekniklagen. På så sätt kommer den politiska dimensionen av en ny etablering alltid att få avgörande betydelse och också vara avgjord innan prövningsmyndigheterna tar ställning till ansökningarna enligt kärntekniklagen och miljöbalken.

Enligt 1 kap. 16 § den föreslagna lagen om principbeslut är principbeslutet bindande i prövningarna om tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen. De frågor som har prövats i beslutet ska inte omprövas i de efterföljande tillståndsprövningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen. Bedömningen av frågor som rör säkerhet och strålskydd sker på en övergripande nivå i syfte att identifiera om det föreligger principiella frågor eller identifierade hinder för den planerade etableringen. Se närmare avsnitt 6.1.1 som beskriver att principbeslutet omfattar en bedömning av om det finns principiella frågor eller hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen mot en etablering av kärnkraft. Övriga frågor är föremål för prövning i den kommande tillståndsprocessen. Principbeslutet är således bindande och nödvändigt, men tillståndsprocessen är ändå fristående och omfattar en omfattande granskning av relevanta sakfrågor. Det innebär att prövningen enligt kärntekniklagen, precis som i dag, kan resultera i att tillstånd inte kan meddelas på grund av omständigheter som framkommer under granskningen. Detta oaktat att det finns ett principbeslut.

8.3.5 Ansökan om tillstånd gäller för en sökande och avser uppförande av en eller flera reaktorer eller andra kärntekniska anläggningar på en och samma plats

Utredningens bedömning: En ansökan om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning kan endast avse en förläggingsplats och en juridisk person.

En kärnteknisk anläggning har ett naturligt samband med förläggingsplatsen där anläggningen är uppförd. Förläggingsplatsens förutsättningar har bedömts i förhållande till anläggningen utifrån dess syfte och rådande förhållanden på platsen. Noggranna analyser och granskningar har föregått ett beslut om att tillåta en specifik anläggning på en specifik plats. Av naturliga skäl kan inte en kärnteknisk anläggning vara uppdelad på två platser. Det ska inte jämföras med ett sammanhängande system för omhändertagandet av använt kärnbränsle och kärnavfall med anläggningar på olika platser. Det handlar snarare om anläggningar och metoder som är så beroende av varandra att den totala funktionaliteten och säkerheten inte låter sig bedömas genom att enbart betrakta dess delar var för sig.³⁴ Att ansöka t.ex. om två likadana kärnkraftsreaktorer på två olika platser hanteras därmed som två parallella ansökningar. Strålsäkerhetsmyndigheten kan förvisso granska ansökningar gemensamt i de delar som inte avser platsspecifika förhållanden, men utgångspunkten är att sökanden ska betala två ansökningsavgifter. Situationen skulle dock kunna aktualisera en diskussion om nedsättning av avgifterna, särskilt om det innan ansökan har skett bedömning av hela eller delar av den sökta reaktormodellens konstruktion genom förhandsbesked, se avsnitt 8.1.2.

Med kärnteknisk verksamhet avses bl.a. att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. De åtgärder som ett tillstånd omfattar får endast vidtas av tillståndshavaren. Det innebär att vid prövning av en ansökan om tillstånd måste av naturliga skäl betydande vikt läggas vid sökandens förutsättningar för att på ett betryggande sätt kunna utföra alla de uppgifter som krävs för att kunna ta det ansvar som åligger en tillståndshavare, se närmare avsnitt 4.1.5 om krav som ställs på en tillståndshavare. Eftersom tillståndshavaren

³⁴ Prop. 2008/09:76 s. 6.

har ett långtgående ansvar får det aldrig föreligga någon tveksamhet om vem som i varje givet ögonblick är ansvarig för verksamheten. För att undvika oklara ansvarsförhållanden kan ett och samma tillstånd aldrig vara ställt till mer än en tillståndshavare. Det innebär att en ansökan om tillstånd endast kan avse en juridisk person.

8.3.6 Tillstånd enligt kärntekniklagen ger rätt att inleda uppförande utan särskilt godkännande

Utredningens förslag: Uppförande av en kärnteknisk anläggning ska få inledas så fort alla nödvändiga tillstånd finns på plats.

Godkännande av uppförande utgår som ett separat moment ur det stegvisa förfarandet och hanteras i stället inom ramen för prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen.

Definitioner som knyter an till det stegvisa förfarandet förtydligas och lyfts in i lagen.

Ett tillstånd till uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning ger enligt nu gällande ordning inte tillståndshavaren någon rätt att påbörja den verksamhet som tillståndet omfattar. För att få påbörja uppförandet av anläggningen krävs ett särskilt ansökningsförfarande till Strålsäkerhetsmyndigheten. Myndigheten granskar först vid detta tillfälle efter ansökan om uppförande en tillhörande preliminär strålsäkerhetsrapport (PSAR) och underliggande analyser. Först efter denna granskning och godkännande får uppförandet påbörjas. Detta förfarande är enligt utredningens bedömning inte ändamålsenligt ur ett effektivitetsperspektiv enligt skäl som beskrivs närmare nedan.

I och med att utredningen föreslår att Strålsäkerhetsmyndigheten blir prövningsinstans för beslut enligt kärntekniklagen, framstår förslaget som ändamålsenligt eftersom det är samma instans som annars både tillståndsprövar och godkänner i det stegvisa förfarandet. Att lämna in en ansökan till Strålsäkerhetsmyndigheten om att påbörja uppförandet av anläggningen, efter att tillstånd har erhållits av samma myndighet, är inte en effektiv hantering. Att behålla uppförande som separat moment i den stegvisa prövningen innebär att det skulle krävas två granskningar för att erhålla tillstånd till uppförande, först granskning av *förberedande* preliminär

strålsäkerhetsrapport (F-PSAR) inom ramen för tillståndsprövningen och därefter granskning av PSAR inom ramen för det stegvisa förfarandet. Att enbart granska en PSAR torde rimligen innebära en effektivare hantering och kortare granskningstid för Strålsäkerhetsmyndigheten. Den prövningsmodell som utredningen föreslår innebär att myndighetens granskning fokuserar på PSAR, eftersom det är den dokumentation som i praktiken krävs för att kunna få ett tillstånd som ger rätt att påbörja uppförandet.

En möjlig nackdel är att förslaget ställer högre krav på tillståndsansökans omfattning och detaljeringsgrad. En mer preciserad ansökan som omfattar PSAR måste ges in i samband med ansökan. Att sökanden behöver ta fram ett mer omfattande underlag inför ansökan kan resa farhågor om att förberedelsetiden för att ta fram ansökan kan påverkas. Av uppgifter till utredningen, och baserat på de diskussioner som förs internationellt om ökad grad av standardisering samt att de flesta andra länders prövning av tillstånd för uppförande (eng. *construction licence*) innebär en förväntan om och granskning av PSAR, är det rimligt att förvänta sig att tillverkare redan i samband med utveckling av sin reaktormodell parallellt har tagit fram nödvändig dokumentation i form av redovisningar och andra underliggande analyser av att krav på säkerhet och strålskydd kan uppfyllas. Modellen med F-PSAR är därtill en unik svensk modell, som enligt uppgifter till utredningen inte är känd av tillverkare och leverantörer internationellt, utan snarare kan försvåra dialog och förberedelse av en ansökan. Utredningen bedömer därför att det är en rimlig utgångspunkt att anta att nödvändig teknisk dokumentation finns tillgängligt i samband med att en ansökan ges in.

Eventuella osäkerheter om förutsättningar att uppfylla krav enligt svenska lagar, förordningar och föreskrifter, antingen för att reaktormodellen är utvecklad och eventuellt även prövad i ett annat land, eller för att den anläggning som planeras för byggnation i Sverige inte är under utveckling och därmed inte beprövad, ska snarare hanteras enligt utredningens förslag om förberedande dialog och förhandsbesked. Dessa processer bör sammantaget anses omhändertar risken för att det för sökanden framstår som oklart vad en ansökan ska innehålla och vilken omfattning och vilket djup Strålsäkerhetsmyndigheten förväntar sig. Båda processerna syftar till att – utifrån olika mekanismer – skapa förutsättningar för att sökanden kan lämna in en komplett tillståndsansökan.

Slutligen kan förutsättningarna för den översyn av rättvisa och ändamålsenliga avgifter för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning som utretts och föreslås enligt kapitel 9 lyftas som skäl mot att behålla en flexibilitet med möjlighet att ansöka om tillstånd på mer övergripande underlag genom F-PSAR och därefter ett separat godkännande om uppförande baserat på PSAR. Ansökningsavgifterna baserat på den arbetsinsats som krävs för myndighetens granskning. Denna arbetsinsats påverkas av målet med granskningen och därtill detaljnivån på det underlag som ska ligga till grund för myndighetens bedömning. Att behålla möjligheter för olika typer av prövningsförfarande och efterföljande stegvis godkännande medför också en mer komplex avgiftsmodell.

Utredningen föreslår därför att uppförandet ska få påbörjas så fort alla nödvändiga tillstånd finns på plats (utöver kärntekniskt tillstånd, t.ex. miljötillstånd och bygglov). Det innebär att godkännande för uppförande som ett separat moment utgår ur den stegvisa prövningen.

Definitioner som knyter an till det stegvisa förfarandet förtydligas och lyfts in i lagen

Förslaget om att definitioner som knyter an till det stegvisa förfarandet lyfts in i lagen innebär att begreppen *provdrift*, *rutinmässig drift* och *avveckling* införs i kärntekniklagen. Begreppen är etablerade såväl i villkor till beslut om tillstånd för kärntekniska anläggningar, som i Kärntekniklagutredningens förslag till formalisering av den stegvisa prövningen i en ny kärntekniklag.³⁵ Begreppen har sedan tidigare också definierats och tillämpats i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten samt i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter.³⁶

Utredningen föreslår att begreppen i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten justeras och förtydligas redan i samband med att förslaget till differentierade avgifter för nya kärnkraftsreaktorer enligt nuvarande prövningsprocess införs (se avsnitt 9.4 och författningsförslag i avsnitt 1.8). Utredningen föreslår i nästa steg att begreppen förs över till kärntekniklagen i samband med att

³⁵ SOU 2019:16 Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar.

³⁶ 3 § förordning (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.

den stegvisa prövningen införs i lagen (enligt författningsförslag i avsnitt 1.4).

Begreppens syfte är att beskriva de skeden eller moment som det stegvisa godkännandet knyter till. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genomför således granskning av att förutsättningar att inleda respektive steg är uppfyllda.

Förslagen till förtydligande innebär att begreppet *normal drift* utgår och ersätts av en ny definition av *rutinmässig drift*. Den tidigare definitionen var likalydande med begrepp som tillämpas i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter, men som inte knyter till det syfte som avser olika skeden i en anläggnings livscykel. Begreppet normal drift föreslås bytas ut då det snarare avser den dagliga verksamheten vid en kärnteknisk anläggning så som den är tänkt att fungera, jämfört med händelser och förhållanden där villkor och begränsningar för denna planerade verksamhet riskerar att överskridas och då åtgärder kan behövas för att säkerställa att säkerheten och strålskyddet vid anläggningen upprätthålls. Samtliga dessa situationer kan dock inträffa under en anläggnings livstid, dvs. under provdrift såväl som dess rutinmässiga drift och avveckling.

Begreppen kan också jämföras med de internationellt använda begreppen *commissioning*, *operation*, och *decommissioning* som bl.a. definieras av IAEA och tillämpas i guiden om tillståndsprövning, SSG-12. Det bör dock noteras att dessa livscykelskedan inte fullt ut överensstämmer med de prövningssteg som formaliseras i kärntekniklagen.

Definitionen av provdrift är mer avgränsad än begreppet idrifttagning som också tillämpas i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter för att allmänt beskriva de aktiviteter som genomförs för att verifiera eller validera att de strukturer, system och komponenter som har installerats i en anläggning uppfyller krävda funktioner. Idrifttagning motsvarar således det internationellt använda begreppet *commissioning*, vilket IAEA beskriver som den process under vilken system och komponenter som har installerats i en anläggning tas i drift och verifieras uppfylla acceptanskriterier för krävd prestanda. Den föreslagna och förtydligade definitionen av provdrift innebär dock det skede då tester och funktionsprovning får genomföras med kärnämne eller kärnavfall i anläggningen, och utgör således en delmängd av idrifttagning. Det är bestämmelsen om stegvis godkännande som anger krav på att provdrift inte får

inledas utan granskning och godkännande av att förutsättningar finns för att tillföra anläggningen kärnämne (t.ex. i form av kärnbränsle) eller kärnavfall och genomföra de tester och nödvändiga funktionsprovningar med detta i anläggningen. Idrifttagning som helhet kan dock omfatta tester och funktionsprovningar som totalt sett är nödvändiga för att påvisa att krävda funktioner kan fullgöras, men som också kan genomföras utan att kärnämne eller kärnavfall finns på plats i anläggningen. Detta innebär att begreppet provdrift förtydligas och delvis återknyts till liknande tidpunkt som i äldre reglering för t.ex. laddning av kärnkraftsreaktorer, men som tagits bort.³⁷ I det nya förslaget är dock främst avsikten att markera den tidpunkt då den kärntekniska verksamheten *de facto* inleds och som en väsentlig tidpunkt för myndighetens kontroll av att det finns förutsättningar att upprätthålla säkerheten och strålskyddet.

Begreppet rutinmässig drift överensstämmer väl med IAEA:s definition av *operation*, som avser alla de aktiviteter som utförs för att uppnå syftet för vilken en anläggning har konstruerats och byggts. Det kan noteras att IAEA i sin definition inkluderar att anläggningen är tillståndsgiven (*authorized*), vilket krävs genom att kärnteknisk verksamhet är tillståndspliktig samt kravet på stegvis godkännande, inklusive godkännande innan rutinmässig drift får inledas.

Begreppet avveckling har i gällande avgiftsförordning för Strålsäkerhetsmyndigheten innehållit en koppling till innebörden av det som i utredningens förslag avses med rutinmässig drift, varför delar av definitionen har justerats och direkt nyttjar rutinmässig drift inom definitionen. På detta sätt skapas också en relation till skedena i en anläggnings livscykel. IAEA definierar *decommissioning* som de administrativa och tekniska åtgärder som vidtas för att göra det möjligt att lyfta tillstånd och tillsyn över en anläggning. En definition av avveckling förekommer även i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar. Definitionen av avveckling i föreskrifterna kan anses detaljerad på ett sätt som utredningen bedömer inte bör uttryckas i lag. Det kan dock ses som ett förtydligande av inriktningen som uttryckts av flera tidigare utredningar, inklusive Kärntekniklagsutredningen, att en fullständig nedmontering och bortforsling av en kärnteknisk anläggnings olika delar inte ska vara ett krav om annan

³⁷ SOU 2019:16, s. 194 ff.

lämplig användning av byggnader och mark kan motiveras. Ett slutmål för uppnådd avveckling föreslogs genom införande av en bestämmelse i ny kärntekniklag om att en anläggning ska upphöra att vara en kärnteknisk anläggning när den har friklassats med stöd av strålskyddslagen (2018:396).

Genom att begreppet avveckling lyfts in i lagen kan också det sista steget i förslag till stegvis godkännande som togs fram av Kärntekniklagutredningen uttryckas direkt i förhållande till begreppet avveckling, i stället för med dess innebörd om nedmontering och rivning.³⁸ Utredningen instämmer i Kärntekniklagutredningens bedömning av att ett formellt godkännande av den myndighet som regeringen bestämmer bör knytas till att åtgärder för slutlig nedmontering och rivning ska få inledas, samt att detta bör vara en del av den stegvisa processen efter givet tillstånd, dvs. inte utgör ett behov av separat tillstånd enligt kärntekniklagen.³⁹ Före det att nedmonterings- och rivningsarbetet påbörjas krävs även en anmälan till kommissionen i enlighet med artikel 37 i Euratomfördraget. Utredningen instämmer även i det av Kärntekniklagutredningen framförda förslaget att miljöprövningsförordningen (2013:251) justeras så att miljötillstånd för avveckling prövas i förhållande till motsvarande skede som godkännande att inleda avveckling, och lämnar ett förslag på sådan justering.

8.3.7 Stegvis förfarande med särskilt godkännande införs i kärntekniklagen

Utredningens förslag: Det stegvisa förfarandet för kärntekniska anläggningar som kräver särskilt godkännande regleras i kärntekniklagen.

Den som enligt dagens provningssystem erhåller ett tillstånd enligt kärntekniklagen för uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning får inte med stöd av tillståndet påbörja några åtgärder för att uppföra och i slutändan driva anläggningen. För detta ändamål krävs separata ansökningar och godkännanden av Strålsäkerhetsmyndigheten för att inleda de olika momenten upp-

³⁸ SOU 2019:16, s. 203.

³⁹ SOU 2019:16, s. 220.

förande, provdrift och rutinmässig drift. Den stegvisa prövningen fastslås genom villkor i regeringsbeslutet om tillstånd och är således inte synliggjord genom bestämmelser i kärntekniklagen. Med tanke på att det stegvisa godkännandet, i likhet med tillståndsbeslutet, är en förutsättning på vägen mot en drifttagen anläggning, bör prövningsprocessen enligt kärntekniklagen kompletteras så att det tydligt framgår att det stegvisa godkännandet är en del av denna process. Genom förslaget tydliggörs hela tillståndsprocessen enligt kärntekniklagen, vilket skapar förutsägbarhet och tydlighet för såväl sökanden som allmänhet och andra intressenter.

Se avsnitt 8.36. för ytterligare förslag om det stegvisa förfarandet. I samband med att Århuskonventionens krav infördes i svensk rätt bedömde regeringen att bestämmelserna i bl.a. miljöbalken och nuvarande kärntekniklagen uppfyller Århuskonventionens och Århusdirektivets krav på hur allmänhetens möjlighet till deltagande i tillståndsprocessen ska säkerställas.⁴⁰ Utredningen bedömer därmed att något ytterligare samråd inte behöver ske i samband med den stegvisa prövningen. Se närmare om samråd i samband med prövning av ansökan, kapitel 15.

Begreppen kan också jämföras med de internationellt använda begreppen *commissioning*, *operation*, och *decommissioning* som bl.a. definieras av IAEA och tillämpas i guiden om tillståndsprövning, SSG-12. Det bör dock noteras att dessa livscykelkedan inte fullt ut överensstämmer med de prövningssteg som formaliseras i kärntekniklagen. Definitionen av provdrift är mer avgränsad än begreppet idrifttagning som också tillämpas i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter för att allmänt beskriva de aktiviteter som genomförs för att verifiera eller validera att de strukturer, system och komponenter som har installerats i en anläggning uppfyller krävda funktioner. Idrifttagning motsvarar således det internationellt använda begreppet *commissioning*, vilket IAEA beskriver som den process under vilken system och komponenter som har installerats i en anläggning tas i drift och verifieras uppfylla acceptanskriterier för krävd prestanda.

Den föreslagna och förtydligade definitionen av provdrift innebär dock det skede då tester och funktionsprovning får genomföras med kärnämne eller kärnavfall i anläggningen, och utgör således en delmängd av idrifttagning. Det är bestämmelsen om stegvisa god-

⁴⁰ Prop. 2004/05:65 s. 56 och 59.

kännande som anger krav på att provdrift inte får inledas utan granskning och godkännande av att förutsättningar finns för att tillföra anläggningen kärnämne (t.ex. i form av kärnbränsle) eller kärnavfall och genomföra de tester och nödvändiga funktionsprovningar med detta i anläggningen.

8.4 Förutsättningar för överföring av tillstånd förtydligas

Den allmänna utgångspunkten är att tillståndshavaren enligt kärntekniklagen har ansvar för att kunna fullgöra de skyldigheter som lagen ställer upp. Vilka förmågor som krävs kan variera med hänsyn tagen till verksamhetens olika skeden och vilken faktisk verksamhet som bedrivs och i vilket syfte. För att kunna anpassa förutsättningarna till nya affärsmodeller och upplägg, se avsnitt 4.1.5, vilket i sin tur förutsätter en möjlighet till överföring av det ursprungliga tillståndet, måste höga krav på säkerhet och strålskydd bibehållas under hela anläggningens livstid. Det kräver en ändamålsenlig och anpassad organisation för uppförandefasen respektive driftsfasen och att det är klarlagt vilka krav som ställs på en tillståndshavare under respektive fas.

8.4.1 Krav som ställs på en tillståndshavare under uppförandeskedet

Det arbete som görs under uppförandefasen påverkar hur tillståndshavaren kan leva upp till relevanta krav på säkerhet och strålskydd när anläggningen tas i drift och avser bland annat krav som rör byggnation, tillverkning, installation av system och komponenter samt genomförande av idrifttagning som omfattar olika testprogram.⁴¹ Testerna genomförs i syfte att säkerställa att strukturer, system och komponenter har utformats, tillverkats och installerats i enlighet med angivna konstruktionsspecifikationer.⁴² Under uppförandet krävs en organisation som kan ta ansvar för och hantera detta. Det finns olika organisatoriska lösningar som kan aktualiseras:

⁴¹ Se t.ex. 3 kap. SSMFS 2021:4 om krav på .tex. plan för idrifttagning med systematisk funktionsprovning och validering.

⁴² SSG-38, s. 4. Se även 3 kap. 1 § SSMFS 2021:4.

- full entreprenad från tillverkaren,
- tillståndshavarens egen ledning och styrning, eller
- upphandlad totalentreprenad från någon annan än tillverkaren.

Således kan det finnas en flexibilitet för tillståndshavaren att välja om uppförandet hanteras av den egna organisationen eller en externt upphandlad part.⁴³ Om tillståndshavaren väljer att anlita en eller flera externa parter bör det tydligt specificeras att det arbete som utförs av den externa parten ska kunna beställas, ledas och resultatet värderas av tillståndshavaren, eftersom denne alltid har det primära ansvaret för säkerheten och strålskyddet, och detta ansvar är inte möjligt att delegera till någon annan.⁴⁴ Det åligger således tillståndshavaren att säkerställa att anläggningen är byggd i enlighet med gällande regelverk.⁴⁵ Därför behöver tillståndshavaren säkerställa en övergripande process som omfattar ledning och styrning av leverantörer och eventuella underleverantörer, inklusive uppföljning och värdering av resultatet av det arbete som de utför.⁴⁶ Notera även att enligt 16 a § kärntekniklagen har Strålsäkerhetsmyndigheten ett mandat att utöva tillsyn av leverantörer eller deras underleverantörer eller av entreprenörer, underentreprenörer eller andra uppdragstagare.

Under uppförandefasen behöver tillståndshavaren ha beställarkompetens, se även avsnitt 8.4.2, för att kunna påverka hur den färdigställda anläggningen uppfyller tillämpliga krav på säkerhet och strålskydd. Det innebär t.ex. kontrollmekanismer för att kunna säkerställa att tillverkning och byggnation följer etablerade industri- och kvalitetsstandarder, med särskilt fokus på vissa typer av komponenter som inte är möjliga att inspektera eller byta ut under driften. Det innebär att tillståndshavaren behöver ha robusta system för upphandling, inspektion och revision.⁴⁷ Om tillverkning och byggnation görs av (lokala) företag utan tidigare erfarenhet av just kärnteknisk verksamhet, behöver tillståndshavaren säkerställa att dessa lever upp till de kvalitetskrav som gäller för kärntekniska anlägg-

⁴³ SSG-38 s. 4. Se även SMR Regulator's Forum, Phase 3 Report Conduct of Authorised Activities Impact on Stakeholders Organisational Capabilities (Designers, Vendors, Manufacturers, Supply Chains, Operators).

⁴⁴ Jfr 10 § KTL och art 6 a kärnsäkerhetsdirektivet samt 3 kap. 11 § SSMFS 2018:11.

⁴⁵ Requirement 9 i IAEA GSR Part 2, samt SSG-38 s. 15.

⁴⁶ SSG-38 s. 4 och 25–26 avseende kontroll och tillsyn av leverantörer.

⁴⁷ INSAG-26 s. 26.

ningar.⁴⁸ Kontroll av leverantörer och underleverantörer som tillverkar för säkerheten och strålskyddet viktiga strukturer, system och komponenter görs inom ramen för tillståndshavarens ledningssystem.⁴⁹

Idrifttagning syftar bland annat till att säkerställa att strukturer, system och komponenter är redo för drift och att deras funktioner kan verifieras, för olika händelser och förhållanden. I detta skede krävs detaljerade planer och testprogram samt aktiv tillsyn från myndighetens sida.⁵⁰ I bygg- och idrifttagningsskedet krävs från tillståndshavarens sida förståelse för att uppförandeprocessen och slutproduktens utformning utgör underlag för bedömning av om kraven på säkerhet och strålskydd kan anses uppfyllda. En tillståndshavare under denna fas behöver således inte ha alla motsvarande personella och ekonomiska resurser på plats i alla skeden av uppförandet som en tillståndshavare under drift, men däremot ha en tydlig målbild och plan för hur målet ska nås.

Samtliga principer och förutsättningar som beskrivs ovan, med stöd i IAEA:s standarder, finns implementerade i svenskt regelverk genom kärntekniklagen och förtydliganden i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter.⁵¹

8.4.2 Krav som ställs på en tillståndshavare under driftskedet

Drift av anläggningen kan påbörjas först när samtliga krav på säkerhet och strålskydd är uppfyllda.⁵² Här ingår bland annat en prövning av om den organisation som ska driva och avveckla anläggningen har förutsättningar att leva upp till de skyldigheter som åligger en tillståndshavare och att tillräckliga resurser finns.⁵³ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter⁵⁴ ställer generella krav avseende organisation, ledning och styrning av tillståndspliktig verksamhet med

⁴⁸ INSAG- 26 s. 26.

⁴⁹ IAEA SSG-12 s. 31.

⁵⁰ Se t. ex. IAEA SSG-12 s. 33–36.

⁵¹ Se t.ex. 3 kap. 11 § SSMFS 2018:1, 3 kap. SSMFS 2021:4 tillsammans med SSMFS 2021:6, samt mer specifikt avseende kontroll- och provningsverksamhet av mekaniska komponenter i SSMFS 2008:13 (den senare är under uppdatering enligt vad som beskrivs i SSM2022-6007-7).

⁵² Se t.ex. IAEA SSG 12 s. 37–40.

⁵³ Jfr 13 § kärntekniklagen.

⁵⁴ 3 kap. SSMFS 2018:1.

joniserande strålning. Därutöver finns specifika krav vid drift av kärnkraftsreaktorer.⁵⁵

För kärnkraftsreaktorer avser begreppet drift såväl övergripande ledning och styrning som aktiviteter för t.ex. operativ drift, bränslebyte, underhåll, återkommande kontroll, funktionsprovning, skydd av arbetstagare och besökare mot exponering för joniserande strålning, skydd mot antagonistiska händelser och förhållanden, lokal miljöövervakning, utvärdering, beredskap och krishantering av radiologiska nödsituationer samt hantering av kärnavfall och kärnämne som inte används på nytt. Drift av en kärnkraftsreaktor är inte enbart knutet till rutinmässig drift utan pågår från och med provdrift till och med dess att kärnkraftsreaktorn är avställd samt allt kärnämne i form av använt kärnbränsle har avlägsnats från reaktorn.⁵⁶ Det kan konstateras att de krav som ställs på en tillståndshavare är långtgående.

Tillståndshavarens roll i samband med implementering av SMR ger upphov till ett antal frågeställningar. T.ex. anges i en rapport framtagen inom initiativet ANiTA att det inte kan förväntas att användaren av produktionen från dessa reaktortekniker alltid har praktisk eller ekonomisk möjlighet att bygga upp en kompetens som krävs enligt gällande föreskrifter.⁵⁷ För att skapa stordriftsfördelar kan det därför vara attraktivt med en formell tillståndshavare som är ansvarig för ett antal SMR med möjlighet till gemensamt underhåll, utbildning av driftpersonal, omhändertagande av använt kärnbränsle och avfall och tillhandahållande av teknisk kompetens.⁵⁸ Identifierade frågeställningar är av relevans även för andra typer av reaktorer.

⁵⁵ SSMFS 2021:6.

⁵⁶ Vägledning med bakgrund och motiv till Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS2021:6) och allmänna råd om drift av kärnkraftsreaktorer, s. 19.

⁵⁷ Se t.ex. SSMFS 2021:6.

⁵⁸ Strålsäkerhet och små modulära reaktorer (SMR) – Rapport från ANiTA E2. Version 3.0, s. 16–17.

8.4.3 Gemensamt tillstånd för uppförande, innehav och drift ska vara den förordade ordningen

Utredningens förslag: Ett gemensamt tillstånd för uppförande, innehav och drift av en kärnteknisk anläggning är den förordade ordningen.

Kärnkraftsprövningsutredningen kan inte se att det enligt kärntekniklagen finns några formella hinder för en uppdelning av tillstånd för de olika faserna uppförande respektive drift i en anläggningens livscykel, under förutsättning att det inte föreligger tveksamheter om vem som bär ansvaret för verksamheten. Utredningens utgångspunkt är att någon formell uppdelning av tillståndet enligt kärntekniklagen inte bör ske om det inte finns bärande skäl för en sådan ordning. Frågan är om det finns förutsättningar för att behålla ett fortsatt gemensamt tillstånd för uppförande och drift, i ljuset av de förändringar i ägar- och tillståndshavarmodellen som kan förutses vid framtida etablering av ny kärnkraft.

I resonemanget förutsätts att det bolag som ansöker om tillstånd för innehav, uppförande och drift har för avsikt att uppföra anläggningen, men inte alltid driva verksamheten när anläggningen väl är uppförd. I något skede avyttras anläggningen och verksamheten till ett annat bolag som ansvarar för drift och hantering av det genererade avfallet samt avveckling och rivning av anläggningen när verksamheten inte längre ska bedrivas. Upplägget förutsätter en överföring av tillståndet enligt kärntekniklagen, vilket föregås av en prövning av den tänkta tillståndshavarens förutsättningar att ta det ekonomiska, personella och administrativa ansvar som stadgas i lagen

Först och främst kan konstateras att omfattningen av ansökan om tillstånd i sig sätter ramen för prövningen. Det finns inga formella hinder i lagstiftningen för att redan i dag dela upp tillståndet i uppförande respektive drift, även om det historiskt inte har skett. Att kunna ansöka om och efter prövning erhålla ett gemensamt tillstånd till uppförande, innehav och drift av en kärnteknisk anläggning, trots att det redan inledningsvis är klarlagt att sökanden själv inte avser att bedriva verksamheten utan förutsätter senare överföring av tillståndet, kräver noggranna överväganden. Förfarandet aktualiserar frågan om ordningen är ändamålsenlig, prövningens omfattning och vilka frågor som kan anstå till dess att ansökan om

överföring av tillstånd aktualiseras och prövning av om rättigheter och skyldigheter som tillkommer tillståndshavaren kan föras över till någon annan.

Innan provdrift måste samtliga aspekter av tillståndshavarens förutsättningar för att bedriva verksamheten vara granskade

I en ansökan om tillstånd till att uppföra en ny kärnkraftsreaktor behöver sökanden bl.a. kunna uppvisa en plan för hur organisationen ska utvecklas i takt med att projektet fortskrider samt hur den successiva progressen säkerställs. Beroende på att förutsättningar mellan olika sökanden/tillståndshavare kommer att variera, är det inte möjligt att på förhand detaljreglera hur tillståndshavarens organisation behöver dimensioneras utifrån ingående kompetenser och antal medarbetare. Därtill föreslår utredningen en formalisering av flexibilitet kring tillståndshavarens organisation, som klargör att tillståndshavaren inte behöver ha alla resurser i den egna organisationen, se avsnitt 8.5.1. Oavsett bedömer utredningen, givet internationella krav och vägledningar samt bestämmelser i kärntekniklagen, att en tillståndshavare under uppförandeskedet behöver ha förmåga att kunna driva ett etableringsprojekt på övergripande nivå, agera som kontaktpunkt för olika myndigheter, inte minst Strålsäkerhetsmyndigheten, och rent allmänt kunna ikläda sig sitt lagstadgade ansvar som tillståndshavare.

När uppförandefasen närmar sig slutet och det blir aktuellt att övergå i provdrift, ökar kraven och komplexiteten ytterligare.

Eftersom en reaktor under provdrift kan påbörja elproduktion och därmed ge upphov till avfall är utgångspunkten att samtliga aspekter av en tillståndshavarens förutsättningar för att bedriva verksamheten med hög nivå av säkerhet och strålskydd ska vara granskade och befunda godtagbara i enlighet med de krav som ställs. Alla nödvändiga organisatoriska funktioner behöver finnas på plats, i enlighet med gällande regelverk.⁵⁹

I relation till en situation där en sökande inte har för avsikt att driva verksamheten efter att anläggningen är uppförd, behöver en ansökan om tillstånd t.ex. ändå innehålla en övergripande plan för

⁵⁹ Se närmare om tillämpliga krav i t.ex. SSMFS 2018:1 om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning och SSMFS 2021:6 om drift av kärnkraftsreaktorer.

idrifttagning⁶⁰, eftersom de åtgärder som sker under uppförandeskedet, inklusive funktionsprovning av de strukturer, system och komponenter som byggs och installeras även innan kärnämne tillförs anläggningen, skapar förutsättningar för den blivande driftorganisationen att ta över ansvar för drift och underhåll. Det ställer höga krav på den organisation som tillståndshavaren bygger upp, i egen regi eller med stöd av andra, att hantera styrnings- och ledningsfrågor, bl.a. i syfte att förstå och analysera i vilken mån och på vilket sätt olika aktiviteter under uppförandeskedet får direkt påverkan på förutsättningarna för drift av anläggningen, liksom spårbarhet och transparens i anläggningsdokumentationen. Därför behöver sökanden redan vid ansökan på ett övergripande plan kunna visa uppgifter och bemanning för driftorganisationen.

Däremot bedömer utredningen att det inte är rimligt att kräva samma personella och ekonomiska resurser på plats i alla skeden av uppförandet, som senare behövs under driften. Under uppförandet behöver tillståndshavaren emellertid ha en tillräcklig förmåga i förhållande till de aktiviteter som ska genomföras under uppförandet samt förståelse för hur åtgärder under uppförandet påverkar en blivande driftorganisation. Det gäller oaktat om tillståndshavaren har valt att anlita utomstående för att utföra åtgärder inom ramen för den tillståndspliktiga verksamheten.

Kraven på säkerhet och strålskydd är höga. Innan en anläggning når kriticitet behöver granskning ha skett av samtliga aspekter vad gäller tillståndshavarens förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett betryggande sätt utifrån säkerhets- och strålskyddsaspekter. Kravbilden är således oförändrad, däremot finns det skäl att överväga när olika krav behöver vara uppfyllda i förhållande till de olika skedena i en anläggnings livscykel. Som exempel kan framhållas att även om åtgärder som vidtas under uppförandet påverkar förutsättningarna för driften av anläggningen, finns det inte skäl att kräva att hela driftorganisationen finns på plats redan under uppförandefasen. Att organisationen successivt får utvecklas i takt med att projektet fortskrider framstår som ett ändamålsenligt förhållningssätt. För detta ändamål behöver det däremot finnas planer för

⁶⁰ Se Strålsäkerhetsmyndigheten, Handbok Ansökningar om tillstånd för nya kärnkraftsreaktorer och vidare stegvis prövning (SSM2024-7702-1), s. 5–9, om vilka uppgifter och underlag en tillståndsansökan ska innehålla.

uppbyggnad av bemanning, kompetensförsörjning och dimensionering av driftorganisationen.

Det finns flera skäl för att möjliggöra för sökanden att kunna få tillstånd till uppförande, innehav och drift, även om sökanden inte själv avser att driva verksamheten. Att kunna pröva förutsättningar för uppförande och drift vid ett och samma tillfälle är fördelaktigt för att kunna granska den samlade verksamheten. En uppdelad prövning i uppförande respektive drift riskerar att ge upphov till gränsdragningsfrågor, där det i praktiken inte är alldeles enkelt att avgöra om frågor hör till uppförandeskedet eller driftskedet. Många åtgärder som vidtas under uppförandet får direkt påverkan på förutsättningarna för drift och underhåll.

En tillståndshavare behöver kunna beställa, leda och värdera det arbete som görs under uppförandet samt förstå hur det påverkar förutsättningarna för framtida drift och underhåll. Det innebär i sig inte att tillståndshavaren behöver ha all nödvändig specialistkompetens knuten till den egna organisationen, utan tillgång till nödvändig kompetens kan säkras genom att anlita någon annan, se avsnitt 8.5.1. Tillståndshavaren förutsätts emellertid ha erforderlig kapacitet och kompetens för att på övergripande nivå driva projektet. Därmed bedömer utredningen att det är rimligt med ett gemensamt tillstånd för uppförande, innehav och drift, även i de fall sökanden redan från början aviserat att driften kommer att hanteras av annan. Därutöver utlöser ett gemensamt tillstånd krav på kungörelse och samråd vid ett tillfälle. En uppdelad prövning skulle sannolikt kräva ytterligare sådana tillfällen.

Särskilt om krav på avfallshantering

Vad gäller krav på avfallshantering och därtill hörande finansiella förutsättningar åligger dessa delar av verksamheten den tillståndshavare som sedermera kommer att driva verksamheten vid anläggningen. Oaktat detta behöver dock en tillståndshavare som enbart kommer att uppföra anläggningen, ändå visa en övergripande och tillförlitlig plan över hur hantering och slutförvaring av avfall som uppkommer i verksamheten kan hanteras och slutförvaras. Frågan är hur detaljerad en sådan plan behöver vara för att sökanden kan

bedömas ha förutsättningar att omhänderta avfallet i enlighet med lagstiftningens krav.

Av intresse kan nämnas miljöprövningen av verksamheten vid Ringhals kärnkraftverk som ägde rum 2005–2006. Miljödomstolen fann att det enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken förelåg hinder mot att tillåta verksamheten bl.a. med hänsyn till att Ringhals AB inte hade visat att den slutliga hanteringen av det använda kärnbränslet var löst eller kunde lösas. Vid tidpunkten för miljöprövningen hade någon ansökan om slutförvar för använt kärnbränsle inte lämnats in.

I beslutet om tillåtlighet hänvisade regeringen till att det använda kärnbränslet förvaras i det centrala mellanlagret Clab i cirka 40 år i väntan på slutförvaring samt pekade på de skyldigheter som följer av kärntekniklagen för att på ett säkert sätt omhänderta och slutförvara i verksamheten uppkommet avfall. Betydelsen av programmet för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet, Fud, lyftes också fram. Kärnkraftsindustrin har sedan 1986 vart tredje år lämnat in programmet för granskning och utvärdering till myndigheten och regeringen har löpande granskat och godkänt inlämnade program och bedömt att de uppfyller kraven i kärntekniklagen. Vid den prövningen har regeringen även tillämpat 2 kap. miljöbalken. I avvaktan på en godtagbar lösning för omhändertagandet av det använda kärnbränslet har regeringen genom beslutet om Fud, funnit att detta förvaras säkert i Clab.⁶¹

Regeringen pekade också på systemet för finansiering av kostnaderna för att omhänderta avfallet och avveckla och riva kärnkraftsreaktorerna.

Sammanfattningsvis hänvisade regeringen till att det finns effektiva kontroll- och styrmedel avseende hantering av det använda kärnbränslet och att verksamheten i den delen därmed var förenlig med 2 kap. miljöbalken och att något hinder mot tillåtlighet inte förelåg.⁶²

Sedan 2006 då Ringhals fick tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken för befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk har det skett ytterligare utveckling på området.

Den 27 januari 2022 tillät regeringen att en anläggning för slutförvaring av kärnavfall från det svenska kärnkraftsprogrammet upp-

⁶¹ Regeringsbeslut, Prövning enligt 2 kap. av befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk, Varbergs kommun, M2005/2913/F/M, s. 5.

⁶² Regeringsbeslut, Prövning enligt 2 kap. av befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk, Varbergs kommun, M2005/2913/F/M, s. 5.

förs och drivs.⁶³ Samma dag meddelade regeringen också tillstånd enligt kärntekniklagen till slutförvar för använt kärnbränsle.⁶⁴ Mark- och miljödomstolen har den 24 oktober 2024 gett Svensk Kärnbränslehantering tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.⁶⁵

Utredningen kan konstatera att det i dag, till skillnad mot när miljöprövningen av Rindhals kärnkraftverk ägde rum 2005–2006, finns en godkänd och tillståndsprövad metod för slutförvaring av det använda kärnbränslet för reaktorer av lättvattentyp. Däremot är de befintliga och planerade slutförvarsanläggningarna fullt intecknade av avfall från befintliga reaktorer, som dessutom planeras att livstidsförlängas med mer kärnbränsle som följd. Dessutom finns inte heller någon garanti för att eventuella nya aktörer kan nyttja det av kärnkraftsproducenterna samägda bolaget SKB:s befintliga slutförvarskoncept.⁶⁶

Sammanfattningsvis är situationen den att det finns en godkänd och tillståndsprövad metod för slutförvaring av avfall från lättvattenreaktorer. I nuläget är det svårt att förutse de finansiella och organisatoriska förutsättningarna för att nyttja KBS 3-metoden för ett nytt avfallsprogram och eventuella samgåenden eller samarbeten mellan olika aktörer som skulle underlätta slutförvarsfrågan för ny kärnkraft.⁶⁷

Under utredningens deluppdrag 3 återkommer utredningen till frågan om avfallssystemet och bl.a. närmare analys av roller och ansvar i systemet.⁶⁸

⁶³ Regeringsbeslut, Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle, M2018/00217, M2017/02796, M2021/00969.

⁶⁴ Regeringsbeslut, Ansökan om tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle, M2018/00221.

⁶⁵ Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 24 oktober 2024 i mål nr M 1333-11.

⁶⁶ Fi 2023:F, Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft, s. 172.

⁶⁷ Notera att Riksgäldskontoret den 19 oktober 2024 fått ett tilläggsuppdrag att inom ramen för sitt pågående uppdrag även utreda och föreslå hur staten kan minska programrisken för den eller de aktörer som bygger de första reaktorerna i ett nytt kärnkraftsprogram, KN 2024/1812.

⁶⁸ Dir. 2023:155.

Skäl för modellen

Att bedriva kärnteknisk verksamhet ställer höga krav på tillståndshavaren. Dennes förmåga och förutsättningar för att bedriva verksamheten i enlighet med gällande krav är föremål för en noggrann prövning. Däremot behöver inte helheten av dessa förmågor och förutsättningar prövas samtidigt i ett initialt skede. Utifrån anpassning till dels framtida ägar- och driftmodeller, dels vilket skede av en anläggnings livscykel som är aktuell, bedömer utredningen att prövningen till viss del kan göras vid olika tidpunkter, men att viss information som rör frågor som aktualiseras först i driftskedet ändå behöver finnas tillgänglig redan inför uppförandeskedet. Det talar för att en sökande kan ansöka om och efter granskning erhålla tillstånd till såväl uppförande som drift, även om intentionen redan från början är att överlåta tillståndet för driften till någon annan.

I effektiviseringssyfte och för att möjliggöra framtida ägar- och driftmodeller finns skäl att förorda ett gemensamt tillstånd för uppförande, innehav och drift av en kärnteknisk anläggning. Vilka frågor som prövas i olika skeden förtydligas med den föreslagna modellen, även i de fall prövning av ett samlat tillstånd sker vid ett tillfälle. Resonemanget förstärks också av att uppförande som separat moment utgår ur den stegvisa prövningen, se avsnitt 8.3.7.

Slutligen kan tilläggas att för den som önskar få en bedömning av den planerade förläggningens platsens förutsättningar separerat från den planerade anläggningens konstruktion, är det möjligt att erhålla det inom ramen för ett frivilligt förhandsbesked som föregår den formella prövningen av tillstånd, se närmare avsnitt 8.1.

Med en möjlig uppdelning i plats och teknik för förhandsbesked, ser utredningen emellertid inte något bärande skäl till att behålla en sådan uppdelningen in i tillståndsprövningen, av de skäl som framgår ovan.

8.4.4 Överföring av tillstånd formaliseras i lag

Utredningens förslag: Bestämmelser om överföring av tillstånd införs genom en uttrycklig bestämmelse i kärntekniklagen.

Överföring kan ske efter en sedvanlig prövning av om den som tillståndet ska överlåtas till bedöms ha förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med gällande regelverk. Ansökan om överföring av tillstånd vid nyetablering av kärnkraft bör ske samordnat med ansökan om provdrift.

Genom förarbetsuttalanden står klart att kärntekniklagen möjliggör överföring av tillstånd till en ny tillståndshavare samtidigt som den befintliga tillståndshavaren blir befriad från sina skyldigheter, under förutsättning att det samtidigt kan konstateras att skyldigheterna kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt av en annan tillståndshavare. Möjlighet till överföring av tillstånd framgår dock inte direkt av lagen.⁶⁹ Förarbetena specificerar inte närmare vad som krävs för att en överföring ska kunna accepteras. Enligt förarbetena till kärntekniklagen finns det inte några hinder för att ett tillstånd enligt kärntekniklagen förs över till en annan tillståndshavare, som bedöms lämplig och som uppfyller tillämpliga krav. Praxis visar också att det har skett ett antal sådana överföringar av tillstånd genom åren. I samband med beslut om överföring har också den ursprungliga tillståndshavaren genom beslut blivit befriad, helt eller delvis, från de skyldigheter som åvilar en tillståndshavare enligt kärntekniklagen.

Tidigare utredning om överföring av tillstånd

Kärntekniklagsutredningen har analyserat frågan och fann bland annat att en tänkt tillståndshavare måste visa att denne har den kompetens, de resurser och den organisation som krävs för att uppfylla de stränga krav som ställs på kärnteknisk verksamhet avseende säkerhet och strålskydd. Tillståndshavaren måste också kunna visa att denne kan ta hand om det använda kärnbränslet och kärnavfallet m.m. som uppkommer i verksamheten genom att ha tillgång till planerade eller existerande förvar, inklusive slutförvars-

⁶⁹ Prop. 1983/84 :60 s. 93.

lösningar, i den utsträckning det behövs för att bedriva verksamheten. Kärntekniklagsutredningen framhåller att stor försiktighet bör iakttas vid prövningen som avser det långsiktiga ansvaret för att avveckla och riva kärntekniska anläggningar och slutförvara radioaktivt avfall, inklusive kärnavfall. Här bör prövningen särskilt beakta statens risk om den nya tillståndshavaren är ekonomiskt svagare än den tidigare. Utredningen redogör också för tidigare tillämpningar hur svenska regeringar har fattat beslut om att överlåta tillstånd från tidigare tillståndshavare till en ny tillståndshavare.⁷⁰ Kärntekniklagsutredningen bedömde också att i samband med beslut om överföring av tillstånd bör inte någon automatisk befrielse av ansvar för den tidigare verksamhetsutövaren utfärdas i fråga om det använda kärnbränsle och det kärnavfall som härrör från den verksamheten. En sådan befrielse bör endast ges om den nya tillståndshavaren har förmåga och är lämplig att ta på sig den tidigare verksamhetsutövarens ansvar.⁷¹ Denna aspekt aktualiseras naturligt nog inte vid överföring av tillstånd där verksamheten ännu inte har genererat något avfall.

Utredningens bedömning

I ljuset av de nya ägar- och driftmodeller som utredningar har lyft fram i avsnitt 4.1.5 och de uppgifter utredningen har tagit del av från branschföreträdare, har utredningen uppfattat att överföring av tillstånd är en förutsättning för genomförbarheten av olika bolags affärs- och projektmodeller.

Frågan om förutsättningar för överföring av tillstånd kan komma att aktualiseras de kommande åren, inte minst genom nyetablering av kärnkraft. Utredningen bedömer därför att det är rimligt att en bestämmelse om överföring av tillstånd förs in i kärntekniklagen. Härigenom formaliseras processen, vilket skapar en tydlighet och förutsägbarhet, inte minst för sökanden, men även för andra.

Ansökan om överföring av tillstånd vid nyetablering av kärnkraft bör ske samordnat med ansökan om provdrift. Redan vid ansökan om uppförande, innehav och drift av en kärnteknisk anläggning behöver sökande beskriva uppgifter och tillhörande be-

⁷⁰ SOU 2019:16 s. 197–201.

⁷¹ SOU 2019:16, s. 205.

maning för en kommande driftorganisationen, även om organisationen i sig inte behöver vara på plats förrän i ett senare skede. I praktiken har olika reaktortillverkare möjlighet att förse kunder med t.ex. rekommenderad struktur och dimensionering av en uppförande- respektive driftorganisation, olika typer av utbildnings- och träningsprogram för olika personalkategorier för olika skeden i anläggningens livscykel etc. Det innebär att dessa förutsättningar kan granskas på en övergripande nivå redan inför uppförandeskedet, även om tillståndshavare för driftorganisationen inte är formellt klarlagd vid detta tillfälle. Granskningen inför överföring av tillstånd samt provdrift bör i stort avse att prövningsmyndigheten genom fördjupat och detaljerat underlag kan bekräfta driftorganisationens uppgifter och bemanning. Nya och tillkommande uppgifter som inte redan är kända och övergripande granskade sedan tillståndsprövningen, avser i första hand finansiella förutsättningar för den nya tillståndshavaren.

Vad en ansökan om överföring av tillstånd ska innehålla kan föreskrivas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, se avsnitt 15.3.

8.5 Övriga förutsättningar för tillståndsprövning förtydligas

8.5.1 Ökad flexibilitet avseende en tillståndshavares organisation

Utredningens förslag: 13 § kärntekniklagen förtydligas så att det framgår att tillståndshavaren för att fullgöra det lagstadgade ansvaret inte måste kunna fullgöra alla krav inom sin egen organisation.

Tillståndshavaren har ansvaret för att den kärntekniska verksamheten bedrivs säkert i enlighet med de krav som följer av lagstiftningen. Att ha det fulla ansvaret innebär dock inte att tillståndshavaren måste kunna fullgöra alla krav inom sin egen organisation. Inom befintlig kärnteknisk verksamhet förekommer inhyrd verksamhet, se avsnitt 4.1.5. Lagstiftningen bör förtydligas för att spegla den praxis som utvecklats under lång tid och som innebär att till-

ståndshavare i viss omfattning anlitar inhyrd personal. 13 § kärntekniklagen stadgar att tillståndshavaren ska *ha* en organisation med alla de resurser som behövs för att fullgöra kraven. Enligt utredningens bedömning bör det vara tillräckligt för tillståndshavaren att *se till att det finns* en sådan organisation.

En framtida utveckling med nya ägar- och driftformer samt nya typer av kärnkraftsreaktorer (SMR, AMR och MMR) kan innebära andra förutsättningar jämfört med stora enheter som producerar el till transmissionsnätet. Det kan således uppstå behov av att uppfylla de organisatoriska kraven genom att anlita någon annan som utför den praktiska verksamheten vid en kärnkraftsreaktor, t.ex. ett företag som placerar ut och driver mindre reaktorer i anslutning till energikrävande industrier. För att underlätta en sådan utveckling, utan att göra avkall på säkerhets- och strålskyddskrav och tillståndshavarens skyldigheter, bör kravet ändras så att tillståndshavaren ska se till att det finns en tillräcklig organisation för att fullgöra kraven. Då kan det ske inom den egna organisationen eller med anlitan av någon som utför åtgärder inom ramen för verksamheten.

Den föreslagna formuleringen utgör ingen praktisk förändring av hur kärnteknisk verksamhet bedrivs under nuvarande förutsättningar. Förslaget skulle även innebära en ensning med strålskyddslagens reglering. Däremot förtydligas och formaliseras förutsättningarna för att bedriva kärnteknisk verksamhet, vilket kan ge ökad förutsägbarhet särskilt för nya aktörer.

8.5.2 Vad en ansökan ska innehålla förtydligas

Utredningens förslag: Kärnteknikförordningen kompletteras med en bestämmelse om vad en ansökan om tillstånd till en kärnteknisk anläggning behöver innehålla.

Kärntekniklagen innehåller inte några formella krav på vad en ansökan ska innehålla. I stället har ledning fått sökas i de krav som gäller för verksamheten och med utgångspunkt i gällande regelverk har det varit möjligt att få en ungefärlig uppskattning av vilken information som en tillståndsansökan bör innehålla.⁷²

⁷² Se t.ex. SOU 2009:88 s. 378.

Att direkt i författning ange vad en ansökan ska innehålla ger en högre grad av tydlighet och förutsebarhet i processen, såväl för den som avser att ansöka om tillstånd som för andra intressenter. Detta förslag i kombination med andra förslag innebär att ansökans innehåll preciseras för ansökningar om principbeslut, tillstånd till en kärnteknisk anläggning och överföring av tillstånd. Det innebär att det finns en tydlighet kring ansökans innehåll för de prövningar som kan bli aktuella med koppling till nyetablering av kärnkraft.

Ytterligare förtydliganden och preciseringar kan meddelas i föreskrifter, då Strålsäkerhetsmyndigheten redan har ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet.⁷³

För detaljer i förslaget, se avsnitt 15.2

8.5.3 Riksgäldskontoret ska bistå SSM vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar

Utredningens förslag: Inom ramen för en prövning av ansökan om kärnteknisk anläggning som omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter samt ansökan om överföring av tillstånd enligt kärntekniklagen, ska Riksgäldskontoret bistå Strålsäkerhetsmyndigheten vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar.

Detsamma gäller vid granskning av förutsättningar för att ställa säkerheter för ersättningsansvaret enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Vid en tillståndsprövning av en ny kärnteknisk anläggning eller prövning av överföring av tillstånd, är en väsentlig del av granskningen att bedöma sökandens förutsättningar att svara för kostnader enligt 13 § 1 kärntekniklagen.

Bedömningen avser bl.a. bekostnad av åtgärder som krävs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall som förväntas uppkomma i verksamheten samt avveckla och riva anläggningar där verksamhet inte längre ska bedrivas. Åtagandet sträcker sig fram till dess att allt avfall har placerats i ett slutligt förslutet slutförvar.

⁷³ Se 3 d § förordningen (1983:14) om kärnteknisk verksamhet.

Riksgäldskontoret har omfattande uppgifter enligt förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter och därmed erfarenhet av att bedöma kärnkraftsindustrins kostnadsunderlag, finansiella beräkningar och osäkerhetsanalyser. Myndigheten utövar också tillsyn över efterlevnaden av lagen med tillhörande förordning om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Riksgäldskontoret har således erfarenhet och kompetens kring hantering av ekonomiska frågor kopplat till aktuella författningar. Det framstår därför ändamålsenligt att Riksgäldskontoret kan bistå Strålsäkerhetsmyndigheten i bedömningen av dessa aspekter inom ramen för en tillståndsprövning om ny kärnkraft. Behovet gäller både vid prövning av ansökan om ny kärnkraft och vid överlåtelse av tillstånd.

Utredningens bedömer att den ansökningsavgift som betalas av sökanden ska täcka alla frågor och krav på säkerhets och strålskydd, dvs. även finansieringen av den specifika arbetsinsats för granskning av ansökningar som kan behövas av Riksgäldskontoret (se avsnitt 9.2).

Myndigheten kan lämpligen bemyndigas uppgifterna i förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret.

8.5.4 Permanent avstängd kärnkraftsreaktor utgår

Utredningens förslag: Begreppet permanent avstängd kärnkraftsreaktor utgår ur kärntekniklagen. Vissa följdändringar aktualiseras.

Begreppet permanent avstängd kärnkraftsreaktor infördes i kärntekniklagen samtidigt som förbudet mot att tillåta nya kärnkraftsreaktorer avskaffades och en plats- och antalsbegränsning avseende nya reaktorer infördes 2010 i miljöbalken, en begränsning som nu plockats bort.⁷⁴ Begreppet, som i kärntekniklagen också är kopplat till en femårsgräns för driftuppehåll, behövdes för att man skulle kunna avgöra om det fanns möjlighet att tillåta en ny reaktor utan att det blev för många. De bestämmelser som implementerade detta behov i kärntekniklagen är 14 och 15 a §, som utredningen förslår justeras enligt följande.

⁷⁴ Prop. 2023/24:19.

I samband med att begreppet infördes lades en punkt till i 14 § kärntekniklagen som reglerar att skyldigheterna enligt 10 § kvarstår till dess att de fullgjorts i de fall då bl.a. ett tillstånd återkallas eller ett tillstånds giltighetstid går ut. Genom tillägget omfattades även fall då en kärnkraftsreaktor anmäls som slutligt avställd, och därmed konstateras som permanent avstängd. Regler om tillståndshavarens skyldigheter finns bl.a. i 10–14 §§ kärntekniklagen. En tillståndshavare som har anmält en reaktor som permanent avstängd är fortfarande tillståndshavare enligt lagens mening, och skyldigheterna ligger således fast till dess att de har fullgjorts. Ett exempel på detta förfarande är då reaktorn i Ringhals 1 anmäldes till Strålsäkerhetsmyndigheten som slutligt avställd, och därefter skulle övergå till avställningsdrift och servicedrift inför avveckling.⁷⁵ Den aktuella punkten föreslås utgå.

Bestämmelsen i 15 a § kärntekniklagen reglerar det förhållande att en permanent avstängd reaktor inte får tas i drift igen. För en kärnkraftsreaktor under avveckling med erhållet tillstånd till avveckling enligt miljöbalken skulle en återstart vara möjlig med hänsyn till att tillståndshavaren till den äldre reaktorn har kvar sina drifttillstånd enligt såväl kärntekniklagen som miljöbalken och dessa inte är begränsade i tiden. En förutsättning skulle dock vara att tillsynsmyndigheten med utgångspunkt i kraven i miljöbalken och kärntekniklagen finner att det från säkerhetssynpunkt är tillåtligt att återuppta driften. Med de begränsningar som gällde för generationsskiftet i den svenska kärnkraftsflottan var det dock nödvändigt att införa begränsningen för att skapa en förutsebar situation när en tillståndshavare har fått ett tillstånd enligt miljöbalken att avveckla en äldre kärnkraftsreaktor.⁷⁶ Bestämmelsen bör utgå.

Då begränsningarna i miljöbalken har upphört att gälla, bedömer utredningen sammanfattningsvis att begreppet permanent avstängd reaktor samt ovanstående krav inte längre fyller någon funktion i kärntekniklagen och kan tas bort.

⁷⁵ <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/2021/anmalan-om-permanent-avstangning-av-ringhals-1/?searchQuery=permanent+avst%c3%a4nds+reaktor>, hämtad 2024-12-08.

⁷⁶ Prop. 2009/10:172, s. 38–39.

8.6 Överklagande av beslut sker till allmän förvaltningsdomstol

Utredningens förslag: Såväl tillstånds- som tillsynsbeslut som har meddelats av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt kärntekniklagen ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten

Den politiska dimensionen av utbyggnad av ny kärnkraft rymmer samhällsövergripande frågor såsom svensk elförsörjning, kärnkraften som ett sätt att nå nationella och globala klimatmål och därmed klara klimatomställningen, men också acceptans och förankring i lokal-samhället samt andra effekter som en etablering av ny kärnkraft kan medföra. Samhällets syn på kärnkraft genom ett politiskt ställningstagande bör därför ges i ett så tidigt skede som möjligt. Utredningen föreslår därför en prövningsmodell med principbeslut av regeringen som en förutsättning för tillstånd till kärntekniska anläggningar, se kapitel 6.

Utöver det som redovisas i avsnitt 12.3 om Regeringsprövningsutredningens betänkande kan också nämnas att samma utredning som utgångspunkt för sina förslag har tagit fasta på att avgränsa vilka frågor regeringen ska befatta sig med till regeringens uppgifter enligt regeringsformen. Regeringen styr enligt 1 kap. 6 § regeringsformen riket och är ansvarig inför riksdagen. Med den ingången ska regeringen avgöra ärenden som är av betydelse för riket och som kräver ett politiskt ansvar.

Regeringsprövningsutredningens slutsats är därför att ärenden av mer lokal eller rättslig karaktär inte bör prövas av regeringen.⁷⁷ Regeringsprövningsutredningen lyfter också fram att även de mål och ärenden som regeringen prövar måste handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. En utgångspunkt för regeringsprövningar bör vara att prövningen av samhällsviktiga verksamheter eller åtgärder inte i onödan ska försenas på grund av att flera olika instanser är inblandade i prövningen.⁷⁸ Regeringen bör således endast pröva de ärenden

⁷⁷ SOU 2024 :11 s. 281.

⁷⁸ SOU 2024 :11 s. 285.

som verkligen kräver ett politiskt ställningstagande och att det ställningstagandet kan göras i ett så tidigt skede som möjligt.⁷⁹

Som tidigare konstaterats i avsnitt 8.2. har tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen mer karaktär av rättslig prövning än lämplighetsprövning. Överprövning av tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen framstår inte som ett naturligt led i regeringens styrning av riket. Frågan om ny kärnkraft och andra kärntekniska anläggningar såsom nya avfallsanläggningar rymmer som konstaterats en rad politiska dimensioner. Det är inte heller möjligt att utesluta att målkonflikter mellan konkurrerande samhällsintressen aktualiseras vid nyetablering av kärnkraft och tillhörande avfallsanläggningar. Dessa typer av frågor och avvägningar hanteras mest ändamålsenligt inom ramen för regeringens principbeslut. Kärnkraftsprövningsutredningen ser därför inte något reellt behov av att det är regeringen som överprövar Strålsäkerhetsmyndighetens beslut i tillståndsfrågor.

Resonemanget ligger också i linje med förarbetsuttalanden om att utgångspunkten bör vara att endast besvärssärenden ska gå till regeringen som verkligen kräver ett ställningstagande från regeringens sida. För att kunna avgöra vilka dessa ärenden är behövs en förståelse för besvärsfunktionens syfte. Besvärsprövningens viktigaste funktion anses traditionellt vara att bereda enskilda rättsskydd, dvs. att trygga en riktig och rättvis praxis. Den kan också nyttjas för politisk styrning av praxis eller tvärtom gå ifrån praxis och göra vissa undantag av engångskaraktär.⁸⁰

Vidare framhölls att det sällan eller aldrig med fog kan hävdas att en riktig och rättvis praxis förutsätter ett ställningstagande från regeringens sida. Det väsentliga för att besvärsprövningen ska främja rättssäkerheten måste vara att den görs snabbt och opartiskt av en instans som är tillräckligt kompetent för uppgiften, dvs. minst lika kunnig och erfaren på området som den myndighet vars beslut överklagas. Det förhållande att regeringen till skillnad från andra myndigheter är ett politiskt organ som kan ställas till politiskt ansvar för sina beslut är knappast något hållbart argument för att regeringen bör vara besvärnsinstans i de fall då besvärsprövningens huvudsakliga funktion är att tillgodose ett rättsskyddsbehov. Från rättsskyddssynpunkt brukar det tvärtom betraktas som en fördel om att prövningen i sådana fall ankommer på domstolar och andra

⁷⁹ SOU 2024 :11 s. 287.

⁸⁰ Prop. 1983/84 :120, s. 12–13.

myndigheter som har till uppgift att pröva ärenden självständigt utan politiska hänsyn.⁸¹

Även frågan om politisk styrning behandlas i propositionen och här klargörs att det som avses med politisk styrning inte är ärenden som kan tänkas bli partipolitiskt kontroversiella utan sådan styrning som ingår som ett naturligt led i utövningen av den styrande makt som enligt regeringsformen tillkommer regeringen. Som exempel på politisk styrning genom besvärshänvisning som komplement till normgivning nämns ett nytt förvaltningsområde där miljöskydds krav måste vägas mot arbetsmarknadspolitiska effekter och på områden där prövningen behöver anpassas till växlande säkerhetspolitiska krav.⁸²

Utredningen bedömer snarare att det skapar enhetlighet, tydlighet och förutsägbarhet om såväl tillstånds- som tillsynsbeslut meddelade med stöd av kärntekniklagen överprövas av samma instans. Eftersom prövningen till sin karaktär är rättslig, bedömer utredningen att både tillstånds- och tillsynsbesluten lämpligen bör överprövas av allmän förvaltningsdomstol.

Frågor om säkerhet och strålskydd kan vara överlappande, vilket innebär att såväl tillstånds- som tillsynsbeslut kan innehålla både säkerhetsmässiga och strålskyddsmässiga grunder. Samtliga beslut enligt strålskyddslagen överprövas av allmän förvaltningsdomstol. Att beslut enligt kärntekniklagen respektive strålskyddslagen överklagas till olika instanser innebär en osäkerhet. Det finns också en risk för att det fördröjer överklagandeprocessen att två instanser parallellt ska pröva ett överklagande och det finns en risk att det både för den som överklagar och för prövningsinstansen är oklart vilken prövningsram som gäller i vilken instans. Genom att även besluten meddelade med stöd av kärntekniklagen föreslås överprövas av allmän förvaltningsdomstol, ökar det förutsättningarna för enhetlig rättstillämpning och tydlig rättspraxis, och på så sätt minimeras risken för gränsdragningsfrågor mellan säkerhet och strålskydd.

Därmed kan utredningen inte heller finna bärande skäl för en uppdelning av överprövning på så sätt att tillståndsbeslut överprövas av regeringen och tillsynsbeslut av allmän förvaltningsdomstol.

Strålsäkerhetsmyndigheten har säte i Solna, och under förutsättning att det inte sker någon ändring i detta avseende, blir första

⁸¹ Prop. 1983/84:90, s. 13.

⁸² Prop. 1983/84:90, s. 14.

instans för överprövning Förvaltningsrätten i Stockholm. För överklagande till kammarrätten bör det krävas prövningstillstånd.

Slutligen har Kärnkraftsprövningsutredningen övervägt alternativet att tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen överprövas av mark- och miljödomstolen men funnit att det är mindre lämpligt. En av utredningens utgångspunkter är att i möjligaste mån separera frågor om säkert och strålskydd i förhållande till miljöbalken. Om ett överklagande skulle prövas av mark- och miljödomstolen kommer domstolen att behöva göra bedömningar som rör just säkerhet och strålskydd. Det innebär att dessa frågor återigen knyts närmare miljöprövningen, vilket utgör ett avsteg från en av utredningens bärande premisser. Utredningen bedömer därför att mark- och miljödomstolen inte är en lämplig överprövningsinstans.

9 Rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer enligt kärntekniklagen

Utredningen föreslår ett förändrat sätt att ta ut avgifter jämfört med dagens reglering. Det inkluderar ett samlat lägre avgiftsuttag med bibehållen fokus på säkerställande av säkerhet och strålskydd samt full kostnadstäckning. En av de viktigaste förändringarna är att avgifterna föreslås differentieras mellan olika avgiftsklasser baserat på den planerade reaktorns storlek. Den nya avgiftsstrukturen kan tas i bruk för den gällande processen för prövning av nya reaktorer, och harmoniserar med den nya prövningsprocess som utredningen föreslår i detta betänkande.

Vidare har utredningen identifierat ett antal principer som grundläggande för den avgiftsmodell som utredningen tar fram. Principerna avgör inte rent kvantitativt avgifternas storlek, men de sätter ramarna för vilka kvantitativa antaganden och principer som kan tillämpas. Flera av principerna är grundläggande och bärande för det svenska systemet, men har beskrivits och tydliggjorts inom ramen för utredningens arbete. Andra principer följer av traditionen inom strålsäkerhetsområdet och förutsättningar som anges i utredningens direktiv.

Utredningen lämnar därmed förslag avseende allmänna principer för avgiftsuttag, finansiering av Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter vid tillståndsprövning, principer för ett differentierat avgiftsuttag för tillståndsprövning samt avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag för nu gällande prövningsprocess och för en ny prövningsprocess. Utredningen lämnar också förslag avseende andra avgifter.

I kapitel 4 och 12 beskrivs utgångspunkter och förutsättningar som varit viktiga i utredningens arbete med att ta fram förslagen och beräkningarna som redovisas i detta kapitel.

9.1 Allmänna principer för avgiftsuttag

Utredningens förslag: Nedanstående allmänna principer tillämpas för avgiftsuttag av Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet:

- En avgift motsvarar en tydligt definierad och avgränsad motprestation.
- Full kostnadstäckning gäller för den verksamhet som är avgiftsbelagd och uppnås över en längre tidsperiod.
- På förhand fastställda avgiftsnivåer tillämpas och avgifterna debiteras i förskott.
- Bruttoprincipen, dvs. att inkomster redovisas mot inkomsttitel och utgifter mot anslag, tillämpas för tillstånds- och granskningsavgifterna inför och under uppförande och provdrift.
- Regeringen fastställer avgiftsnivåer i förordning.

En avgift motsvarar en tydligt definierad och avgränsad motprestation

En avgift får endast tas ut om det finns en motprestation till den eller de som betalar avgiften. Detta är därför ett grundläggande krav. Motprestationen motsvarar i praktiken en avgiftsbelagd verksamhet som tillhandahåller en vara eller tjänst som mottagaren betalar för. Den avgiftsbelagda verksamheten ska därför vara tydligt avgränsad inom myndigheten. Motprestationer för ansökningsavgift, granskningsavgift, tillsynsavgift, m.fl. avgifter i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten ska alltså vara tydligt definierade och transparenta i förhållande till den betalande.

Full kostnadstäckning gäller för den verksamhet som är avgiftsbelagd och uppnås över en längre tidsperiod

Enligt utredningens direktiv bör en utgångspunkt för avgiftsnivån vara full kostnadstäckning. Avgifterna bör uppfattas som rättvisa och den som söker först bör inte missgynnas i förhållande till den som söker senare. Den avgiftsbelagda verksamheten är en definierad och avgränsad verksamhet i myndigheten. De direkta kostnaderna för hantering av en tillståndsansökan är de som uppstår till följd av ansökan och som inte skulle uppstå annars. Med indirekta kostnader avses vanligen att avgiften även ska täcka en skälig andel av de gemensamma kostnaderna vid myndigheten, såsom ledning, administration och lokaler.

Ansökningar om tillstånd för ny kärnkraft kan innebära ansökningar som omfattar nya typer av kärnkraftsreaktorer med nya tekniska lösningar, nya platser, nya typer och mängder av avfall m.m. såväl som nya sätt att bedriva verksamheten. En förutsättning för fastställande av avgiftsnivåer som kan gälla över tid och därmed vara förutsägbara för den sökande är att kravet på full kostnadstäckning också gäller över tid. Det är också en förutsättning för att den som är först att ansöka inte behöver betala mer än de som kommer efter. Tidsspännet behöver därför vara längre än några år.

Utredningen bedömer att en riktlinje bör vara att full kostnadstäckning uppnås över en tioårsperiod. Beräkningarna som ligger till grund för de föreslagna avgiftsnivåerna baseras därför på en uppskattning av antalet ansökningar som har potential att inkomma under denna period. Det är normalt en utmaning att planera för full kostnadstäckning för en tidsperiod längre än ett par år. Att utredningen ändå föreslår att full kostnadstäckning ska uppnås under en så lång tidsperiod som 10 år beror inte minst på att utredningen bedömer att den relativt höga kostnaden för den första sökanden behöver delas mellan flera ansökande företag om målen för ny kärnkraft ska uppnås, samtidigt som ansökningarna kommer att inkomma vid olika tillfällen. Vidare bedömer utredningen att risken är låg att en sökande kommer att avbryta sitt engagemang i förtid, bl.a. för att ansökningar om tillstånd initialt främst kommer ske av etablerade aktörer efter noggrann utvärdering och förberedelse. Vissa av de förändringar av prövningssystemet som utredningen föreslår, inte minst ett ökat inslag av förberedande aktiviteter (se

kapitel 8), kommer också sannolikt att medföra att ansökningar för reaktorer av mer innovativ teknik och mindre storlek, på nya platser och med nya aktörer, kan vara bättre förberedda.

Eftersom det är mycket svårt att i nuläget förutspå antalet ansökningar och när i tiden de kommer att lämnas in, behövs en så pass lång period som tio år för att etablera en avgiftsmodell där kostnaden kan fördelas på ett avgiftskollektiv.

På förhand fastställda avgiftsnivåer tillämpas och avgifterna debiteras i förskott

Strålsäkerhetsmyndighetens motsvarigheter i Finland, Kanada och Storbritannien fakturerar tillståndsprövningen på löpande räkning (se avsnitt 12.4). Varje sökande betalar för sig. I Kanada och Storbritannien görs inför varje år en beräkning av kostnaden, vilken sedan stäms av mot faktiskt utfall. I Sverige tillämpas normalt ordningen med fastställda avgiftsnivåer för ansökningsavgifter. För kärnkraftsreaktorer är avgiftsnivåerna väsentligt högre än ansökningsavgifterna inom andra områden. Det finns svårigheter med att fastställa en korrekt avgiftsnivå eftersom osäkerheterna kring tidsåtgång är stora. Samtidigt kan just storleken på avgiften motivera en fastställd nivå för att skapa tydliga förutsättningar för den sökande. Vidare innebär en princip baserad på löpande räkning att den som är först ut att söka med största sannolikhet får betala mer än de som kommer därefter. Utredningen anser därför att tillståndsprövningen för kärnkraftsreaktorer bör ske enligt fastställda avgiftsnivåer. Ett visst mått av projektspecifik variation kan uppstå, främst som en följd av granskningsavgifternas konstruktion där den sökande även fortsättningsvis föreslås betala kvartalsvis under den period som en anläggning är under uppförande respektive provdrift, se vidare avsnitt 9.3. Vidare är det praxis i Sverige att ansökningsavgifter debiteras i förskott. Eftersom det för kärnkraftsreaktorer rör sig om stora belopp bör avgiften kunna betalas uppdelad vid mer än ett tillfälle.

Bruttoprincipen tillämpas för ansöknings- och granskningsavgifter

Utredningen bedömer att det finns skäl att tillämpa bruttoprincipen, dvs. att inkomsterna redovisas mot inkomsttitel och utgifterna mot anslag, för de avgifter som Strålsäkerhetsmyndigheten tar ut under tillståndsprövningen och det stegvisa godkännandet. Det följer inte minst av förslaget att full kostnadstäckning ska uppnås över en längre tid. Med bruttoredovisning av avgifterna får myndigheten en stabil anslagsfinansiering samtidigt som kostnaderna över tid ska täckas med avgifter. Dessutom är bruttoredovisning huvudprincipen vid redovisning av avgifter i statens budget. Utredningen anser därför att bruttoprincipen bör tillämpas för ansöknings- och granskningsavgifterna för kärnkraftsreaktorer.

Avgiftsnivåer bör fastställas i förordning

Den normala ordningen är att vilken verksamhet som ska vara avgiftsbelagd framgår av lag när det är fråga om offentligrättsliga avgifter, samt att avgiftsnivåer för sådana avgifter beslutas i lag eller förordning, i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 4.3.3.

Utredningen bedömer att regeringen även fortsättningsvis bör fastställa avgiftsnivåer för de offentligrättsliga avgifter Strålsäkerhetsmyndigheten tar ut i förordning. Det innebär att riksdagen har gett regeringen ett ospecificerat och brett bemyndigande att besluta om avgifter och att det inte finns några bindningar i lag för vilka avgifter Strålsäkerhetsmyndigheten ska ta ut. Att denna ordning fortsatt förordas gälla beror främst på att utredningen, som beskrivs i förhållande till principen om full kostnadstäckning ovan, ser att det finns förhållandevis stora osäkerheter i de antagna förutsättningarna för de avgiftsnivåer som utredningen föreslår, se vidare avsnitt 9.5 och 9.6. Utredningen föreslår även en viss omfördelning mot tidigare vad gäller anslag och avgifter, samt en ny prövningsprocess. Under implementering av dessa förslag finns en fördel av om erfarenheter kan dras innan eventuella förtydliganden om olika typer av avgifter eventuellt fastställs i lag.

9.2 Finansiering av Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter vid tillståndsprövning

Utredningens bedömning: Finansieringen av Strålsäkerhetsmyndigheten säkerställer en prövning och granskning av att de krav på säkerhet och strålskydd som ställs i lag, förordning och föreskrifter på nya kärnkraftsreaktorer är uppfyllda.

Utredningens förslag: Strålsäkerhetsmyndigheten har en basfinansiering med anslag för verksamheter som inte lämpar sig för avgiftsfinansiering. Det avser arbetsinsatser för kontinuerlig utveckling av regelverk, kompetensutveckling inom ny teknik, internationella samarbeten vad gäller kärnkraftsreaktorer och förberedande dialog.

Finansieringen av Strålsäkerhetsmyndigheten säkerställer en prövning och granskning av att kraven på säkerhet och strålskydd är uppfyllda

Regeringen har i olika propositioner betonat vikten av säkerhet och strålskydd. I propositionen med förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet från 1983 angavs att en given förutsättning för att drift av kärnkraftverk ska tillåtas är att alla rimliga åtgärder vidtas för att upprätthålla säkerheten och strålskyddet vid kärnkraftverken.¹ I propositionen Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte från 2010 betonades särskilt att frågorna om kärnsäkerhet och hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall, med utgångspunkt i kravet på bästa möjliga teknik, var mycket viktiga vid en prövning av tillstånd till uppförande, innehav och drift av en ny kärnkraftsreaktor. Det fick inte råda något tvivel om att frågor om kärnsäkerhet och använt kärnbränsle skulle övervägas särskilt noggrant vid prövningen av en ansökan om tillstånd.²

Det har varit en restriktion i utredningens översyn av avgifter för kärnkraftsreaktorer att avgifterna sätts på en nivå som motsvarar den finansiering som krävs för att Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna säkerställa en prövning och granskning av att de

¹ Prop. 1983/84:60 s. 27.

² Prop. 2009/10:172 s. 35.

krav på säkerhet och strålskydd som ställs i lag, förordning och föreskrifter är uppfyllda. Detta omfattar granskning av att krav inom alla sakområden för kärnsäkerhet, fysiskt skydd, strålskydd och kärnämneskontroll har förutsättningar att uppfyllas för en ny kärnkraftsreaktor. Det omfattar också att de krav som ställs och den regleringsprincip som antagits tillämpas på ett anpassat sätt, så att granskningens omfattning för en specifik anläggning av olika sakfrågor anpassas till en avvägning mellan konsekvenser av händelser och förhållanden som kan uppstå och leda till skadlig verkan av strålning för människa eller miljön, mot deras sannolikhet att inträffa.

Enligt kommittédirektiven ska utredningens förslag vara förenliga med Euratomrätt, EU-rätt i övrigt och förenliga med Sveriges internationella förpliktelser enligt internationella konventioner såsom kärnsäkerhetskonventionen och kärnavfallskonventionen. Enligt vad som beskrivs i avsnitt 4.1 innebär detta att tillståndsprövning av kärntekniska anläggningar är nationell kompetens, och ska genomföras av en (eller flera) nationell oberoende myndighet för säkerhet och strålskydd. Enligt resonemang om anpassad tillämpning av krav, och diskussionen om möjlighet till ökad effektivisering genom samarbete med motsvarande myndigheter i andra länder och samarbetsorgan, samt genom återanvändning av andra länders prövningar, behöver den arbetsinsats som krävs av den nationella myndigheten balanseras.

Den övergripande bilden från den information om tillståndsgivning som inhämtats från andra länder är att prövningen tar tid och att omfattande resurser läggs ner av myndigheterna, se avsnitt 12.4. Intrycket är också att en mindre noggrann prövning i det inledande ansökningskedet kan medföra en mer utdragen och därmed dyrare konstruktions- och byggnationsfas. En noggrann inledande prövning och därmed en högre ansökningsavgift kan tjäna in om den bidrar till mer effektiva efterföljande faser. Planering för kommande prövningar bedöms ha beaktat erfarenheter från tidigare prövningar och återspegla en ambition om mer effektiv granskning och uppföljning för nya projekt.

Strålsäkerhetsmyndigheten har en basfinansiering med anslag

När Vattenfall 2012 inkom med en ansökan för en till två nya kärnkraftsreaktorer fick Strålsäkerhetsmyndigheten påbörja ett föreskriftsarbete och en kompetensutveckling (se även avsnitt 12.4). Några medel för detta fanns inte vid myndigheten sedan tidigare utan förutsatte att en ansökan gavs in. Ansökningshandlingarna var ytterst begränsade och syftade till att få igång arbetet vid myndigheten. Enligt uppgifter från Strålsäkerhetsmyndigheten finansierades bl.a. föreskriftsarbete, inskolning av ny personal och deltagande i en internationell utvärdering av nya reaktorer inom OECD/NEA med ansökningsavgiften. Det tog åtminstone ett par år innan Strålsäkerhetsmyndigheten börjat formera sig kring en tänkt reglering som skulle kunna ligga till grund för upprättande av en regelrätt ansökan. Ordningen kan inte anses tillfredsställande vare sig för den som är skyldig att ansöka om tillstånd eller för myndigheten som har i uppgift att ta emot och behandla en sådan tillståndsansökan.

För att undvika den situation som uppstod 2012 ökades Strålsäkerhetsmyndighetens anslag tillfälligt med 25 miljoner kronor 2023 och med 50 miljoner kronor per år 2024 och 2025.³ Medlen ska användas till att se över och utveckla regelverk och tillståndprocesser för befintlig och ny kärnkraft samt för att stärka myndighetens kompetens och nationell kompetensförsörjning inom strålsäkerhetsområdet.

Eftersom utvecklingen går snabbt framåt i världen vad gäller nya typer av kärnkraftsreaktorer behöver Strålsäkerhetsmyndigheten kunna delta och fördjupa sig inom områden som bedöms vara relevanta för Sverige. Vidare behöver Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter kontinuerligt utvecklas för att vara anpassade för kommande ansökningar. Det gäller både storskaliga och småskaliga reaktorer. I de studerade länder där avgifter tas ut finns vissa avgiftsfria verksamheter inom strålsäkerhetsmyndigheterna. Det handlar just om internationella samarbeten, utveckling av regelverk och förberedelser för att hantera ny teknik. Inom dessa verksamheter innebär ett avgiftsuttag inte någon tydlig motprestation. Utredningen anser därför att Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med kontinuerlig utveckling av regelverk, kompetensutveckling inom ny teknik och

³ Prop. 2022/23:1, Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap, s. 109.

internationella samarbeten vad gäller kärnkraftsreaktorer även fortsättningsvis bör finansieras med anslag.

Vidare bedömer utredningen att de arbetsinsatser som kan förväntas av Strålsäkerhetsmyndigheten i förberedande dialog, som myndigheten ska utföra i den nya tillståndsprocess som utredningen föreslår (se avsnitt 8.1), bäst finansieras med anslag. Den internationella jämförelsen av avgifter som framgår av avsnitt 12.4, visar att en sådan förberedande dialog kan vara förhållandevis omfattande, där såväl den finska myndigheten STUK som den franska myndigheten ASN genomför mötesserier med potentiella sökanden (till viss del tillsammans med aktuella leverantörer) som omfattar ett antal möten och workshops. Den information utredningen tagit del av från ASN är dock tydlig med att en förberedande dialog inte i sig syftar till att myndigheten lämnar utlåtanden om förutsättningar för kravuppfyllnad, utan syftet är att ge myndigheten förbättrad förståelse för en föreslagen reaktormodells utformning, i syfte att i dialog med den sökande, eventuellt också med stöd av berörd teknikleverantör, identifiera områden där det kan finnas principiella frågor att välja ut för mer formell bedömning som föregår tillståndsprövning, dvs. till det som i denna utrednings förslag motsvaras av en ansökan om någon form av förhandsbesked. ASN:s redovisning visar att en fullständig förberedande dialog trots det kan uppgå till cirka 3 000 arbetstimmar under 1–2 år. Omfattningen avser inte att det är ett fåtal personer som ska lägga merparten av sin arbetstid, utan att det är en större grupp som gemensamt har kompetens inom alla nödvändiga sakområden som behöver ta del av information och bidra i urval av frågor.

För att kunna prioritera myndighetens resurser har ASN dock också etablerat en process där de i ett tidigt skede begär information från den sökande i syfte att bedöma om teknikutveckling och den sökandes organisation och resurser är tillräckliga och redo för att fördjupa diskussionen. Denna utredning föreslår inte någon formell sådan urvalsprocess, men att det krävs visst underlag framme innan en sökande kan begära en förberedande dialog och att myndigheten bestämmer omfattning av dialogen. Utredningen bedömer att det ger tillräckliga förutsättningar att utveckla och förtydliga formerna för den förberedande dialogen vidare. Strålsäkerhetsmyndigheten håller i dag ett antal möten med potentiella sökanden och leverantörer baserat på anslag för att förbereda för ny kärnkraft. Denna

service bör snarare vara en del av de grundläggande förutsättningarna för att effektivisera tillståndsprövningen och bör därför vara anslagsfinansierad. Däremot är det utredningens bedömning att mer specifika insatser för samarbete och med andra länders myndigheter för värdering av en viss reaktormodell bör hanteras inom ramen för förhandsbesked med tillhörande avgiftsmodell (se avsnitt 9.6.1).

Det är mycket osäkert hur många ansökningar om nya kärnkraftsreaktorer som kommer att inkomma till Strålsäkerhetsmyndigheten under de kommande åren, när i tiden de inkommer, vilken reaktormodell och plats de kommer att avse samt involverade aktörer. Det medför att verksamheten är svårplanerad och svår att dimensionera, vilket skapar en stor osäkerhet för myndigheten. Strålsäkerhetsmyndigheten har i sitt budgetunderlag för 2025–2027 äskat att den tillfälliga förstärkningen av anslaget ska kvarstå på samma nivå även under 2026 och 2027 för det fall det inte inkommer någon ansökan om ny kärnkraft under 2025. Med en sådan fortsatt förstärkning menade myndigheten att det finns förutsättningar för att upprätthålla den kompetens och de resurser som behövs för att ta emot ansökningar samt fortsätta utvecklingen av regelverk och tillstandsprocesser.

Mot bakgrund av osäkerheten på kort sikt och att vissa arbetsinsatser inom Strålsäkerhetsmyndigheten lämpligen finansieras med anslag, enligt vad som anförts ovan, föreslår utredningen att anslagsmedel motsvarande det tillfälliga tillskottet på 50 miljoner kronor för förberedelse för ny kärnkraft görs permanent fr.o.m. 2026.

9.3 Principer för ett differentierat avgiftsuttag för tillståndsprövning av kärnkraftsreaktorer

Utredningens förslag: Nedanstående principer tillämpas för ett differentierat uttag av avgifter för kärnkraftsreaktorer:

- Avgifterna för prövning av nya kärnkraftsreaktorer har en tydlig koppling till tillståndsprövning och stegvist godkännande enligt kärntekniklagen, från ansökan om tillstånd till uppförande, innehav eller drift, till godkännande av rutinmässig drift.
- Ansöknings- och granskningsavgifter tas ut per ansökan som avser uppförande, innehav eller drift av en eller flera reaktorer på en plats.
- Avgifterna differentieras i olika avgiftsklasser beroende på reaktorns storlek mätt i termisk effekt.
- Varje avgiftsklass utgör ett avgiftskollektiv där kravet på full kostnadstäckning tillämpas per avgiftsklass.
- En förväntat större arbetsinsats för myndighetens granskning vid en första ansökan inom en avgiftsklass fördelas på det antagna antalet ansökningar per avgiftsklass.
- När ansökan om tillstånd lämnas in betalas 10 procent av ansökningsavgiften för en inledande bedömning av om ansökan är komplett. Därefter betalas resterande ansökningsavgift i tre delar.
- Om ansökan omfattar fler än en kärnkraftsreaktor av samma reaktormodell, tas full avgift ut för den första reaktorn och en reducerad avgift för respektive ytterligare reaktor. För ansökningsavgiften gäller 10 procent och för granskningsavgiften gäller 25 procent av avgiften för den första reaktorn.
- Möjlighet till tilläggsavgift ska tillämpas restriktivt och möjlighet till nedsättning av avgift omfattar fall då avgiften bedöms som oskälig.
- Avgiftsnivåerna bygger på osäkra förutsättningar och bör vid behov kunna omprövas.

Avgifterna för prövning av nya kärnkraftsreaktorer har en tydlig koppling till tillståndsprövning och stegvist godkännande enligt kärntekniklagen, från ansökan om tillstånd till uppförande, innehav eller drift, till godkännande av rutinmässig drift

Avgifterna för prövning av nya kärnkraftsreaktorer omfattar enligt principerna i avsnitt 9.1 och 9.2 att full kostnadstäckning ska nås för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning inom samtliga nödvändiga sakområden av att de krav på säkerhet och strålskydd som ställs i lag, förordning och föreskrifter på kärntekniska anläggningar uppfylls i tillämplig omfattning.

Enligt avsnitt 8.5.4 föreslår utredningen att begreppet permanent avstängd kärnkraftsreaktor utgår. Utredningen föreslår även att det stegvisa förfarandet med särskilt godkännande införs i kärntekniklagen (avsnitt 8.3.6) och att definitioner som knyter an till det stegvisa förfarandet förtydligas och lyfts in i lagen (avsnitt 8.3.7). Detta innebär att aktuella definitioner som tillämpats i villkor till beslut om tillstånd för kärntekniska anläggningar införs i lagen. Innan förslag om ändringar i lag kan träda i kraft föreslår utredningen att begreppens innebörd förtydligas och förenklas i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten, så att de sedan direkt kan flyttas och läsas i sitt sammanhang i lagen. I ett första steg förtydligas begreppen i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten, vilket också innebär att definitionen av *normal drift* utgår och en ny definition för *rutinmässig drift* införs. Även definitionerna av *provdrift* och *avveckling* föreslås förtydligas.

Förslaget att avgifterna för prövning av nya kärnkraftsreaktorer har en tydlig koppling till tillståndsprövning och stegvist godkännande innebär därmed att de avgiftstyper som gäller i dag, ansökningsavgift och granskningsavgift, fortsatt används som modell för utredningens förslag till nya avgifter. Enligt vad som beskrivs i avsnitt 4.3 om befintliga avgifter tas en ansökningsavgift ut som avser Strålsäkerhetsmyndighetens granskning och beslut om tillstånd till uppförande av en eller flera kärnkraftsreaktorer. Därefter tas granskningsavgifter ut under uppförande och provdrift, fram till myndighetens godkännande att inleda rutinmässig drift. Mer specifika förslag om avgifternas storlek, inbetalning och relation till prövningen enligt nuvarande system, respektive till prövningen enligt utredningens förslag om nytt prövningssystem, finns i avsnitt 9.5 och 9.6.

Ansöknings- och granskningsavgifter tas ut per ansökan som avser uppförande, innehav eller drift av en eller flera reaktorer på en plats

Enligt såväl dagens praxis som utredningens bedömning kan en ansökan om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning endast avse en förlägningsplats och en juridisk person (se avsnitt 8.3.5). Även prövningen av tillstånd enligt miljöbalken i mark- och miljödomstolen gäller för ett ärende som har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. I kapitel 8 konstateras därmed att ansöka t.ex. om två likadana kärnkraftsreaktorer på två olika platser hanteras som två parallella ansökningar. Det konstateras också att ett och samma tillstånd aldrig ska vara ställt till mer än en tillståndshavare för att undvika oklara ansvarsförhållanden. Det innebär att en ansökan om tillstånd endast kan avse en juridisk person.

Sammantaget innebär detta att de avgifter som betalas för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen (ansökningsavgift) och under efterföljande stegvist godkännande (granskningsavgift) bör omfatta en specificerad verksamhet på en angiven plats och debiteras den juridiska person som svarar för ansökan.

Avgifterna differentieras i olika avgiftsklasser beroende på reaktorns storlek mätt i termisk effekt

Utredningens förslag innebär att avgifter för kärnkraftsreaktorer tas ut efter föreskrivna avgiftsklasser. Avgifterna blir på detta sätt beroende av reaktorns storlek i form av termisk effekt. Avgiftsklasserna kan också sägas återspegla olika reaktorteknikers egenskaper. Utredningen föreslår att föreskrivna avgiftsklasser ska motsvara kärnkraftsreaktorer vars termiska effekt

1. överstiger 2 500 MW,
2. överstiger 800 MW men inte är högre än 2 500 MW,
3. överstiger 50 MW men inte är högre än 800 MW, och
4. inte överstiger 50 MW.

Avgiftsklasserna är avsedda att återspegla en grov indelning av olika reaktortekniker baserat på termisk effekt. Termisk effekt (eller värmeeffekt) är den mängd värme som produceras i en kärnreaktor under en viss tidsperiod. Termisk effekt är ett etablerat sätt att beskriva en reaktors storlek. Andra sätt kan vara att utgå från reaktorns härdinventarium som tillsammans med andra vägval för reaktorns konstruktion och dess säkerhetslösningar påverkar t.ex. potential för större olyckor och avfallsmängder.

En princip som kan ha betydelse för en gransknings omfattning är det som kan benämnas riskprofil. Med riskprofil avses avvägningen mellan konsekvenser av händelser och förhållanden som kan leda till skadlig verkan av strålning för människa eller miljö och deras sannolikhet att inträffa. Riskprofil för en anläggning bör vägas in för att kunna anpassa tillämpbarheten av olika föreskrifter och krav för den aktuella anläggningen och verksamheten. De principer för reglering som tillämpas i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter syftar till att en (befintlig eller ny) tillståndshavare värderar verksamhetens betydelse för säkerheten och strålskyddet, och vidtar nödvändiga åtgärder för att uppnå fullgod nivå av säkerhet och strålskydd inklusive förutsättningar för kärnämneskontroll. Kravens utformning ger ett utrymme för anpassad tillämpning, både vad gäller behov av faktiska åtgärder och vilken bevisföring i form av utvärderingar, säkerhetsanalyser och andra typer av värderingar som krävs, enligt vad som följer av föreskrifternas avgränsning och ingående bestämmelser. Riskprofil är dock ett mer komplext koncept, som är svårare att använda som en konkret grund för den arbetsinsats som krävs för granskning av en ansökan om att bygga en ny anläggning, och tillhörande avgifter.

Det finns även andra aspekter som påverkar myndighetens granskningsinsats. Strålsäkerhetsmyndigheten har i genomfört regeringsuppdrag bl.a. beskrivit att en SMR av känd och beprövad teknik, särskilt om den byggs på en befintlig förläggingsplats av en tillståndshavare med erfarenhet av andra motsvarande anläggningar, borde gå snabbare att tillståndspröva och kräva mindre tillsyn än t.ex. en reaktor baserad på ny teknik, på en helt ny förläggingsplats, med en ny tillståndshavare.⁴ Även hur reaktorns energi ska användas (t.ex. elproduktion till stamnät, vätgasproduktion, värme som nyttjas för kraftvärme eller olika industriella tillämpningar)

⁴ SSM2022-6007-7, s. 18.

kan ha betydelse, t.ex. i relation till reaktorns placering och påverkan på och från intilliggande verksamheter.

Sammantaget kan det konstateras att det finns många variabler som kan påverka antalet arbetstimmar som det tar att granska en ansökan om att bygga ny kärnkraft. Som beskrivs i avsnitt 12.4 är det inte så många andra länder som anger på förhand fastställda avgifter för myndigheternas granskning av en tillståndsansökan. I de flesta fall tillämpas någon form av löpande avgift. Utredningen har dock noterat att den amerikanska strålsäkerhetsmyndigheten U.S.NRC nyligen börjat tillämpa termisk effekt när det gäller just avgift för tillståndsprovning av SMR.⁵ Däremot är det amerikanska provningssystemet för ny reaktorteknik under utveckling, och utredningen har inte haft möjlighet att närmare identifiera hur avgifter för provning av SMR tillämpas.

Utredningens bedömning är att termisk effekt, som ett etablerat sätt att beskriva en reaktors storlek, bör kunna fungera som en enkel och tydlig grund för att åstadkomma en differentierad avgiftsmodell. Baserat på denna inriktning har utredningen övervägt olika alternativ för de specifika intervall som bör väljas för indelning i avgiftsklasser. IAEA använder i sin databas för sammanställning av olika nya reaktortekniker – Advanced Reactor Information System (ARIS)⁶ följande gruppering för reaktorhårdens storlek (eng. *core size*) baserat på termisk effekt (kvalitativ beskrivning):

1. Större än 3 000 MWt (stor)
2. 1 000–3 000 MWt (medium)
3. 30–1 000 MWt (liten)
4. Mindre än 30 MWt (micro).

En annan referens är de effektnivåer som framgår av IAEA:s guide GS-G-2.1.⁷ Guiden innehåller beredskapskategorisering och rekommendationer om avstånd för beredskapszoner som syftar till att bistå

⁵ Enligt sammanställning av begrepp för utveckling av och innovativa reaktorer inklusive SMR som tagits fram av IAEA (Nuclear Energy Series No. NR-T-1.19, s. 13) tillämpar U.S.NRC en särskild avgiftsklass för SMR av typen lättvattenreaktorer med termisk effekt upp till och med 1 000 MW.

⁶ Advanced Reactor Information System | Aris (iaea.org).

⁷ IAEA Safety Standards Series No. GS-G-2.1 Arrangements for preparedness for a nuclear or radiological emergency, International Atomic Energy Agency, Wien (2007).
<https://www-pub.iaea.org/mtcd/publications/pdf/pub1265web.pdf>, Tabell 8 Appendix II.

i att skapa en riskanpassad beredskap kring anläggningen. Avstånden som anges i guiden är indikativa. Det faktiska behovet och utsträckning av beredskapszoner för en ny anläggning ska utvärderas enligt andra krav och kriterier inom IAEA:s standarder. I guidens tabell 8 i Appendix II för stöd för bedömning av beredskaps- och planeringszoner används följande indelning i termisk effekt:

1. Större än 1 000 MWt
2. 100–1 000 MWt
3. Mindre än 100 MWt.

Denna gruppering är dock under revidering av IAEA. Kopplingen till indikativa behov av beredskapszoner etc. har setts över i detta arbete. I det senaste remitterade förslaget till GS-G-2.1 anges följande möjliga gränser för indikativa behov av beredskapszoner etc.:

1. Större än 1 000 MWt
2. 100–1 000 MWt
3. 10–100 MWt
4. 2–10 MWt.

I relation till den indelning av reaktorhårdens storlek som finns i ARIS innebär den föreslagna uppdelningen en ny lägre gräns nedåt för mycket små reaktorer, men ingen skillnad för reaktorer över 1 000 MWt. De två lägre nivåerna föreslås indikera ett möjligt behov av mindre beredskaps- och planeringszoner än för reaktorer med en termisk effekt över 100 MWt. Utredningen konstaterar dock att indelningen IAEA:s GS-G-2.1 är framtagen för ett specifikt syfte, vilket det kan finnas anledning att följa upp i utredningens senare del om just beredskaps- och planeringszoner, samt de avgifter som knyts just till beredskapsplanering. För den övre gränsen kan det konstateras att storskaliga reaktorer ligger mycket väl över den högsta nivån på 1 000 MWt, vilket också återspeglas i databasen ARIS. Däremot utvecklas flera reaktortekniker som tillämpar ökad grad av modularitet i tillverkning och byggnation och moderna säkerhetskoncept avseende t.ex. s.k. passiv säkerhet, vilka är förhållandevis stora (typiskt cirka 800–1 000 MWt eller däröver). Dessa kan anses rimliga att, ur ett gransknings- och avgiftsperspektiv-

iv, skilja från storskaliga reaktorer, men ändå särskiljas från betydligt mindre reaktorer. Utredningen har bedömt att 2 500 MWt är en lämplig nivå eller gräns mellan medelstora SMR och storskaliga reaktorer, då det inkluderar flera av de mer utvecklade större SMR-koncepten.

Slutligen har utredningen diskuterat lämpliga gränser med stöd av den genomgång av SMR som genomförts av OECD:s kärnenergi-byrå (NEA) och deras utveckling i olika dimensioner mot kommersiellt bruk i en s.k. SMR Dashboard, se även avsnitt 4.1.4.⁸ Utredningen har gjort ett urval av de reaktormodeller som tas upp i denna. I tabell 9.1 har utredningen sammanfattat hur detta urval av reaktortekniker i NEA SMR Dashboard kan fördelas i förhållande till föreslagna avgiftsklasser.

Tabell 9.1 Sammanfattning av ett urval av nya reaktormodeller under utveckling

Termisk effekt (spann)	Antal modeller inom klass	Varav lättvatten (andel inom klass)	Varav etablerad bränsletyp ¹	Antal påbörjad tillstånds-prövning ² (förprövning ³)	Antal inom klass byggda och i drift i något jämförbart land
>2500 MWt	3	3 (100 %)	3	3	3
800–2500 MWt	9	5 (55 %)	6	1 (6)	0
50–800 MWt	21	3 (14 %)	3	2 (6)	0
<50 MWt	11	1 (9 %)	1	2 (5)	1

Egen sammanställning baserat på urval av reaktortekniker i OECD NEA SMR Dashboard 2nd edition för avgiftsklass 2–4. Sammanställning för avgiftsklass 1 baserat på egna bedömningar.

¹ Uranoxid (UO₂ pellets).

² Med påbörjad tillståndsprövning avses att en ansökan lämnats in till en nationell myndighet med ansvar för granskning av frågor om säkerhet och strålskydd.

³ Med förprövning avses att det finns öppet tillgänglig information om bekräftad pågående värdering som föregår tillståndsprövning enligt en etablerad process, t.ex. Vendor Design Review i Kanada eller Generic Design Assessment i Storbritannien.

Baserat på ovanstående underlag och diskussion om olika reaktortekniker och deras egenskaper föreslår utredningen följande uppdelning i avgiftsklasser:

⁸ NEA (2024), The NEA Small Modular Reactor Dashboard: Second Edition, OECD Publishing, Paris.

- **Avgiftsklass 1:** reaktorer vars termiska effekt överstiger 2 500 MWt. Denna avgiftsklass omfattar storskaliga reaktorer och de reaktortekniker som kan anses vara färdigutvecklade för kommersiellt bruk, och med ett antal exempel på reaktorer som tillståndsprövats och byggts under senare tid (av lättvattentyp).
- **Avgiftsklass 2:** reaktorer vars termiska effekt överstiger 800 MWt men inte är högre än 2 500 MWt. Denna avgiftsklass omfattar 9 av 41 reaktortekniker i utredningens urval inom OECD NEA SMR Dashboard och kan beskrivas som större SMR. De flesta reaktorteknikerna är av lättvattentyp och nyttjar samma typ av kärnbränsle som befintliga reaktorer i Sverige. De kan trots det innebära nya tillverknings- installations- eller driftsätt. Flera av dessa diskuteras internationellt och i vissa fall för uppförande i Sverige, och flera myndigheter i andra länder har påbörjat tillståndsprövning eller någon form av granskning som föregår tillståndsprövning av en eller flera ingående tekniker. Ingen är ännu fullt ut prövad eller tagen i drift i jämförbara länder.
- **Avgiftsklass 3:** reaktorer vars termiska effekt överstiger 50 MWt men inte är högre än 800 MWt. Denna avgiftsklass omfattar 21 av 41 reaktortekniker i utredningens urval inom OECD NEA SMR Dashboard och kan beskrivas som mindre SMR. Reaktorteknikerna är av mer varierande typ och utvecklingsskede, i högre utsträckning s.k. avancerade modulära reaktorer, AMR. Ett fåtal är av lättvattenteknik och nyttjar samma typ av kärnbränsle som befintliga reaktorer i Sverige. Flertalet bygger dock på tekniker, så som gaskylda, metallkylda och smältsaltreaktorer, som ännu inte är fullt ut tillståndsprövade eller tagna i drift i jämförbara länder.
- **Avgiftsklass 4:** reaktorer vars termiska effekt är mindre än 50 MWt. Denna avgiftsklass omfattar 11 av 41 reaktortekniker i utredningens urval inom OECD NEA SMR Dashboard och kan beskrivas som micro-reaktorer (MMR). En reaktor använder lättvatten som kylmedel och nyttjar samma typ av kärnbränsle som befintliga reaktorer i Sverige. Övriga modeller nyttjar annan teknik för kylning och för Sverige nya bränsletyper. Ingen är ännu fullt ut prövad eller tagen i drift i jämförbara länder.

Avgiftsnivån påverkas av antaganden om reaktorteknikernas mognad och därmed vilken etablerings- och utbyggnadstakt de kan antas få under en överskådlig framtid. Inom avgiftsklasserna 3 och 4 ryms avancerade och mer varierande typer av reaktortekniker. Det medför att det är större osäkerhet för dessa teknikers mognadsgrad vad gäller såväl teknik som driftskoncept. Avsikten med avgiftsmodellen är dock att en ansökan ska hanteras dels så att större utvecklings- eller utredningsfrågor inte ska krävas inom ramen för tillståndsprövningen, dels så att principen om anpassad tillämpning avseende granskning av de risker avseende säkerhet och strålskydd som reaktortekniken innebär iakttas. Det ska inte förväxlas med en mindre noggrann granskning, men däremot att process och metod för granskning kan antas ske på ett sådant sätt att arbetsinsatsen vid tillståndsprövning kan justeras. Denna princip får framför allt effekt med det förslag till ny prövningsprocess som utredningen föreslår, se avsnitt 9.6 nedan.

Sammanfattningsvis ger termisk effekt en grov indelning och tar inte hänsyn till alla faktorer som kan ha betydelse för omfattningen på den granskning av en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen som kan krävas av Strålsäkerhetsmyndigheten. Dock innebär det som fördelningsgrund av avgiftsklasserna en rimlig hänsyn till komplexiteten i granskningen som baseras på aktuellt kunskapsläge om olika reaktortekniker som utredningen kunnat identifiera och speglar skillnaden i kostnader för prövningen mellan de olika klasserna på ett rimligt sätt.

Varje avgiftsklass utgör ett avgiftskollektiv där kravet på full kostnadstäckning tillämpas per avgiftsklass

Avgifterna som den sökande betalar ska återspegla arbetsinsatsen i Strålsäkerhetsmyndighetens prövning. Arbetsinsatsen påverkas bland annat av de egenskaper avseende säkerhet och strålskydd som följer av om den aktuella reaktormodellen är känd eller ny och reaktorns storlek mätt i termisk effekt. Utredningen föreslår att varje avgiftsklass ska utgöra ett avgiftskollektiv eftersom förutsättningarna för de olika reaktormodeller som ingår i respektive avgiftsklass varierar vilket kan påverka Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats. Med förutsättningar avses t.ex. i vilken grad aktuella reaktormodeller och deras teknik (t.ex. avseende kylmedel och typ av kärnbränsle)

är känd i Sverige eller i andra länder (se även avsnitt 4.1.4 om känd och ny reaktorteknik). En avgiftsklass kan omfatta reaktormodeller som i huvudsak utgör känd reaktorteknik för Strålsäkerhetsmyndigheten. En avgiftsklass kan också omfatta reaktormodeller som granskats eller prövats i annat land, vilket kan ge stöd till myndighetens granskning, eller så kan en avgiftsklass omfatta reaktormodeller som inte tidigare granskats eller tillståndsprövats.

Sammanställningen av reaktortekniker baserat på OECD NEA SMR Dashboard i tabell 9.1 ovan visar tydligt både att antalet olika reaktormodeller och variationen i deras egenskaper är större för avgiftsklass 3 och 4 än för avgiftsklass 1 och 2. Även om det finns generella samordnings- och effektivitetsvinster som inte är specifika för en enskild avgiftsklass, bedömer utredningen att det inte är rimligt att mer etablerade aktörer och reaktortekniker ska bära de relativt sett större initiala arbetsinsatser som granskningen sannolikt kräver för högre grad av avancerad och ny reaktorteknik. Antalet ansökningar per avgiftsklass är en viktig parameter vid beräkningen av avgiftens storlek. Det följer av utredningens förslag att avgiftskollektivet ska dela på den större kostnad som den första ansökan antas innebära. De antaganden utredningen gjort om antalet ansökningar redovisas i avsnitt 9.4.

En förväntat större arbetsinsats för myndighetens granskning vid en första ansökan inom en avgiftsklass fördelas på det antagna antalet ansökningar per avgiftsklass

Ansökningsavgiften beräknas baserat på antaganden om antal arbetstimmar för Strålsäkerhetsmyndigheten, dels för den första ansökan i sin avgiftsklass, dels för ett antal ytterligare ansökningar inom samma avgiftsklass. På detta sätt bildas ett avgiftskollektiv per avgiftsklass, där en förväntat högre arbetsinsats för en första ansökan inom respektive kollektiv, fördelas ut på ett antaget antal efterföljande ansökningar inom samma klass. Detta innebär att avgiftsnivåerna sätts på ett sådant sätt att den första sökande inte missgynnas.

På detta sätt tar avgiftsmodellen viss hänsyn till att en typ av reaktormodell som kan antas aktuell inom de olika avgiftsklasserna inte tidigare prövats eller fått tillstånd till uppförande, innehav eller drift i Sverige (s.k. First Of A Kind, FOAK). Dessutom tas hänsyn

till om en avgiftsklass kan antas omfatta fler reaktormodeller med mer innovativ teknik som inte är tidigare är prövad alls, eller i lika stor utsträckning, i världen. En prövning av en sådan reaktormodell kräver rimligen en större insats av en granskande myndighet, med sämre förutsättningar att ta stöd av andra länders erfarenheter. Efter att en reaktormodell är prövad en första gång, antar utredningen att arbetsinsatsen som krävs för de därefter följande prövningarna av samma reaktormodell är mindre (s.k. Nth Of A Kind, NOAK).

Samtidigt bedömer utredningen att det är rimligt att anta att skillnaden mellan den första och andra prövningen av en sådan reaktor bör bli större, genom att myndigheten då avgjort principiella frågor för reaktormodellen. Då avgiftsklass 3 och 4 omfattar fler reaktormodeller med dessa förutsättningar, föreslår därför utredningen en större skillnad från granskning av PSAR för den första (FOAK) jämfört med efterföljande (NOAK), genom att antagna arbetstimmar halveras.

Antalet ansökningar per avgiftsklass är en viktig parameter i detta sammanhang, eftersom det avgör på hur många ansökningar den högre kostnaden för en första ansökan ska fördelas. De antaganden utredningen gjort om antalet ansökningar redovisas i avsnitt 9.4.

Alternativ för finansiering av tillkommande kostnad för den första reaktorn i sitt slag

Utredningens förslag till avgift utgår från kommittédirektivens kriterium om full kostnadstäckning. En annan inriktning har varit att föreslå avgifter som minskar tröskeln för en första sökande inom en avgiftsklass.

Utredningen inser att den modell som utarbetats för med sig både för- och nackdelar. Genom att den större arbetsinsats som förväntas krävas för myndighetens granskning av den första ansökan inom en avgiftsklass fördelas ut på ett avgiftskollektiv bestående av ett antal ansökningar inom kommande 10-årsperiod, blir avgiften högre för varje sökande än den förväntade "normala" omfattningen av en granskning (enligt utredningens förslag beräknad med en schablon för sänkning av antalet arbetstimmar jämfört med den första inom respektive klass). En konsekvens av den valda modellen är att den högre kostnaden för den första ansökan har blivit finansierad

när det antal ansökningsprocesser som ligger till grund för beräkningen av avgiftsnivån genomförts. För eventuella ansökningar som inkommer därefter kommer avgiftsnivån att vara högre än kostnaden för den förväntade arbetsinsatsen för myndigheten, vilket medför att avgiftsnivån behöver omprövas om eller när den situationen uppstår.

Ett alternativ till den valda metoden, som också innebär full kostnadstäckning, är att varje sökande betalar för den tid som myndigheten behöver för att granska den sökandes ansökan. Med en sådan metod skulle den första sökanden i en avgiftsklass betala mer än de efterföljande i den mån den första ansökan tar längre tid för myndigheten.

Ytterligare ett möjligt alternativ vore att den extra kostnad som den första granskningen per klass förväntas behöva, finansieras på annat sätt än genom avgifter som betalas av den/de sökande. T.ex. skulle staten kunna subventionera ansökningsavgifterna genom att anslagsfinansiera den extra kostnaden för den första ansökan. Det skulle i så fall medföra att alla ansökningar bara skulle betala en avgift motsvarande en normal omfattning av en granskning. Det skulle dock medföra att full kostnadstäckning inte uppnås.

När ansökan om tillstånd lämnas in betalas 10 procent av ansökningsavgiften för en inledande granskning för att bedöma om ansökan är komplett – därefter betalas resterande ansökningsavgift i tre delar

Ansökningsavgiften ska betalas till Strålsäkerhetsmyndigheten. När ansökan ges in ska en avgift om 10 procent av den totala ansökningsavgiften betalas för en inledande granskning. För den fortsatta granskningen av ansökan ska resterande avgift betalas i tredjedelar inom loppet av två år efter att ansökan gavs in. Betalning sker efter särskild debitering av Strålsäkerhetsmyndigheten.

Eftersom det råder stor osäkerhet om innehållet i framtida ansökningar vad gäller typ av reaktorer m.m. bör en inledande kontroll av ansökan genomföras för att bedöma om ansökan är komplett för att tillståndsprövning enligt kärntekniklagen ska kunna påbörjas. Eventuella inledande kompletteringsbehov kan hanteras om det inte rör sig om omfattande brister. Vidare är Strålsäkerhetsmyndigheten skyldig att genomföra vissa uppgifter i samband med en an-

sökan, såsom notifiering mot IAEA och notväxling med grannländer. För denna inledande kontroll bör tio procent av den totala ansökningsavgiften erläggas.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten efter den inledande granskningen bedömer att ansökan inte uppfyller de krav som ställs för en vidare behandling av ansökan ska myndigheten delge sökanden ett föreläggande om att inom en viss tid avhjälpa bristen. Uppfyller inte den sökande kompletteringskraven får myndigheten avvisa ansökan. Någon vidare hantering är inte aktuell och ingen ytterligare avgift debiteras utöver avgiften för den inledande granskningen.

När en ansökan bedömts vara komplett påbörjas den materiella granskningen. Den sökande debiteras då resterande ansökningsavgift i tre delar inom två år efter att ansökan gavs in.

Om ansökan omfattar fler än en kärnkraftsreaktor av samma reaktormodell, tas full avgift ut för den första reaktorn och en reducerad avgift för respektive ytterligare reaktor.

Ansökningsavgift

Om en ansökan omfattar flera reaktorer av samma reaktormodell ska ansökningsavgiften beräknas med en full avgift för en reaktor enligt dess relaterade avgiftsklass, och en tillkommande avgift som motsvarar 10 procent av avgiftsklassens avgiftsnivå för varje ytterligare reaktor. För reaktorer av olika modeller inom samma ansökan tas full avgift ut för varje reaktor enligt avgiftsklasserna.

Ansökningsavgiften bör debiteras per ansökan, men om en ansökan omfattar uppförande av mer än en kärnkraftsreaktor på samma plats, påverkas avgiften av antalet ingående reaktorer. Om ansökan omfattar flera reaktorer som är av olika modell betalas full avgift för varje reaktor som ingår i ansökan, även om de tillhör samma avgiftsklass. Om ansökan omfattar mer än en reaktor, men av samma modell, antas att granskningen i stor utsträckning kan göras samlat. Det är dock utredningens bedömning att det är nödvändigt att en viss hänsyn tas till antalet reaktorer som ansökan omfattar även i sådana situationer, eftersom flera nya reaktorer på samma plats kräver särskilda granskningsinsatser t.ex. avseende reaktorernas möjliga påverkan på varandra vid eventuella händelser som har betydelse

för säkerheten och strålskyddet vid någon av reaktorerna, avseende gemensamma eller delade strukturer, system eller komponenter, eller avseende gemensamma organisatoriska funktioner för drift, underhåll, fysiskt skydd eller beredskap m.m. En avgift motsvarande 10 procent av ordinarie avgift bör därför tas ut för varje ytterligare reaktor av samma modell som ingår i en ansökan.

Granskningsavgift

Om en ansökan om uppförande, provdrift eller rutinmässig drift omfattar flera reaktorer av samma modell ska granskningsavgiften beräknas med en grundavgift för en reaktor enligt de avgiftsklasser som anges och en tillkommande avgift som motsvarar 25 procent av grundavgiften för varje ytterligare reaktor. För reaktorer av olika modeller tas full granskningsavgift ut för varje reaktor enligt avgiftsklasserna.

Omfattar ansökan flera reaktorer innebär det en ökad granskningsinsats för Strålsäkerhetsmyndigheten även om reaktorerna är av samma modell. Reaktorerna kanske inte uppförs samtidigt och erfarenheter från den som byggs först kan innebära att vissa förändringar görs vid bygget av den eller de nästkommande. Vidare ska granskningen (inkl. tillsynsliknande insatser vid förlägningsplatsen) under uppförandet vara lika noggrann för varje reaktor oaktat att de är av samma modell, även om granskningen då kan fokusera på eventuella platsspecifika skillnader.

Möjlighet till tilläggsavgift ska tillämpas restriktivt och möjlighet till nedsättning av avgift omfattar fall då avgiften bedöms som oskälig

I 6 § respektive 8 § avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten finns bestämmelser om tilläggsavgifter. För ansökningsavgifter gäller att myndigheten får debitera en tilläggsavgift per timme om kostnaderna för prövningen väsentligt överstiger föreskrivna belopp. För granskningsavgifter gäller att myndigheten får debitera en tilläggsavgift per timme för det arbete myndigheten har utfört som inte täcks av föreskrivna belopp. De avgiftsnivåer för ansökningsavgifter och granskningsavgifter som utredningen före-

slår är beräknade utifrån att det under en tioårsperiod inkommer fler än en ansökan per avgiftsklass och att full kostnadstäckning ska uppnås sett över hela perioden. Det är därför viktigt att möjligheten att tilläggsdebitera en enskild ansökan hanteras mycket restriktivt samt att de principer och antaganden som ligger till grund för avgifternas nivåer beaktas.

Den generella möjligheten för Strålsäkerhetsmyndigheten att sätta ned en avgift om det finns särskilda skäl regleras i 19 §. Särskilda skäl får anses finnas om avgiftsnivån bedöms som oskälig i förhållande till arbetsinsatsen. Bestämmelsen bör kvarstå och utredningen föreslår att den kompletteras med att nedsättning får ske om avgiften bedöms som uppenbart oskälig. Precis som när det gäller möjligheten att tilläggsdebitera är det emellertid lika viktigt vid övervägande av nedsättning av avgifter att beakta de principer och antaganden som ligger till grund för avgifternas nivåer, inkl. möjligheten att full kostnadstäckning kan uppnås inom en längre period.

Avgiftsnivåerna bygger på osäkra förutsättningar och bör vid behov kunna omprövas

De principer som utredningen föreslår för prövningsavgifterna ska leda till ett avgiftsuttag som är rättvist, förutsägbart och fullt finansierat. En konsekvens av dessa principer är emellertid att utredningen behöver göra antaganden om hur många ansökningar per avgiftsklass som kan förväntas inkomma framöver. I avsnitt 9.4 redovisar utredningen dessa antaganden. Eftersom den information som i nuläget är tillgänglig är mycket knapphändig kan antalet ansökningar mycket väl vara över- eller underskattat i förhållande till hur utfallet blir. Utredningen vill därför framhålla att det är mycket osäkert om de föreslagna avgiftsnivåerna faktiskt kommer att leda till full kostnadstäckning inom en tioårsperiod.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen av att avgiftsnivåerna ses över och vid behov omprövas framöver när mer information finns tillgänglig. En årlig uppföljning bör göras av avgiftsintäkter i förhållande till kostnader uppdelat på avgiftsklasserna och inom ramen för uppföljningen av avgiftsbelagd verksamhet. Kostnadstäckningsgraden behöver följas över tid och full kostnadstäckning bör uppnås inom cirka tio år. Möjligen kan denna fråga hanteras

inom ramen för den årlig översyn som är en del av det ordinarie budgetarbetet inom Regeringskansliet, om avgifterna framöver bruttoredo visas som utredningen föreslår. Strålsäkerhetsmyndigheten ser regelbundet över de avgifter myndigheten disponerar på sikt kan även ansöknings- och granskningsavgifterna omfattas. Samtidigt behöver en översyn beakta principerna som ligger till grund för differentierat avgiftsuttag med full kostnadstäckning över tid enligt utredningens förslag, vilket möjligen kan tala för att en översyn görs i särskild ordning när så bedöms lämpligt. I den mån det finns behov av justeringar inom en avgiftsklass bör det hanteras på ett ordnat sätt som kan medföra att efterföljande sökanden får täcka för underskattningar av krävd arbetstid för tidigare ansökningar.

9.4 Scenario för antal antagna ansökningar

De principer som föreslås ovan, inte minst principerna om full kostnadstäckning, fast pris, och att varje avgiftsklass utgör ett avgiftskollektiv, innebär att det är nödvändigt att göra en bedömning av hur många ansökningar som kan förväntas inkomma under den kommande 10-årsperioden. Bedömningen redovisas i tabell 9.2. Det är mycket vanskligt att göra en sådan bedömning, eftersom den beror på omständigheter som i stor utsträckning inte är kända i dagsläget, t.ex. finansiella förutsättningar för att initiera denna typ av större infrastrukturprojekt, samhällets intresse och acceptans för specifika initiativ, samt teknisk utvecklingstakt för etablering och kommersialisering av SMR av olika typ. Därför ska inte det scenario som utredningen valt tolkas som en rekommendation. Utredningens scenario är en möjlig utveckling, men det finns många andra alternativa utvecklingar som är lika sannolika.

Däremot medför osäkerheten i utredningens scenario att det också är osäkert hur väl de nivåer för avgifterna som utredningen föreslår kommer att bidra till full kostnadstäckning i de olika avgiftsklasserna under den kommande tioårsperioden.

Tabell 9.2 Scenario för uppförande av antal reaktorer av olika reaktorteknik

Utredningens antagande om antal ansökningar under kommande 10 års-period som ligger till grund för beräkningen av avgifternas storlek

Avgiftsklass	Antal ansökningar per klass	Antal reaktorer per ansökan	Totalt antal uppförda reaktorer	Installerad effekt per reaktor (MWe)	Installerad effekt per klass (MWe)
>2500 MWt	2	2	4	1 250	5 000
800–2 500 MWt	4	3	12	350	4 200
50–800 MWt	5	2	10	100	1 000
<50 MWt	5	2	10	10	100
Summa:	16	n.a.	36	n.a.	10 300¹

¹ Antagandena i tabellen kan jämföras med beskrivningen i regeringens energipolitiska inriktning att det till 2035 bör finnas motsvarande minst två storskaliga på plats och att det till 2045 behövs en utbyggnad motsvarande minst tio nya storskaliga reaktorer (prop. 2023/24:105 s. 36).

Källa: Egna beräkningar.

Utredningens utgångspunkt är att ny kärnkraft i Sverige och i världen i stort kan komma att utgöras av större variation av olika typer och storlekar av reaktorer än vad som finns i drift i dag (se även avsnitt 4.1.4 om ny reaktorteknik samt avsnitt 9.3 om avgiftsklassernas sammansättning). Ovanstående scenario beaktar att det finns olika aktörer med olika reaktormodeller, som är intresserade av att ansöka om tillstånd inom angiven tidsperiod. Även med de osäkerheter som beskrivs ovan, finns det reaktortekniker inom varje avgiftsklass som väcker större intresse och har påbörjat eller ligger nära att påbörja tillståndsprövning i andra länder.

Den samlade installerade effekten blir med detta uppskattade scenario i nivå med regeringens mål (se även avsnitt 3.1), och anses av utredningen varken särskilt främja eller hämma någon avgiftsklass.

9.5 Avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag för nuvarande prövningssystem

Utredningen lämnar i detta avsnitt förslag på avgifter för prövning av tillstånd och stegvist godkännande enligt nuvarandeprövningssystem (se kapitel 3 och 4 för mer bakgrund och utgångspunkter). Avgifterna föreslås med utgångspunkt i de principer som etableras i avsnitt 9.1 och 9.3, scenario för antal antagna ansökningar i avsnitt 9.4,

tidigare avgiftsmodell och erfarenheter som Strålsäkerhetsmyndighetens motsvarigheter i andra länder har från olika prövningar (se avsnitt 12.4).

9.5.1 Ansökningsavgift

Utredningens förslag: Ansökningsavgiften för tillstånd om uppförande av en ny kärnkraftsreaktor enligt nuvarande provningssystem är per avgiftsklass

1. 85 750 000 kronor
2. 56 875 000 kronor,
3. 44 800 000 kronor och
4. 22 400 000 kronor.

Ansökningsavgiften i nuvarande provningssystem avser Strålsäkerhetsmyndighetens arbete för att granska en ansökan och ta fram ett yttrande till regeringen inför tillstånd för uppförande, innehav och drift av en ny kärnkraftsreaktor baserat på ett granskningsunderlag som inkluderar en förberedande preliminär strålsäkerhetsrapport (F-PSAR). Se även avsnitt 4.1.3 för mer information om provningssteg och innehåll i ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen.

Utredningen har bedömt vilken arbetsinsats som krävs för att granska en F-PSAR utifrån tidigare gällande avgiftsnivå och uppskattad arbetsinsats för en PSAR (se avsnitt 9.5.2). Bland annat har information i den promemoria från Regeringskansliet från 2011 med förslag till avgifter för tillståndsprövning och granskning av nya kärnkraftsreaktorer som beskrivs i avsnitt 12.4 använts för att bedöma bakgrunden till de gällande avgifterna. Även då baserades avgifterna på information från internationella exempel, främst Finlands då pågående arbete med den nya kärnkraftsreaktorn Olkiluoto 3. Genom att utredningen har efterfrågat information från såväl Finland som ett antal andra länder har gällande avgifter och tidigare jämförelse internationellt kunnat användas för att resonera om avgiftsnivåer. Samtidigt har utredningens intention varit att beakta de lärdomar som såväl industrin som myndigheter dragit från detta arbete, och därmed har utredningen också utgått från etablerade myndigheters

planering för pågående eller kommande granskningar, såsom i Frankrike och Kanada. Äldre avgifter har använts för viss rimlighetsbedömning.

Uppskattningen av PSAR baseras i huvudsak på internationell statistik, men också planering för nya granskningar beaktat dessa erfarenheter. Vid en jämförelse med andra länders motsvarande myndigheter är det också viktigt att beakta vilken typ och omfattning av underlag som arbetsinsatsen avser. I flera länder är de underlag som utredningen fått ta del av knutna till tillstånd för uppförande (eng. *construction license*) baserat på ett mer detaljerat underlag i nivå med en preliminär strålsäkerhetsrapport (PSAR). Detta bör avspeglas i den avgiftsnivå som ska gälla i förhållande till gällande prövningsprocess. I befintlig process granskas PSAR först efter givet tillstånd, efter ansökan om uppförande. Arbetstimmarna för det som ansökningsavgiften avser i befintlig process, dvs. granskning baserat på F-PSAR, har därför uppskattats till mindre omfattande, medan arbetstimmarna för PSAR i befintlig process i stället beaktas i granskningsavgiften (se avsnitt 9.5.2).

Den första ansökan i varje avgiftsklass beräknas ta fler arbetstimmar än de efterföljande. Den extra kostnaden för den första granskningen fördelas ut på det antal ansökningar som antas per avgiftsklass. För nuvarande prövningssystem bedöms granskningsinsatsen kunna minskas med 25 procent för samtliga avgiftsklasser. Utredningen bedömer att förenklingen för avgiftsklasserna 3 och 4 inte kan bli lika stor som i den nya processen (se avsnitt 9.6.2), eftersom den totala granskningens omfattning inte är fullt så detaljerad och det finns mindre utrymme att beakta en större effekt mellan FOAK och NOAK för mer innovativa tekniker. Omfattningen och djupet i granskningen är mindre eftersom det är en mer övergripande granskning som inte ger direkt rätt att påbörja uppförande.

Antalet arbetstimmar som utredningen har antagit per avgiftsklass redovisas i tabell 9.3.

Tabell 9.3 Antaganden – ansökningsavgift för granskning av ansökan om tillstånd inklusive förberedande preliminär strålsäkerhetsrapport (F-PSAR)

Antal arbetstimmar och ansökningar som ligger till grund för beräkning av ansökningsavgift per avgiftsklass

Avgiftsklass	Antal timmar för nr 1 (FOAK)	Antal timmar för nr 2, 3 etc. (NOAK)	Antal ansökningar	Avgiftsgrundande timmar	Avgift ¹ (Mnkr)
>2500 MWt	70 000	52 500	2	61 250	85,8
800–2 500 MWt	50 000	37 500	4	40 625	56,9
50–800 MWt	40 000	30 000	5	32 000	44,8
<50 MWt	20 000	15 000	5	16 000	22,4

¹ Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kr.⁹

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 9.4 nedan redovisas olika exempel på ansökningsavgiftens storlek när hänsyn tas till principen om att för en ansökan som innehåller flera reaktorer av samma modell för uppförande på samma plats tas full ansökningsavgift för en reaktor och 10 procent av avgiftsklassens avgiftsnivå för respektive ytterligare reaktor. Varje exempel representerar en ansökan avseende en eller flera reaktorer av samma eller olika typ, på en plats. För varje ansökan beräknas en sammanlagd avgift genom att först summera avgiften för varje reaktormodell som ingår i ansökan baserat på modellens avgiftsklass enligt reaktorns termiska effekt (se tabell 9.2 ovan). Sedan adderas reducerad avgift (10 procent av avgiften för avgiftsklassen) för varje ytterligare reaktor av samma modell.

⁹ Strålsäkerhetsmyndigheten har föreslagit en höjning av timpriset till 1 600 kronor/timme, Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM2024-6160-1), 2024.

Tabell 9.4 Exempel ansökningsavgift för en eller flera reaktorer av samma eller olika modell på en plats i samma ansökan

Antal reaktorer av varje modell som ingår i ansökan och total ansökningsavgift. Utöver den första reaktorn i en avgiftsklass betalar alla reaktorer av samma modell 10% av avgiften.

Ansökan nr	Reaktor-modell 1 LSR >2500 MWt	Reaktor-modell 2 SMR 1 1300 MWt	Reaktor-modell 3 SMR 2 900 MWt	Reaktor-modell 4 SMR 3 150 MWt	Reaktor-modell 5 MMR1 15 MWt	Summa ansökningsavgift (Mnkr)
1.	2	0	0	0	0	94,4
2.	1	2	0	0	0	148,9
3.	0	0	2	0	0	62,6
4.	0	5	0	0	1	102,1
5.	0	0	0	3	0	53,8
6.	0	0	0	0	5	31,4

Källa: Egna beräkningar.

De exempel på kombinationer av flera kärnkraftsreaktorer av en eller samma reaktormodell i en ansökan för en plats som ingår i tabellen avser främst att illustrera effekten av olika möjliga varianter. Utredningen avser inte med detta att beskriva i vilken mån det är att se som sannolika kombinationer. Allmänt kan dock ansökan nr 1 tänkas utgöra ett projekt i syfte att fylla ett större behov av elproduktion till transmissionsnätet. Ansökan nr 4 kan också ha sådana syften, men med möjlighet till ökad flexibilitet i energiproduktionen, och mindre påverkan vid avställning t.ex. för årliga avställningsperioder med underhåll. Den ansökan innehåller även en MMR, i den mån det kan utgöra ett exempel på ett mer lokalt energibehov i närheten av förlägningsplatsen.

I jämförelse med nu gällande ansökningsavgift för nya kärnkraftsreaktorer skulle ansökningsavgifterna i alla exempel bli betydligt högre. Summa ansökningsavgift med gällande avgifter fås genom att multiplicera antalet reaktorer per rad med 101,4 miljoner kronor. Det blir således mer än dubbla avgiften för en ansökan med två stora reaktorer av samma modell (ansökan nr 1), eller över tio gånger mer än den beräknade avgiften för fem micro-reaktorer (ansökan nr 6).

Modellen med nedsättning kan också bidra till vissa incitament att främst bygga samma reaktormodell på samma plats. Det är dock inte utredningens inriktning, utan förslaget knyter till den samord-

ningsvinst som kan uppnås i Strålsäkerhetsmyndighetens granskning som bedömts ha stark koppling till vald(a) reaktormodell(er) och hur det påverkar granskningstiden.

9.5.2 Granskningsavgift

Utredningens förslag: Granskningsavgift ska i nuvarande provningssystem betalas efter att ansökan om uppförande av en ny kärnkraftsreaktor lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Från och med det kalenderkvartal som ansökan om uppförande lämnas till och med det kalenderkvartal godkännande att inleda provdrift erhålls, är avgiften per kalenderkvartal och avgiftsklass

1. 13 028 000 kronor,
2. 10 148 000 kronor,
3. 7 077 000 kronor, och
4. 5 141 000 kronor.

Från och med det kalenderkvartal som följer efter godkännande att inleda provdrift till och med det kalenderkvartal som godkännande att inleda rutinmässig drift erhålls är avgiften per kalenderkvartal och avgiftsklass

1. 7 481 000 kronor,
2. 4 778 000 kronor,
3. 3 793 000 kronor, och
4. 2 166 000 kronor.

Utredningens förslag innebär att granskningsavgiften knyts tydligare till myndighetens prövning. Granskningsavgift i nuvarande provningssystem tas ut från det att ansökan lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten om att påbörja uppförandet och upphör när myndighetens godkännande av rutinmässig drift har erhållits. Det är en skillnad jämfört med dagens reglering där granskningsavgift ska erläggas från och med det kalenderår som följer efter att regering-

ens tillstånd gavs. Liksom i befintligt system avser granskningsavgiften att täcka såväl granskning av dokumentation som sådana kontroller och uppföljning som behöver göras på plats vid förläggningsplatser eller hos olika leverantörer. Granskningsavgift tas ut under två stadier, uppförande och provdrift, där avgiften är lägre i det senare. Det beror på att granskningens innehåll delvis skiljer sig åt i de två stadierna vilket påverkar Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats.

Granskningsavgift från ansökan om att inleda uppförande till godkännande att inleda provdrift

Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats från ansökan om uppförande till godkännande att inleda provdrift i gällande prövningsprocess kan grovt delas upp i tre delar:

- granskning och godkännande av ansökan om att påbörja uppförandet av en ny kärnkraftsreaktor med en preliminär strålsäkerhetsrapport (PSAR),
- årlig granskning och uppföljning av uppförandet, samt
- granskning och godkännande av att inleda provdrift med en förnyad strålsäkerhetsrapport (FSAR).

Antalet arbetstimmar och år som utredningen har antagit för de olika momenten per avgiftsklass redovisas i tabell 9.5.

Tabell 9.5 Antaganden – granskningsavgift från ansökan om att inleda uppförande till godkännande att inleda provdrift

Antal arbetstimmar och år som ligger till grund för beräkning av granskningsavgift per avgiftsklass

Avgiftsklass	Antal timmar PSAR (totalt)	Antal timmar FSAR (totalt)	Antal timmar plats- granskning (per år)	Antal år PSAR+ byggår	Avgift per år ¹ (Mnkr)
>2 500 MWt	120 000	75 000	20 000	2+7	52,1
800–2 500 MWt	78 750	49 219	15 000	2+5	40,6
50–800 MWt	43 750	27 344	10 000	2+3	28,3
<50 MWt	30 000	18 750	5 000	2+2	20,6

¹ Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kr.

Källa: Egna beräkningar

Bedömningen baseras på en internationell jämförelse och tidigare gällande avgiftsnivå. I avsnitt 12.5 redovisas de erfarenheter från olika länder som utredningen har tagit del av. Den mesta internationella statistiken avser storskaliga lättvattenreaktorer, med de erfarenheter som finns av utmaningar och problem under granskning och uppförande. Utredningen har vägt in information från de olika länderna som är representerade, men har till större grad tagit vägledning av de franska erfarenheterna och planering för kommande prövningar när det gäller avgiftsklass 1. Den franska myndigheten har dels direkt återgett antal timmar för granskning, dels bidragit med resonemang och erfarenheter om hur pågående projekt genomförts och hur det påverkar planeringen av granskningen av nya ansökningar.

För mindre reaktorer motsvarande avgiftsklass 2–4 är den internationella statistiken väldigt begränsad. Utredningen har i dessa fall enbart kunnat utgå från information om storleken på den arbetsinsats som myndigheter i andra länder planerar att använda för kommande granskningar av nya reaktorer som är mindre än storskaliga, med bl.a. tidigare problem och erfarenheter från granskning av storskaliga reaktorer i åtanke. För avgiftsklass 2 finns visst underlag vad gäller granskning av PSAR från Kanada. För avgiftsklass 4 är det i exempel från Frankrike som utredningen ansett vara mest relevanta. Utredningen har också vägt in vilka reaktortekniker som kan vara aktuella i de olika avgiftsklasserna och hur mogna de kan

anses vara i ett prövningsperspektiv, se även tabell 9.1. Med dessa utgångspunkter som grund har utredningen uppskattat arbetsinsatsen för de olika avgiftsklasserna enligt tabell 9.5.

När det gäller PSAR i gällande prövningsprocess bedömer utredningen att arbetsinsatsen för alla ansökningar kan likställas med tiden det beräknas ta för de granskningar som följer efter en första granskning (s.k. NOAK). Motivet för att inkludera den beräknade arbetsinsatsen för en första granskning som tar längre tid än övriga (s.k. FOAK), på motsvarande sätt som för ansökningsavgiften, bedöms vara svagt. Det beror främst på att ansökan i den gällande process redan genomgått en relativ detaljerad granskning i samband med ansökan om tillstånd (i nuvarande prövningssystem genom granskning av bl.a. en F-PSAR).

I nuvarande prövningssystem får inte uppförandet påbörjas innan granskning av PSAR genomförts och Strålsäkerhetsmyndigheten meddelat godkännande att inleda uppförande. För denna granskningstid har utredningen därför antagit ytterligare 2 år till antalet byggår per avgiftsklass, som de totala antalet timmar fördelas på.

När det gäller arbetsinsatsen för den årliga granskningen av uppförandet grundar sig utredningens bedömning i stort på det franska exemplet, där denna arbetsinsats uppgick till 20 000 timmar per år. Den reaktorns storlek motsvarar avgiftsklass 1. Med detta som utgångspunkt har utredningen uppskattat att det per år krävs 75 procent för avgiftsklass 2, 50 procent för avgiftsklass 3 och 25 procent för avgiftsklass 4 av antalet timmar i avgiftsklass 1 för att utföra granskningen.

När det gäller arbetsinsatsen för FSAR är det utredningens bedömning att den kan förväntas bli motsvarande mindre än för PSAR, som erfarenheterna i Frankrike visar. Samma relation mellan FSAR och PSAR har använts för att beräkna hur många färre arbetstimmar som krävs för granskning av ansökan med FSAR inom varje avgiftsklass. Granskningen antas genomföras parallellt med att uppförandet av kärnkraftsreaktorn pågår.

Vidare har utredningen gjort antaganden om hur lång tid som byggnationen pågår för respektive avgiftsklass. Detta innebär i praktiken att full kostnadstäckning uppnås när det antagna antalet år har gått, förutsatt att de antal timmar som utredningen antagit för respektive granskningssteg ungefär motsvarar det antal som faktiskt kommer att krävas. Samtidigt bör sägas att avgiftsmodellen

ger en viss flexibilitet, både för situationer där byggtiden av någon anledning skulle bli längre, och för situationer då granskningen kan genomföras på kortare tid, eftersom principen om kvartalsvis inbetalning tillämpas.

Granskningsavgift från godkännande att inleda provdrift till godkännande att inleda rutinmässig drift

Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats från godkänd provdrift till godkännande om att inleda rutinmässig drift i nuvarande provnings-system kan grovt delas upp i två delar:

- granskning och godkännande av att inleda rutinmässig drift med en kompletterad strålsäkerhetsrapport (KSAR), och
- årlig granskning och uppföljning som krävs på anläggningen under och efter genomförande av provdrift.

I stort tillämpas samma principer som för granskningsavgiften i det tidigare stadiet, men med vissa skillnader i gjorda antaganden. Efter att reaktorn godkänts för provdrift sätts granskningsavgiften ned. Myndighetens arbetsinsats förväntas vara lägre inför rutinmässig drift, eftersom granskningen i detta stadie är mer av uppföljande karaktär i form av att följa tillståndshavarens aktiviteter med att genomföra tester och omhändertata erfarenheter på ett systematiskt sätt. När det gäller den årliga granskningen har utredningen antagit att den kan vara mindre frekvent än i det tidigare granskningsstadiet och att skillnaden kan förväntas bli större för mindre reaktorer. Utredningen har därför uppskattat att det krävs en arbetsinsats per år jämfört med det tidigare granskningsstadiet motsvarande 60 procent för avgiftsklass 1, 50 procent för avgiftsklass 2, 40 procent för avgiftsklass 3 och 30 procent för avgiftsklass 4. När det gäller arbetsinsatsen för KSAR har utredningen antagit att den motsvarar 50 procent av FSAR för alla avgiftsklasser.

Antalet arbetstimmar och år som utredningen har antagit för de olika momenten per avgiftsklass redovisas i tabell 9.6.

Tabell 9.6 Antaganden – granskningsavgift från godkännande att inleda provdrift till godkännande att inleda rutinmässig drift

Antal arbetstimmar och år som ligger till grund för beräkning av granskningsavgift per avgiftsklass

Avgiftsklass	Antal timmar KSAR (totalt)	Antal timmar platsgranskning (per år)	Antal år provdrift och granskning	Avgift per år ¹ (Mnkr)
>2 500 MWt	37 500	12 000	4	29,9
800–2 500 MWt	24 609	7 500	4	19,1
50–800 MWt	13 672	4 000	2	15,2
<50 MWt	9 375	1 500	2	8,7

¹ Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kronor.

Källa: Egna beräkningar

9.5.3 Samlat avgiftsuttag i nuvarande prövningssystem

Som framgår ovan betalar den sökande olika avgifter under prövningen av ansökan kopplat till olika de olika stadierna i det nuvarande prövningssystemet. I tabell 9.7 redovisas en sammanställning av avgifternas storlek i de olika stadierna. Där framgår också hur inbetalning av ansökningsavgiften fördelas över tid enligt principerna i avsnitt 9.3.

Tabell 9.7 Avgifter för en kärnkraftsreaktor i nu gällande process för prövning och stegvist godkännande fram till godkännande att inleda rutinmässig drift

Miljoner kronor

Avgifter	Ansökan*			Uppförande per år	Provdrift per år	
	Inledande granskning	0	1			2
Gällande förordning		34,5	33,5	33,5	100,0	60,0
Förslag – gällande process						
>2 500 MWt	8,6	25,7	25,7	25,7	52,1	29,9
800–2 500	5,7	17,1	17,1	17,1	40,6	19,1
50–800	4,5	13,4	13,4	13,4	28,3	15,2
<50	2,2	7,5	7,5	7,5	20,6	8,7

* Ansökningsavgiften är inte årlig utan betalas enligt utredningens förslag i fyra delar varav den första avser en inledande granskning av ansökan.

Anm. Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kronor.

Källa: Egna beräkningar.

9.6 Avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag för ett nytt provningssystem

De principer som tagits fram för nuvarande provningssystem föreslås överföras även till nytt system, inklusive etablerade avgiftsklasser. Förberedande dialog och Strålsäkerhetsmyndighetens remittering inför regeringens principbeslut föreslår utredningen finansieras med anslag, se avsnitt 9.2. Däremot tillkommer frivilliga moment med olika typer av förhandsbesked som utredningen föreslår finansiering för enligt närmare beskrivning nedan.

9.6.1 Avgift för förhandsbesked

Utredningens förslag: Vid begäran om förhandsbesked tas en avgift ut enligt följande principer:

- En fast avgift som motsvarar en arbetsvecka tas ut för det inledande arbete som behöver utföras för att handlägga ärendet och bedöma om ansökan är komplett, arbetets omfattning och fastställa uppskattad kostnad och tidplan för arbetet för att genomföra den begärda granskningen.
- Den fastställda avgiften för återstående arbete med förhandsbeskedet debiteras i förskott med en periodicitet anpassad efter granskningens omfattning.
- Vid bedömning av om en avgift ska sättas ned, ska särskild hänsyn tas till för ärendet relevanta förhandsbesked.

Möjligheten att begära förhandsbesked syftar till att undanröja större osäkerheter om möjliga lösningar för konstruktion, organisation och resurser, eller förutsättningar för förlägningsplats, och möjliggöra en mer detaljerad, komplett ansökan. Se mer om utredningens förslag att det införs möjlighet att begära förhandsbesked i kapitel 8.

Ett förhandsbesked som binder den prövande myndighetens bedömning i förhållande till den efterföljande tillståndsprovningen utgör offentligrättslig verksamhet. Utredningen har därför föreslagit att uppgiften definieras i lag. Däremot kan det konstateras att det är svårt att på förhand definiera hur omfattande myndighetens

insats för varje sådan ansökan kommer vara, särskilt eftersom förhandsbesked kan avse en mer komplett bedömning avseende förutsättningarna för en förläggingsplats, en reaktormodell eller sökandes organisation och resurser, eller en eller fler mer specifika frågor. Det gör att det är svårt att etablera en fast avgift. Utredningen bedömer därmed att det är rimligt att Strålsäkerhetsmyndigheten ges mandat att ta ut en löpande avgift som täcker myndighetens kostnader.

För att öka förutsägbarheten i avgiftens slutliga storlek kan den avgiftsmodell som Strålsäkerhetsmyndigheten föreslagit i genomfört regeringsuppdrag om förhandsprövning vara en möjlighet. Enligt förslaget ges myndigheten möjlighet att ta ut en fast grundavgift för det inledande arbete som behöver utföras för att handlägga ärendet och bedöma om ansökan är komplett, arbetets omfattning och fastställa uppskattad kostnad och tidplan för arbetet för att genomföra den begärda värderingen (dvs. det som enligt denna utrednings förslag kan leda fram till ett förhandsbesked för förläggingsplats, anläggningens konstruktion, eller organisation och resurser för den kärntekniska verksamheten).¹⁰

Efter dialog med Strålsäkerhetsmyndigheten föreslår utredningen en fast avgift om 56 000 kr vilket motsvarar 40 arbetstimmar med timkostnad 1400 kr. Avgiften ska täcka en motprestation där Strålsäkerhetsmyndigheten gör en inledande bedömning av den granskningsinsats som förhandsbeskedet kräver och fastställa tillhörande återstående avgift. Det fastställda beloppet faktureras sedan, med en periodicitet anpassad efter granskningens omfattning. Detta innebär att det kan vara rimligt att dela upp avgiften i flera inbetalningar.

Den avgift som betalas för ett förhandsbesked föreslås inte per automatik leda till en nedsättning av ansökningsavgiften för tillstånd att inneha, uppföra eller driva en kärnkraftsreaktor. Detta beror på att ett förhandsbesked syftar till att bidra till att myndigheten på ett tidigare stadium tar ställning till principiella frågor, som skulle kunna leda till längre handläggningstider i samband med faktisk tillståndsprövning, och till behov av omarbetning eller komplettering av ansökans innehåll som enligt utredningens förslag om principbeslut i kapitel 6 och om prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen i kapitel 8 förväntas vara på en mer detaljerad nivå (med grund i en preliminär strålsäkerhetsrapport, PSAR) än dagens ansökan om

¹⁰ Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM2024-984-3), 2024.

tillstånd parallellt med ansökan om tillåtlighet enligt miljöbalken (som normalt grundats på en förberedande PSAR, s.k. F-PSAR).

Tillståndsprövningen innebär att en helhetsbedömning genomförs av de genom förhandsbeskedet tidigare prövade principiella frågor och lösningar. I ansökan om tillstånd förväntas anläggningens konstruktion och annan relevant information redovisas på ett mer detaljerat och heltäckande sätt, i förhållande till den sammantagna anläggningens utformning vid den specifika förläggningsplatsen och den planerade verksamhetens behov avseende organisation och resurser för uppförande och drift. Förhandsbeskedet innebär att principen som sådan inte ska prövas igen, vilket kan spara viss tid för myndighetens granskning, men en bedömning av att inga nya erfarenheter eller ny kunskap ger anledning att ifrågasätta beslutet och helhetsbedömningen för prövningen återstår. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt eller möjligt att införa en på förhand preciserad modell för avräkning.

Den modell för ansökningsavgift som föreslås i avsnitt 9.6.2 innebär dessutom i praktiken en nedsättning av avgiften för den första sökande, eftersom avgiften beräknats i två steg som ett snitt mellan en första och därefter efterföljande antal ansökningar för reaktorer av samma avgiftsklass. I förslaget kvarstår också en möjlighet att besluta om nedsättning av avgiften, i det fall myndigheten bedömer att avgiftsuttaget blir oskäligt eller om det annars finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att särskild hänsyn ska tas till eventuella förhandsbesked i en bedömning av behov av nedsättning.

Befogenheten att ta ut en avgift för förhandsbesked ska framgå av kärntekniklagen, vilket utredningen bedömer täcks av 30 § i nu gällande lag.

9.6.2 Ansökningsavgift

Utredningens förslag: Ansökningsavgiften för en kärnkraftsreaktor i nytt provningssystem är per avgiftsklass

1. 196 000 000 kronor
2. 119 438 000 kronor,
3. 73 500 000 kronor och
4. 50 400 000 kronor.

Ansökningsavgiften i det nya provningssystemet ska återspegla en förväntad granskningsinsats av en komplett ansökan på en detaljnivå som ger direkt tillstånd att påbörja uppförande, dvs. en preliminär strålsäkerhetsrapport (PSAR). Större osäkerheter eller principiella frågor förväntas klaras ut inom ramen för förberedande dialog eller förhandsbesked.

Underlaget som använts för att uppskatta hur lång tid det tar för nya granskningar av reaktorer i de olika avgiftsklasserna är samma som det som beskrivs i avsnitt 9.5.2, dvs. internationella erfarenheter och uppskattningar dels av genomförda projekt, dels av planerade projekt.

Även i det nya provningssystemet beräknas den första ansökan i varje avgiftsklass ta fler arbetstimmar i anspråk än de efterföljande. Den extra kostnaden för den första granskningen fördelas ut på det antal ansökningar som antas per avgiftsklass. För det nya systemet, där granskningen avser PSAR, bedömer utredningen att förutsättningarna är större att granskningsprocessen ska kunna effektiviseras i avgiftsklasserna 3 och 4. Avgiftsmodellen tar viss hänsyn till om en typ av reaktor som kan antas aktuell inom olika avgiftsklasser inte tidigare prövats och fått tillstånd för uppförande i Sverige (s.k. First Of A Kind, FOAK). Dessutom tas hänsyn till om en avgiftsklass kan antas omfatta fler reaktormodeller med mer innovativ teknik och som inte heller är tidigare prövade alls, eller i någon större utsträckning, i världen. En sådan prövning kräver rimligen en större insats av en granskande myndighet, med sämre förutsättningar att ta stöd av andra länders myndigheter genom etablerade samarbeten. Därför bedömer utredningen att det är rimligt att anta att skillnaden mellan den första och andra prövningen av en sådan rektor

bör bli större, t.ex. genom att myndigheten då avgjort principiella frågor för reaktormodellen och ökat kunskapen om den nya tekniken i stort. Då avgiftsklass 3 och 4 omfattar fler reaktormodeller med dessa förutsättningar, föreslår därför utredningen en större skillnad i arbetsinsatsen vid granskning av PSAR mellan den första (FOAK) och efterföljande (NOAK). Vid beräkningen av avgiftsnivån för dessa avgiftsklasser minskas därför granskningsinsatsen med 50 procent för de ansökningar som följer efter den första. För avgiftsklasserna 1 och 2 minskas arbetsinsatsen med 25 procent i likhet med för nuvarande provningssystem.

Antalet arbetstimmar som utredningen har antagit per avgiftsklass redovisas i tabell 9.8.

Tabell 9.8 Antaganden – ansökningsavgift för granskning av ansökan om tillstånd inklusive preliminär strålsäkerhetsrapport (PSAR)

Antal arbetstimmar och ansökningar som ligger till grund för beräkning av ansökningsavgift per avgiftsklass

Avgiftsklass	Antal timmar nr 1 (FOAK)	Antal timmar för nr 2, 3 etc. (NOAK)	Antal ansökningar	Avgiftsgrundande timmar	Avgift ¹ (Mnkr)
>2 500 MWt	160 000	120 000	2	140 000	196,0
800–2 500 MWt	105 000	78 750	4	85 313	119,4
50–800 MWt	87 500	43 750	5	52 500	73,5
<50 MWt	60 000	30 000	5	36 000	50,4

¹ Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kronor.

Källa: Egna beräkningar.

I tabell 9.9 nedan redovisas olika exempel på ansökningsavgiftens storlek i det nya provningssystemet när hänsyn tas till principen att om ansökan innehåller flera reaktorer med samma utformning tas full ansökningsavgift för en reaktor och 10 procent av avgiftsklassens avgiftsnivå för respektive ytterligare reaktor. Varje exempel representerar en ansökan avseende en eller flera reaktorer av samma eller olika modell, på en förläggingsplats. För varje ansökan beräknas en sammanlagd avgift genom att först summera avgiften för varje reaktormodell som ingår i ansökan baserat på modellens avgiftsklass enligt reaktorns termiska effekt (se tabell 9.2 ovan). Sedan adderas reducerad avgift (10 procent av avgiften för avgiftsklassen) för varje ytterligare reaktor av samma modell.

Tabell 9.9 Exempel ansökningsavgift för en eller flera reaktorer av samma eller olika modell på en plats i samma ansökan

Antal reaktorer av varje modell som ingår i ansökan och total ansökningsavgift. Utöver den första reaktorn i en avgiftsklass betalar alla reaktorer av samma modell 10% av avgiften.

Ansökan nr	Reaktor-modell 1 LSR >2500 MWt	Reaktor-modell 2 SMR 1 1300 MWt	Reaktor-modell 3 SMR 2 900 MWt	Reaktor-modell 4 SMR 3 150 MWt	Reaktor-modell 5 MMR1 15 MWt	Summa ansökningsavgift (Mnkr)
1.	2	0	0	0	0	215,6
2.	1	2	0	0	0	327,3
3.	0	0	2	0	0	131,3
3.	0	5	0	0	1	217,6
4.	0	0	0	3	0	88,2
5.	0	0	0	0	5	70,6

Källa: Egna beräkningar.

På samma sätt som i motsvarande räkneexempel för gällande prövningsprocess (tabell 9.4) avser de exempel på kombinationer av flera kärnkraftsreaktorer av en eller samma reaktormodell i en ansökan för en plats främst att illustrera effekten av olika möjliga varianter.

Skillnaden mot befintliga avgifter för gällande prövningsprocess kan inte göras lika enkelt, eftersom avgifterna avser olika typer av granskningar. En jämförelse med befintliga avgifter skulle kräva, utöver multiplicering av ansökningsavgift med antalet reaktorer i ansökan (oavsett om de är av samma modell), bör en sådan jämförelse också inkludera åtminstone ett par års granskningsavgift från det att tillstånd meddelats enligt, dvs. ytterligare cirka 100 miljoner kronor per år och reaktor inom ansökan fram till godkännande av att uppförande får inledas.

Även en jämförelse mot nya avgiftsprinciper och ansökningsavgifter för nuvarande prövningssystem enligt förslag i avsnitt 9.5 behöver inkludera granskningsperioden som uppstår efter att en ansökan om godkännande att inleda uppförande har lämnats till Strålsäkerhetsmyndigheten fram till dess att ansökan om att inleda uppförande har godkänts. En sådan jämförelse behöver även ta hänsyn till att även granskningsavgiften sätts ner till 25 procent av ordinarie granskningsavgift per tillkommande reaktor, om det ingår flera

reaktorer av samma modell inom en ansökan för en förläggingsplats (se avsnitt 9.5.2).

9.6.3 Granskningsavgift

Utredningens förslag: Granskningsavgift i nytt provningssystem betalas efter att tillstånd för uppförande, innehav eller drift av en ny kärnkraftsreaktor erhållits.

Från och med det kalenderkvartal som Strålsäkerhetsmyndigheten meddelat tillstånd för uppförande, innehav eller drift av ny kärnkraftsreaktor till och med det kalenderkvartal godkännande av provdrift erhålls är avgiften per kalenderkvartal och avgiftsklass:

1. 10 750 000 kronor,
2. 8 695 000 kronor,
3. 6 690 000 kronor, och
4. 5 031 000 kronor.

Från och med det kalenderkvartal som följer efter godkännande av provdrift till och med det kalenderkvartal som godkännande av rutinmässig drift erhålls är avgiften per kalenderkvartal och avgiftsklass:

1. 7 481 000 kronor,
2. 4 778 000 kronor,
3. 3 793 000 kronor, och
4. 2 166 000 kronor.

I utredningens förslag till nytt provningssystem tas granskningsavgift ut från det att Strålsäkerhetsmyndigheten meddelat tillstånd för uppförande, innehav eller drift. Det skiljer sig från utredningens förslag till nya avgifter för nuvarande provningssystem där granskningsavgiften tas ut från det att ansökan om att uppföra en ny kärnkraftsreaktor lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten, se avsnitt 9.5.2.

Det steg som omfattar PSAR, dvs. granskning och godkännande av ansökan om att påbörja uppförandet av en ny kärnkraftsreaktor med en preliminär strålsäkerhetsrapport, ingår inte i granskningsavgiften i det nya provningssystemet utan i ansökningsavgiften.

Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.2.1 ska Strålsäkerhetsmyndigheten vara beslutande instans för alla tillstånd till kärnteknisk verksamhet. Enligt förslaget i avsnitt 8.3.6 ska ett tillstånd om uppförande, innehav eller drift av en ny kärnkraftsreaktor innebära att tillståndshavaren, under förutsättning att alla andra nödvändiga tillstånd erhållits, ha rätt att påbörja kärntekniskt uppförande. Detta medför att Strålsäkerhetsmyndighetens fortsatta arbete i det stegvisa godkännandet kan antas fortsätta i princip direkt från meddelat tillstånd, t.ex. genom att följa uppförandearbetet vid förläggningsplatsen. Det kan också medföra ett visst incitament att hålla upp arbetstakten i byggnationsprocessen. I den mån det av något skäl uppstår ett längre uppehåll innan ett sådant uppförande påbörjas, kan det medföra skäl till nedsättning av avgift under motsvarande period.

Enligt förslagen i kapitel 8 införs också det stegvisa godkännandet i gällande kärntekniklag. Aktuella definitioner föreslås då föras in i lagen och därmed utgå ur avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten.

Samtidigt gäller för utredningens förslag till nytt provningssystem, på samma sätt som beskrivs i 9.5.2 för nuvarande system, att granskningsavgiften knyts tydligare till myndighetens prövning. Det kan jämföras med dagens reglering där granskningsavgift ska erläggas från och med det kalenderår som följer efter att tillståndet, dvs. regeringens tillstånd, ges.

Liksom i nuvarande system avser granskningsavgiften att täcka såväl granskning av dokumentation som sådana kontroller och uppföljning som behöver göras på plats vid förläggningsplatser eller hos olika leverantörer. Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats från tillstånd för uppförande, innehav eller drift till godkännande om provdrift utgörs dels av årlig granskning och uppföljning av uppförandet, dels av granskning av en ansökan med en förnyad strålsäkerhetsrapport (FSAR) om att inleda provdrift.

Granskningsavgift tas ut under två stadier, uppförande och provdrift, där avgiften är lägre i det senare. Det beror på gransk-

ningens innehåll delvis skiljer sig åt i de två stadierna vilket påverkar Strålsäkerhetsmyndighetens arbetsinsats.

Granskningsavgift från tillstånd för uppförande, innehav eller drift till godkännande att inleda provdrift

Arbetsinsatsen för den årliga granskningen och godkännandet av att ta kärnkraftsreaktorn i provdrift med en förnyad strålsäkerhetsrapport, s.k. FSAR, bedöms vara densamma i det nya prövnings-systemet som i nu gällande process. De antaganden som utredningen gjort för beräkning av granskningsavgiften i nuvarande system och som redovisas i avsnitt 9.5.2 gäller därför även i detta fall. Skillnaden jämfört med gällande process är, som framgår ovan, att arbetsinsatsen för PSAR inte ingår.

Tabell 9.10 Antaganden – granskningsavgift från tillstånd för uppförande, innehav eller drift till godkännande att inleda provdrift

Antal arbetstimmar och år som ligger till grund för beräkning av granskningsavgift per avgiftsklass

Avgiftsklass	Antal timmar FSAR (totalt)	Antal timmar platsgranskning (per år)	Antal byggår	Avgift per år ¹ (Mnkr)
>2 500 MWt	75 000	20 000	7	43,0
800–2 500 MWt	49 219	15 000	5	34,8
50–800 MWt	27 344	10 000	3	26,8
<50 MWt	18 750	5 000	2	20,1

¹ Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kronor.

Källa: Egna beräkningar.

Granskningsavgift från godkännande att inleda provdrift till godkännande att inleda rutinmässig drift

För detta steg gäller samma förutsättningar för granskning i den nya prövningsprocessen som i nu gällande process. Därför gäller också samma antaganden för beräkning av avgiftsnivån som i avsnitt 9.5.2 och utredningen föreslår att nivån på avgiften kvarstår enligt tidigare förslag.

Tabell 9.11 Antaganden – granskningsavgift från godkännande att inleda provdrift till godkännande att inleda rutinmässig drift

Antal arbetstimmar och år som ligger till grund för beräkning av granskningsavgift per avgiftsklass

Avgiftsklass	Antal timmar KSAR (totalt)	Antal timmar platsgranskning (per år)	Antal år provdrift och granskning	Avgift per år ¹ (Mnkr)
>2 500 MWt	37 500	12 000	4	29,9
800–2 500 MWt	24 609	7 500	4	19,1
50–800 MWt	13 672	4 000	2	15,2
<50 MWt	9 375	1 500	2	8,7

¹ Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kronor.

Källa: Egna beräkningar.

9.6.4 Samlat avgiftsuttag enligt nytt prövningssystem

Som framgår ovan betalar den sökande olika avgifter under prövningen av ansökan kopplat till de olika stadierna i det nya prövningssystemet som utredningen föreslår. I tabell 9.12 nedan redovisas en sammanställning av avgifternas storlek i de olika stadierna som ingår i det nya prövningssystem som utredningen föreslår. Där framgår också hur inbetalning av ansökningsavgiften fördelas över tid enligt principerna i avsnitt 9.3.

Tabell 9.12 Avgifter för en kärnkraftsreaktor i ny process för prövning och stegvist godkännande fram till godkännande att inleda rutinmässig drift

Miljoner kronor

Avgifter	Förhandsbesked ¹	Ansökan ²			Uppförande per år	Provdrift per år	
		Inled. granskning	0	1			2
Gällande förordning			34,5	33,5	33,5	100,0	60,0
Förslag – ny process							
>2 500 MWt	n.a.	19,6	58,8	58,8	58,8	43,0	29,9
800–2 500 MWt	n.a.	11,9	35,7	35,7	35,7	34,8	19,1
50–800 MWt	n.a.	7,3	21,9	21,9	21,9	26,8	15,2
<50 MWt	n.a.	5,0	15,0	15,0	15,0	20,1	8,7

¹ I utredningens förslag är förhandsbesked frivilligt. Om den sökande begär förhandsbesked bestäms avgiftens nivå av Strålsäkerhetsmyndigheten baserat på förhandsbeskedets omfattning.

² Ansökningsavgiften är inte årlig utan betalas enligt utredningens förslag i fyra delar varav den första avser en inledande granskning av ansökan.

Anm. Baserat på Strålsäkerhetsmyndighetens gällande timpris 1 400 kronor.

Källa: Egna beräkningar.

9.7 Andra avgifter

Enligt kommittédirektiven ska behovet av att anpassa andra avgifter än ansökningsavgifter med koppling till tillståndsprövningen av nya reaktorer utredas. I direktiven lyfts granskningsavgifterna som ett exempel, vilka behandlats som del av avsnitt 9.3–9.6 ovan. I avsnitt 4.3 beskrivs även flera andra typer av avgifter som gäller för kärnkraftsreaktorer under uppförande och provdrift såsom avgifter i fråga om nukleär icke-spridning, forskningsavgift och beredskapsavgift. Den senare avser utredningen att återkomma till i samband med uppdraget att analysera behovet av anpassning av beredskaps- och planeringszoner samt överföring av processparametrar. Nedan lämnar utredningen förslag om de övriga två.

Avgift i fråga om nukleär icke-spridning förtydligas och korrigeras i förhållande till när Sveriges skyldigheter enligt internationella överenskommelser uppstår vid uppförande av en ny anläggning

Utredningens förslag: Den bestämmelse som ger Strålsäkerhetsmyndigheten möjlighet att ta ut avgift för myndighetens verksamhet enligt de internationella överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen som Sverige tillträtt formuleras om i syfte att återspegla verksamheten avseende nukleär icke-spridning.

Avgiften ska betalas från och med det kalenderkvartal efter att tillståndet gavs för alla nya verksamheter som berörs, även för nya kärnkraftsreaktorer.

Det är missvisande att använda begreppet ”tillsyn” i den beskrivning av vad avgiften avser i 13 § Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning. Enligt 8 § förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar myndigheten för sådana uppgifter som följer av Sveriges internationella åtaganden inom myndighetens verksamhetsområde. I andra stycket samma bestämmelse framgår att detta omfattar *tillsyn* över att svenskt kärnämne och svensk kärnteknisk utrustning används såsom deklarerats i enlighet med Sveriges internationella åtaganden (dvs. kärnämneskontroll), såväl som att myndigheten i fråga om nukleär icke-spridning ska *verka för* att ämnena och utrustningen inte kommer till användning för kärnvapen. Den avgift som redan i dag tas ut enligt 13 § i Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning avser finansiering av både tillsynsinsatser och övrig verksamhet som säkerställer att ämnena och utrustningen inte kommer till användning för framställning av kärnvapen. Utredningen föreslår därför att bestämmelsens första stycke formuleras om genom att begreppet tillsyn ersätts med det bredare begreppet verksamhet.

Den andra delen av förslaget avser vid vilken tidpunkt som avgiften för ovanstående uppgifter ska betalas. Enligt den andra meningen i 13 § andra stycket ska avgiften betalas från och med kalenderkvartalet efter att en ansökan om provdrift lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten för en kärnkraftsreaktor under uppförande som ska ersätta en permanent avstängd reaktor. Utredningen har inte fullt ut kunnat härleda skälen till att denna tidpunkt valts enbart

för en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd reaktor, dvs. nya reaktorer. För att uppfylla konceptet *safeguards by design*, som gäller alla kärntekniska anläggningar och avser att förutsättningar för att bedriva kärnämneskontroll säkerställs i en anläggningens konstruktion, inleds internationella tillsynsinsatser innan kärnämne är på plats och ansökan om provdrift har lämnats in. Internationella organ har rätt att börja genomföra tillsynsinsatser så fort grundläggande parametrar, såsom området, för en ny kärnteknisk anläggning är definierade. Det innebär att internationell kärnämneskontroll inleds direkt efter det att tillstånd har givits. Därför behöver den andra meningen i 13 § andra stycket i Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning strykas.

I förhållande till nuvarande prövningssystem kan det till viss del diskuteras om efter givet tillstånd att uppföra en anläggning är en något för tidig tidpunkt. Några åtgärder är inte tillåtna vid platsen innan tillstånd enligt miljöbalken givits (eller andra nödvändiga bygglov). Detta utgör dock inte ett hinder eller argument mot en möjlighet och behov av att genomföra internationell kärnämneskontroll och genomföra inspektion av platsen. Utredningen bedömer därmed att det är rimligt att välja denna hållpunkt att knyta avgiften mot, då avsikten är att täcka de kostnader som kan uppstå förhållandevis omgående efter givet kärntekniskt tillstånd. Som bestämmelsens andra stycke är skrivet och gällande för övriga berörda anläggningar bör därför behållas generellt. I den mån det av något skäl är oskäligt att avgiften tas ut, finns möjlighet till nedsättning och får då hanteras i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår inte någon diversifiering av avgiften i detta skede. Skälen till detta är flera. Den verksamhet som avgiften ska täcka kan vara förhållandevis omfattande, även för mycket små reaktorer. Det kan t.ex. konstateras att det inte är en stor skillnad mellan avgiften i 13 § 2 för en forsknings- och materialprovningsreaktor, jämfört med den i 13 § 3 för kärnkraftsreaktorer. Det beror på att den verksamhet som krävs för att genomföra kärnämneskontroll i syftet att säkerställa nukleär icke-spridning är ganska lika oavsett om det handlar om en stor reaktor för energiproduktion eller verksamheter som har en mycket mindre mängd kärnämne. En kontroll som motverkar icke-fredlig användning behöver genomföras enligt internationella överenskommelser oberoende av anläggningens storlek. Däremot graderas arbetsinsatsen i den gransk-

ning av kärnämneskontroll i reaktorns konstruktion, dvs. avseende förutsättningar att genomföra nödvändig tillsyn under och efter uppförande (s.k. *safeguards by design*), som enligt utredningens förslag ska täckas av ansöknings- och granskningsavgift.

Forskningsavgift för kärnkraftsreaktorer under uppförande och provdrift slopas tills att avgiftens syfte och lämplig differentiering har klarlagts

Utredningens förslag: Avgiften till Strålsäkerhetsmyndigheten för grundläggande och tillämpad forskning och de studier och utredningar som myndigheten initierar (forskningsavgift) som gäller för kärnkraftsreaktorer som är under uppförande och provdrift slopas tills att avgiftens syfte och lämplig differentiering har klarlagts.

Den aktuella forskningsavgiften enligt 15 § 1 avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten som gäller för reaktorer under uppförande och provdrift infördes i samband med att en större översyn av avgifterna gjordes som följd av att ett generationsskifte för kärnkraftsreaktorer skulle möjliggöras. Den gällande avgiftsnivån är cirka 30 miljoner kronor per år, från och med det kalenderkvartal som följer efter godkännande av uppförande, till och med det kalenderkvartal då reaktorn tas i rutinmässig drift. För en microreaktor (avgiftsklass 4) skulle en sådan avgift vara närmare fyra gånger större per år än den granskningsavgift som föreslås av utredningen fram till godkänd provdrift. Även för de två övriga avgiftsklasserna för andra reaktortekniker än fullskaliga reaktorer, skulle nivån inte stå i proportion till granskningsavgiften. En diversifiering av avgiften är därmed nödvändig.

Utredningen bedömer dessutom, efter en genomgång av tillgänglig bakgrund till den aktuella avgiften, att det finns oklarheter i vad som avses med avgiften. Se ytterligare bakgrund och utgångspunkter för forskningsavgiften i avsnitt 4.3, samt förslag om utredning av avgiftens syfte och lämplig differentiering i avsnitt 10.1.4.

Forskningsavgiften för kärnkraftsreaktorer under uppförande och provdrift enligt 15 § 1 avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten har aldrig tillämpats.

Sammantaget bedömer utredningen att det, med hänsyn till avgiftens storlek och hämmande effekt för potentiella sökande av olika slag samt oklarheter i avgiftens syfte och koppling till de aktuella skedena, är lämpligt att avgiften slopas så länge det saknas mer kunskap och underlag i dessa frågor.

9.8 Sammanfattande jämförelse av avgiftsnivåer

I tabell 9.13 redovisas den samlade avgift som en sökande ska betala under prövnings- och godkännandeprocessen, där gällande regler för avgifter jämförs med de förslag som utredningen lämnar för avgifterna och för ett nytt prövningssystem.

Den största förändringen av avgiftens nivå jämfört med gällande regler följer av utredningens förslag om differentierade avgiftsnivåer i olika avgiftsklasser, vilket inkluderar en anpassning av avgiftsuttaget till den arbetsinsats som förväntas krävas för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning. Utredningens förslag i denna del väntas medföra att den samlade avgiften jämfört med gällande regler blir ungefär hälften så stor för en reaktor i avgiftsklass 1 och cirka en fjärdedel för en reaktor i avgiftsklass 4. Samtidigt som sänkningen av avgifterna är väsentligt större för avgiftsklass 3 och 4 är avgiften för de klasserna fortsatt relativt stor per termisk effekt.¹¹

Även de förslag som utredningen lämnar kring själva processen för prövningen väntas medföra en viss minskning av den samlade avgiften. Samtidigt ingår inte avgiften för förhandsbesked i tabellen eftersom det är frivilligt att begära ett sådant. Om förhandsbesked medför att arbetsinsatsen som ligger till grund för ansökningsavgiften blir väsentligt mindre än den annars kunde vara kan dock ansökningsavgiften behöva sättas ner.

¹¹ Bakgrunden är att avgiften ska återspegla nödvändig granskning av säkerhet och strålskydd, och att kärnkraftsreaktorer trots allt är komplex teknik och verksamhet. I vilken mån det går att sänka avgiften till en nivå som är mer i relation till dessa reaktorerers energinivå är en fråga för framtiden, som bl.a. beror på i vilken utsträckning standardisering vid tillverkning kan uppnås samt vilken säkerhetsnivå som krävs för reaktorer med mindre potential att leda till händelser med omfattande strålningsrelaterade konsekvenser för människor och miljö.

Tabell 9.13 Avgiftsnivåer – jämförelse mellan gällande nivåer och nivåer med utredningens förslag

Gäller för ansökningar med en reaktor. Miljoner kronor

Avgiftsklass	Gällande avgifter, nuvarande system	Differentierade avgifter, nuvarande system	Differentierade avgifter, nytt system
>2 500 MWt	1 341	674	617
800–2 500 MWt	1 141	417	370
50–800 MWt	721	217	184
<50 MWt	521	122	108

Källa: Egna beräkningar.

Eftersom granskningsavgiften tas ut per kvartal är de samlade avgiftsnivåerna som redovisas i tabell 9.13 beroende av de antaganden utredningen gjort om hur många år uppförandet och den tillhörande granskningen tar. De redovisas i tabellerna i avsnitten 9.5.2 och 9.6.3 med antaganden för beräkning av granskningsavgiften. Vidare tar inte avgiftsnivåerna i tabell 9.13 någon hänsyn till att både ansökningsavgiften och granskningsavgiften reduceras för ytterligare likadana reaktorer, utöver den första, i en ansökan där flera reaktorer av samma modell ingår. Om en ansökan innehåller flera likadana reaktorer blir avgiften per reaktor lägre.

10 Andra åtgärder för effektiv tillståndsprovning och identifiering av onödiga trösklar

I detta kapitel återfinns andra åtgärder som utredningen har identifierat som bedöms kunna effektivisera tillståndsprovningen. Utredningen har också identifierat aspekter av tillståndsprovning som kan utgöra onödiga trösklar för en sökande. Syftet är att lyfta områden där utredningen ser behov av ytterligare eller förtydligande styrning, utveckling eller utredningar. Det finns därför inga författningsförslag i denna del.

10.1 Andra åtgärder för effektiv tillståndsprovning

10.1.1 Tydligare styrning av prövningsinstanser och berörda myndigheter

Kärnkraftens bidrag till måluppfyllelse om grön omställning och ökad elektrifiering bör förtydligas i styrning för berörda myndigheter

Utredningens bedömning: I den mån det är lämpligt för prövningsinstanser och berörda myndigheter bör regeringens styrning ytterligare förtydligas med beaktande av grön omställning och ökad elektrifiering av samhället.

Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären för att därefter uppnå negativa utsläpp. I regeringens budgetproposition för 2025 beskrivs att en ökad elektrifiering är en viktig komponent i omställningen till nettonollutsläpp. För att nå

klimatmålen om nettonollutsläpp 2045 behöver Sverige ersätta de fossila bränslena med fossilfri energi. En långtgående elektrifiering av industrin och transportsektorn är nödvändig för att fasa ut användningen av fossila bränslen. För att möjliggöra detta är leveranssäker tillgång till fossilfri el till konkurrenskraftiga priser avgörande.¹

Ökad elektrifiering är en viktig komponent i omställningen till nettonollutsläpp i transportsektorn och industrin. För att möta det behov som elektrifieringen innebär behöver åtgärder vidtas. Det finns stora förväntningar på att elektrifiering av fordon och industriprocesser ska ge stora utsläppsminskningar i sektorer som i dag 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.²

Regeringens styrning av myndigheter är ett viktigt verktyg för att nå de klimatpolitiska målen och en ökad elektrifiering. Frågan om nyetablering av kärnkraft berör ett antal myndigheter. Det kan därför finnas skäl att samlat se över en tydligare styrning av dessa. Prövningsinstansers och berörda myndigheters bidrag till måluppfyllelse kan förtydligas i instruktioner eller regleringsbrev i den mån det är lämpligt. Det bör särskilt övervägas i vilken mån en prövningsinstans eller berörd myndighet har uppgifter som kan hamna i konflikt med mål av mer främjande karaktär samt för domstolarnas del beaktande av de grundlagsfästa reglerna om domstolarnas självständighet.

Regeringen bör ge anvisningar om hur ärenden om ny kärnkraft ska prioriteras vid eventuell resursbrist

Utredningens bedömning: Regeringen bör ge anvisningar om prioriteringsgrunder för Strålsäkerhetsmyndigheten och andra berörda myndigheter avseende ansökningar om och arbetsupp-gifter som rör ny kärnkraft.

Enligt utredningens förslag kompletteras kärntekniklagen med två frivilliga processer hos Strålsäkerhetsmyndigheten förberedande

¹ Prop. 2024/25:1, s. 22.

² Prop. 2023/24:19 s. 20.

dialog och förhandsbesked om plats, teknik och organisation. Därutöver föreslås Strålsäkerhetsmyndigheten bli prövningsinstans för beslut enligt kärntekniklagen. Förändringarna föreslås träda i kraft ungefär i tid när ansökningar om nyetablering av kärnkraft kan förväntas. SSM kommer således att få utökat mandat och fler uppgifter, i kombination med att granskning av en eller flera ansökningar om ny kärnkraft vid samma tidpunkt inte kan uteslutas. Därtill utövar myndigheten tillsyn över befintliga anläggningar såväl i drift som under avveckling.

Ett ärende ska enligt 9 § första stycket förvaltningslagen handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Enligt 11 § förvaltningslagen ska en myndighet som bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen. Vidare ska en myndighet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektiva godtagbara skäl.

När det gäller prioriteringar av uppgifter hos myndigheter nämns dessa i den förvaltningspolitiska propositionen. Bl.a. framhålls att statsförvaltningen ska genomföra av riksdagen och regeringen fattade beslut. Styrningen av statliga verksamheter och myndigheter är därför av stor betydelse för att statsmakterna ska kunna uppfylla det politiska mandat som väljarna har gett dem. Myndigheterna har också att förvalta den fortsatta verkställigheten och vårda de beslut som fattats av tidigare riksdagar och regeringar och som fortfarande är giltiga. Regeringens styrning omfattar även dessa uppgifter och kan exempelvis avse prioriteringar och utvecklingsaspekter. Regeringens styrning av statliga myndigheter syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för statsförvaltningen att förverkliga regeringens politik, utföra sina uppgifter i övrigt och upprätthålla grundläggande värden som rättssäkerhet och effektivitet.³ Vidare anges att styrningen bör vara tydlig och resultatriktad. Tydlig innebär bl.a. att myndighetens uppdrag preciseras genom att

³ Prop. 2009/10:175 s. 97.

uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.⁴

Utgångspunkten för myndigheters handläggning är att ärenden behandlas i den ordning som ansökningarna inkommer till myndigheten. Ibland uppstår dock behov av att avvika från den grundläggande huvudprincipen och ge förtur för vissa typer av ansökningar. JO har uttalat att det är förenligt med likhetsprincipen och objektivitetsprincipen att en myndighet t.ex. skiljer ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att en ansökan ska beviljas eller att handlägga ett ärende med förtur på grund av dess brådskande natur. Att utan författningsstöd och enbart av effektivitets-skäl välja att handlägga webbansökningar snabbare än andra, i övrigt likvärdiga ansökningar, kan däremot inte anses förenligt med dessa principer.⁵

Ska vissa ärenden prioriteras kan det således krävas någon form av rättsligt stöd för detta, jfr 5 § förvaltningslagen av vilket framgår att en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen och att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. Som exempel kan nämnas att regeringen i regleringsbrev för Lantmäteriet för 2022 angav prioriteringsordning för fastighetsbildningsärenden, där vissa ärenden prioriterades framför andra ärenden inom samma kategori.⁶

För år 2024 återfinns prioriteringar med innebörd att vissa ärendetyper ges förtur framför andra ärenden i regleringsbrev för t.ex. länsstyrelserna⁷ och Migrationsverket.⁸

Strålsäkerhetsmyndigheten ska prioritera och fördela tillgängliga resurser i förhållande till såväl inkomna ansökningar om ny kärnkraft som andra arbetsuppgifter som åvilar myndigheten. Givet föreslagna tillkommande arbetsuppgifter i kombination med tillståndsansökningar om etablering av ny kärnkraft, går det inte att utesluta att myndigheten i något skede kan behöva prioritera bland

⁴ Prop. 2009/10:175 s. 98.

⁵ JO 2015/16 s. 326.

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende lantmäteriet, Fi2022/01725.

⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna, Fi2023/00435 m.fl.

⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket, Ju2023/02738 (delvis) Ju2023/00399, Ju2023/02425 (delvis) m.fl.

inkomna ansökningar och andra uppgifter. I syfte att ytterligare tydliggöra hur prioriteringar görs och utifrån vilka kriterier, föreslår utredningen att regeringen via myndighetens regleringsbrev ger närmare anvisningar om vilka prioriteringsgrunder som ska beaktas i ett läge då prioritering utifrån resursläge behöver ske.

I det avslutade regeringsuppdraget om åtgärder för ny kärnkraft har Strålsäkerhetsmyndigheten identifierat ett behov av att på egen hand ta fram kriterier för prioritering av flera samtidiga prövningsärenden utifrån exempelvis samhällspåverkan.⁹ Mot bakgrund av de grundlagsstadgade principerna om objektivitet och likabehandling samt med beaktande av 5 § förvaltningslagen, bedömer utredningen att prioriteringsgrunder bör anges av regeringen, lämpligen via regleringsbrev. Prioriteringsgrunder behöver beakta befintliga anläggningar i drift.

10.1.2 Styrningen av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete vid tillståndsprovning förtydligas

Processer för anpassad tillämpning av krav på säkerhet och strålskydd för en effektiv tillståndsprovning bör utvecklas

Utredningens bedömning: Strålsäkerhetsmyndigheten bör fortsätta att utveckla och genomföra arbetsätt och metoder för tillståndsprovning av nya kärnkraftsreaktorer. Arbetet bör särskilt fokusera på att säkerställa en myndighetsgemensam förståelse för hur processen för hur tolkning och tillämpning av myndighetens funktionsorienterade regelverk SSMFS ska ske vid tillståndsprovning, samt att principen om anpassad tillämpning beaktas i granskningen.

Den utveckling som avses kan avse principer och stöd för enskilda handläggare såväl som beslutsfattare inom myndighetens beredning av en ansökan när det gäller omfattning och djup av den granskning som behövs i förhållande till vald regleringsform (process- och funktionsinriktade krav jämfört med mer preskriptiva krav på specifik utformning eller hantering inom verksamheten), samt den potential för skada till följd av exponering av människor och miljön för

⁹ SSM2022-6007-4 s. 22.

joniserande strålning eller utsläpp av radioaktiva ämnen som en specifik anläggning och verksamhet kan antas medföra. Detta avser en medveten och gemensam strategi såväl som dess implementering i myndighetens organisation, ledning och styrning för att planera och genomföra granskning på ett effektivt sätt, såväl som för utformning av beslut i form av tillstånd och tillståndsvillkor i förhållande till den heltäckande reglering som finns på plats i lagar, förordningar och föreskrifter, frågornas betydelse i olika skeden av den stegvisa prövningen, samt myndighetens långtgående mandat för tillsyn och kravställning under drift. En utvecklad intern styrning kan också beskrivas för de som avser att söka tillstånd, i syfte att öka öppenhet och förståelse för myndighetens arbetsätt och den motprestation till gällande avgifter som utgörs av myndighetens granskning med eventuell utfärdade förhandsbesked eller tillstånd och godkännanden.

Frågor om anpassad tillämpning av krav på säkerhet och strålskydd för ny reaktorteknik inklusive SMR har diskuterats i flera rapporter och internationella sammanhang. Dessa rapporter kan, tillsammans med intern utveckling samt fortsatt internationell samverkan och delning av erfarenheter med motsvarande myndigheter i andra länder, utgöra god grund för detta arbete.^{10,11,12}

Detta utgör en del i balansen mellan en för samhället och allmänhetens förståelse och möjlighet till acceptans av nya kärnkraftsreaktorer nödvändig och viktig granskning av fortsatt högt ställda krav på säkerhet och strålskydd, och industrins utfästelser och arbete för att uppnå ökad standardisering och modularisering. En sådan utveckling kan ha positiva effekter för säkerheten och strålskyddet, såväl som för ekonomisk och tidsmässig effektivisering av kärnkraftsprojekt över tid. Att myndigheten har gemensam förståelse och arbetsätt för hur vald regleringsform kan ha betydelse för förutsättningarna att uppnå höjda ambitioner och behov av fossilfri energiproduktion, och därmed goda förutsättningar för de prioriteringar och resurser som tilldelas myndigheten för nödvändig gran-

¹⁰ SMR Regulators' Forum, Pilot Project Report – Report from Working Group on Graded Approach (2018).

¹¹ INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, Application of the Principle of Defence in Depth in Nuclear Safety to Small Modular Reactors, INSAG Series No. 28, IAEA, Vienna (2024), <https://doi.org/10.61092/iaea.w9s3-1k5y>.

¹² NEA (2014), The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator, OECD Publishing, Paris.

skning, bedömer utredningen kan ha betydelse för en mer effektiv tillståndsprovning.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska i granskning av ansökningar om ny kärnkraft i möjligaste mån beakta tidigare granskningar av samma reaktorteknik som skett i andra jämförbara länder

Utredningens bedömning: I möjligaste mån bör Strålsäkerhetsmyndigheten vid granskning av ansökningar om ny kärnkraft beakta granskningar av samma reaktorteknik som genomförts i andra jämförbara länder. Myndigheten bör särskilt analysera om och hur reglerna för exportkontroll påverkar möjligheten till internationellt granskningssamarbete samt överväga rekommendationer om effektivisering av tillståndsprovningen.

Som ett led i Strålsäkerhetsmyndighetens förberedande arbete inför ansökningar om ny kärnkraft har myndigheten kraftigt ökat sina internationella samarbeten kopplade till ny kärnkraft, både inom internationella organisationer, genom nya och förnyade bilaterala avtal med andra länder samt genom samarbeten kopplade till specifika reaktorkoncept. Genom ökat internationellt engagemang finns möjlighet för myndigheten att påverka frågor om säkerhet och strålskydd i ett tidigt skede men också inhämta kunskap från andra internationella aktörer.¹³

Att kunna beakta andra myndigheters tidigare granskningar av samma reaktorteknik bidrar till en effektivare tillståndsprocess genom att

- dubbelarbete kan i viss mån undvikas när en genomförd granskning återanvänds,
- granskningstiden för att nå ett kvalitativt likvärdigt resultat bör kunna minska,
- resursåtgången för att nå ett kvalitativt likvärdigt resultat bör kunna minska,
- en ökad harmonisering vid införande av säkerhetskrav bör kunna uppnås,

¹³ SSM2023-4198-3, s. 25.

- en ökad förutsägbarhet avseende granskningens utfall bör kunna uppnås, och
- förutsättningar för att hålla uppsatta tidsplaner bör förbättras.

Det är positivt och ändamålsenligt att Strålsäkerhetsmyndigheten aktivt arbetar för att genom internationella samarbeten kunna dra nytta av andra myndigheters expertis och genomförda bedömningar och utredningar, granskningar och tillståndsprövningar. Samtidigt behöver myndigheten förutsägbarhet över vilka reaktorleverantörer som kan bli aktuella i Sverige, i syfte att kunna prioritera och initiera samarbeten med relevanta länder och systemmyndigheter som har erfarenhet av sådan teknik som kan förväntas bli aktuell för tillståndsprövning i Sverige. Utan sådan information kan myndigheten inte optimera sina förberedande insatser i detta avseende.

Som konstateras i avsnitt 10.1.4 kan Strålsäkerhetsmyndighetens tillståndsprövning enligt exportkontrollagstiftningen kan få stor betydelse för utbyggnation av ny kärnkraft. Tillståndspliktigt utbyte av exportkontrollerad information mellan utländska leverantörer och sökanden kan förutses. Här har Strålsäkerhetsmyndigheten möjlighet att agera genom att söka internationellt samarbete och inom ramen för sådant samarbete överväga rekommendationer om t.ex. riskbaserad exportkontroll, där granskningsinsatsen i ett tillståndsärende i högre grad styrs av vilka risker som är förknippade med såväl mottagarland som aktuell teknik.¹⁴

Strålsäkerhetsmyndigheten bör sätta egna handläggningsmål för ansökningar om ny kärnkraft

Utredningens bedömning: Strålsäkerhetsmyndigheten bör ange egna mål för genomsnittlig handläggningstid för ansökningar om ny kärnkraft.

Handläggningsmål bör – tillsammans med andra faktorer¹⁵ – kunna ligga till grund för bedömningar av om tillståndsprövningsprocessen

¹⁴ Kommerskollegium, Nuclear Power and International Trade, s. 17–18.

¹⁵ Det förutsätts en effektivt utformad prövningsorganisation med resurser som är anpassade till prövningen och att det finns rätt kompetens och erfarenhet hos alla aktörer som deltar i

är effektiv. Om handläggningsmålen är realistiska kan de bidra till en effektivare prövningsprocess utan att göra avkall på den sökta verksamhetens möjligheter att upprätthålla en hög nivå av säkerhet och strålskydd.

Som ett led i att effektivisera prövningen av ny kärnkraft bör Strålsäkerhetsmyndigheten ta fram egna mål om handläggningstid för hantering av ansökningar om ny kärnkraft. Handläggningstiden bör räknas från komplett ansökan och inkomna yttranden fram till beslut.

I nuläget finns det inte skäl att överväga lagstadgade tidsfrister för handläggning av ansökningar om ny kärnkraft. Den generella frågan om lagstadgade frister har utretts inom ramen för effektivare tillståndsprövning på miljörettens område. Med hänsyn till bl.a. att prövningsmyndigheten inte ensam styr över hela handläggningstiden, har det inte bedömts lämpligt eller ändamålsenligt med lagstadgade tidsfrister.¹⁶

Som alternativ till lagstadgade tidsfrister kan övervägas handläggningsmål i regleringsbrev. Så sker för bl.a. Sveriges domstolar och länsstyrelserna.¹⁷ Fördelen är att blir målen förankrade hos regeringen som i sin tur kan påverka måluppfyllelsen genom bl.a. uppföljning och resursavvägning. Eftersom Strålsäkerhetsmyndigheten varken till storlek eller förväntat antal ansökningar kan jämföras med t.ex. domstolar eller länsstyrelser, finns inte skäl att omedelbart överväga handläggningsmål i regleringsbrev.

Strålsäkerhetsmyndigheten bör upprätta tidplaner för handläggning av ansökan om ny kärnkraft

Utredningens bedömning: Strålsäkerhetsmyndigheten bör upprätta en tidplan för handläggning av varje ansökan om ny kärnkraft. Tidplanen kan även göras tillgänglig för en bredare allmänhet genom t.ex. publicering på myndighetens webbplats.

prövningen samt ställer höga krav på prioritering, ledning och styrning hos prövningsmyndigheten, Ds 2018:38, s. 139.

¹⁶ Ds 2018:38 Anpassad miljöprövning för en grön omställning, s. 140 och SOU 2022:33 Prövning och omprövning, s. 356 ff.

¹⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Sveriges Domstolar och Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna.

En effektiv handläggning kan främjas av att det finns någon form av tidsplan. Det har nyligen beslutats att mark- och miljödomstolarna och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer ska börja tillämpa tidsplaner från den 1 januari 2025. Som skäl anges bl.a. att en omsorgsfullt upprättad tidsplan medför en uppstramning och effektivisering av förberedelsen och ger såväl parterna som rätten en god överblick över processen och vilka åtgärder som återstår att vidta för att få målet till avgörande. Det skapar också förutsättningar för en snabbare handläggning. Det kan vara svårt att bedöma vad som är en rimlig tidsåtgång, men anses ändå fylla en väsentlig funktion genom att skapa en för rätten, parterna och remissinstanserna gemensam bild av hur handläggningen av målet är tänkt att se ut. Det ger de berörda aktörerna en bättre möjlighet att planera sitt arbete i målet och bidrar till en mer effektiv handläggning. Fördelarna med att tidsplaner upprättas överväger som huvudregel det merarbete som det innebär för domstolen.¹⁸

När en ansökan enligt kärntekniklagen om ny kärnkraft inkommer till Strålsäkerhetsmyndigheten bör myndigheten upprätta en tidplan för handläggningen. Tidplanen bör hållas uppdaterad och regelbundet samt vid större förändringar kommuniceras med sökanden. Det förutsätts också att sökanden underrättar myndigheten om omständigheter som påverkar tidsplanen.

Att upprätta en väl avvägd och realistisk tidsplan kan vara förknippat med vissa svårigheter. Här förutsätts att informationsutbytet inom ramen för den förberedande dialogen mellan en potentiell sökande och myndigheten kan ge goda förutsättningar för myndigheten att upprätta en realistisk tidplan.

Tydlig och lättillgänglig information på Strålsäkerhetsmyndighetens webbplats för information om hur ansökningar om ny kärnkraft fortskrider

Utredningens bedömning: Strålsäkerhetsmyndigheten bör utveckla en tydlig och lättillgänglig information på myndighetens webbplats om pågående och genomförda tillståndsprövningar av ny kärnkraft.

¹⁸ Prop. 2023/24:152 Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning, s. 81.

Strålsäkerhetsmyndigheten bedriver fortsatt ett utvecklingsarbete för att förbereda myndigheten på att ta emot ansökningar om ny kärnkraft. I detta syfte innehåller myndighetens webbplats ett övergripande avsnitt om processen för tillståndsprövning av kärntekniska anläggningar.

Efter förebild från myndigheter i andra länder bör detta avsnitt kompletteras med en tydlig och lättillgänglig information om vilka ansökningar om ny kärnkraft som inkommit till myndigheten, hur handläggningen fortskrider, vilka eventuella beslut som har meddelats samt annan relevant information. Härigenom säkerställs att intresserade från såväl allmänhet som bransch på ett enkelt sätt kan hitta information om såväl pågående som genomförda prövningar. Det skapar en tydlighet och transparens kring hur myndighetens granskningsarbete fortskrider och eventuellt andra frågor som har bäring på processen. En tydlig strategi och hantering från myndighetens sida kan också verka avlastande för granskningsprojektet, som därmed kan hänvisa den typen av frågeställningar till uppdaterad och tydlig information på myndighetens webbplats.

Internationella förebilder kring öppenhet och informations-spridning finns i t.ex. Kanada¹⁹ och Storbritannien.²⁰

¹⁹<https://www.cnsccsn.gc.ca/eng/resources/status-of-new-nuclear-projects/darlington/project-timeline/>, hämtad 2024-10-10.

²⁰<https://www.onr.org.uk/publications/regulatory-reports/site-specific-reports/hinkley-point-c-assessment-reports/>, hämtad 2024-10-10.

Strålsäkerhetsmyndigheten bör överväga muntliga inslag i tillståndsprovning av kärntekniska anläggningar

Utredningens bedömning: I syfte att ytterligare underlätta allmänhetens insyn i frågor om säkerhet och strålskydd bör Strålsäkerhetsmyndigheten överväga muntliga inslag i tillståndsprovning av kärntekniska anläggningar.

Genom att frågorna om säkerhet och strålskydd enligt utredningens förslag koncentreras till provningen enligt kärntekniklagen, blir utgångspunkten för Strålsäkerhetsmyndighetens handläggning ett skriftligt förfarande, jfr 9 § förvaltningslagen. I tillståndsprovningen enligt miljöbalken håller mark- och miljödomstolen huvudförhandling. Förhandlingen är öppen för allmänheten och närvarande ges tillfälle att ställa frågor och lämna synpunkter. Med utredningens förslag innebär det emellertid att frågorna om säkerhet och strålskydd inte automatiskt belyses i ett muntligt sammanhang där allmänheten kan närvara och lämna synpunkter.

Av 9 § andra stycket förvaltningslagen följer att myndigheten får besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Bestämmelsen innebär en möjlighet, men inte någon skyldighet, för myndigheten att frånga huvudregeln om skriftligt förfarande helt eller delvis både i mindre och i mer komplicerade ärenden. Hänsyn ska tas till den enskildes önskemål, men det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för valet av handläggningsform.²¹

Muntliga inslag i tillståndsprovning av kärntekniska anläggningar kan erbjuda fördelar särskilt kopplat till allmänhetens förståelse och acceptans av anläggningar som kopplar till ny kärnkraft. Genom att tillståndsprovning av miljöaspekter av en kärnteknisk anläggning inte kommer att omfatta frågor om säkerhet och strålskydd, finns det skäl för Strålsäkerhetsmyndigheten att i aktuella ärenden överväga om den skriftliga handläggningen bör kompletteras med ett muntligt förfarande.

Strålsäkerhetsmyndigheten har bred och mångåriga vana av att arrangera olika typer av informationsmöten och hearings kopplat till frågor inom myndighetens ansvarsområden och uppdrag.

²¹ Prop. 2016/17:180, s. 294.

Pilotprojekt för ökad förståelse om vilka förutsättningar som krävs för att erhålla förhandsbesked

Utredningens bedömning: Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att under 2025 genomföra ett pilotprojekt med branschaktörer i syfte att öka förståelsen om vilka förutsättningar som krävs för att kunna erhålla ett förhandsbesked om förläggningsplats, teknik respektive organisation och resurser.

Förhandsbesked som frivilligt moment i prövningsprocessen enligt kärntekniklagen i enlighet med utredningens förslag i kapitel 8 är ett nytt förfarande för såväl Strålsäkerhetsmyndigheten som potentiella sökanden och leverantörer. Eftersom förhandsbeskeden föreslås få bindande verkan i tillståndsprövningen, är det viktigt att myndigheten är väl förberedd inför att bestämmelserna föreslås träda i kraft. Som ett led i dessa förberedelser bör myndigheten ges i uppdrag att leda ett pilotprojekt tillsammans med intresserade branschaktörer som syftar till lärande och förståelse för vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att kunna erhålla ett förhandsbesked inom respektive område. Uppdraget bör genomföras under 2025.

10.1.3 Utvecklingsbehov i nya kärnkraftskommuner

Utredningen har identifierat möjliga utvecklingsbehov i nya kärnkraftskommuner. Dessa beskrivs nedan med utredningens rekommendation om åtgärder och omfattar:

- Ändamålsenliga informations- och utbildningsinsatser.
- Process och plan för etablering av lokala säkerhetsnämnder i nya kärnkraftskommuner anpassat till närprovning och uppförande beräknas ske.

Ändamålsenliga informations- och utbildningsinsatser

Utredningens bedömning: För nya kärnkraftskommuner finns det ett behov av att kunna ta del av ändamålsenliga informations- och utbildningsinsatser.

Lokalsamhällets acceptans för kärnteknisk verksamhet i den kommun där verksamheten bedrivs eller planeras är en förutsättning för etablering. Kommunerna är viktiga aktörer i lokaliserings- och beslutsprocesser, vilket understryker vikten av öppenhet, dialog, transparens och delaktighet kring dessa frågor. I befintliga kärnkraftskommuner finns en sedan länge uppbyggd kompetens och kunskap hos såväl allmänhet som förtroendevalda. Kommunerna har på olika sätt skapat dialog med allmänheten genom t.ex. öppna möten, utskick av skriftligt informationsmaterial och skolbesök, samtidigt som kommunerna också har byggt intern kunskap och kompetens. Inte minst i samband med processen att finna och utveckla en metod för slutförvaring av använt kärnbränsle har frågan om allmänhetens acceptans lyfts fram.²²

Kommunerna är viktiga aktörer i lokaliserings- och beslutprocessen kring ny kärnkraft. Förtroendevalda politiker i kommunen ska möta allmänheten, kunna svara på frågor, förklara kommunens ställningstagande och kan också avkrävas politiskt ansvar för de beslut som kommunen fattar. Det är därför nödvändigt att det finns en långsiktig kunskap och kompetens hos kommunerna. Etablering av kärnkraft i en kommun där det inte sedan tidigare bedrivs kärnteknisk verksamhet kräver således ett långsiktigt arbete för att bygga upp kompetens hos såväl förtroendevalda som tjänstemän i kommunen. Det i sin tur ställer krav på att aktuella kommuner kan ta del av ändamålsenliga informations- och utbildningsinsatser, från t.ex. kärnkraftsbranschen och berörda myndigheter.

Frågor som kopplar till kommunernas ansvar för beredskapsplanering runt kärntekniska anläggningar adresseras inom ramen för utredningens uppdrag att analysera behovet av anpassning av regelverket för beredskaps- och planeringszoner.²³

²² Se t.ex. Jonas Anshelm, Från energiresurs till kvittblivningsproblem, Frågan om kärnavfallens hantering i det offentliga samtalet i Sverige, 1950–2002. Oktober 2006.

²³ Dir. 2023:155.

Process och plan för etablering av lokala säkerhetsnämnder i nya kärnkraftskommuner anpassat till när provning och uppförande beräknas ske

Utredningens bedömning: Lokala säkerhetsnämnder kan behöva inrättas i nya kärnkraftskommuner. Tidpunkten för inrättande behöver anpassas till när provning och uppförande beräknas påbörjas.

Efter en förordningsändring den 10 januari 2023 finns det lokala säkerhetsnämnder i de kommuner som hyser reaktorer i drift och som placerats i beredskapskategori 1²⁴, dvs. Oskarshamn (Oskarshamn 3), Östhammar (Forsmark 1–3) och Varberg (Ringhals 3 och 4).²⁵

Lokala säkerhetsnämnder inrättades i början av 1980-talet och har sedan inrättandet fyllt en viktig roll vilket de alltjämt kan ha även fortsättningsvis, inte minst mot bakgrund av frågor om dels slutförvaring av använt kärnbränsle och nyetablering av kärnkraft. Byggnationen av, och även projekteringen av sådana typer av anläggningar, ställer erfarenhetsmässigt höga krav på lokal och regional förankring. De lokala säkerhetsnämnderna har troligen historiskt varit en god grund för det, och bör även vara det i framtiden.²⁶

Nämnderna bidrag till lokal förankring och förtroendeskapande information genom insyn och möjlighet till lokal informations-spridning bör således beaktas även vid nyetablering av kärnkraft. Det kan därför finnas skäl att inrätta lokala säkerhetsnämnder i nya kärnkraftskommuner. Tidpunkten för inrättande behöver anpassas till när provning och uppförande beräknas påbörjas.

Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer att utgångspunkten för behovet av insyn genom särskilda nämnder vid kärntekniska anläggningar bör vara verksamhetens möjliga allvarliga konsekvenser för omgivningen, dvs. för påverkan på människa och miljön utanför anläggningens verksamhetsområde. Insyn i och möjlighet att informera kommunens medborgare om frågor som rör planeringen av

²⁴ Inplacering i beredskapskategori sker enligt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med strålning.

²⁵ 1 § förordningen (2007:1054) med instruktion för lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar.

²⁶ Strålsäkerhetsmyndigheten, Översyn av lokala säkerhetsnämnder, SSM2022-433-1, s. 14.

beredskapen mot olyckor, särskilt kärnkraftsolyckor, bör vara nämndens primära uppgift och därmed styrande för inrättandet av en lokal säkerhetsnämnd.²⁷

Eftersom någon reaktor av typen SMR, AMR eller MMR inte finns uppförd i Sverige, finns inte heller analyser av Strålsäkerhetsmyndigheten som visar i vilken beredskapskategori sådana reaktorer kommer placeras i. Beroende på reaktorns storlek och egenskaper kan konsekvenser för omgivningen variera. Det påverkar vilken beredskapskategori som blir aktuell.

10.1.4 Frågor om avgifter för Strålsäkerhetsmyndigheten

Enligt kommittédirektiven ska behovet av att anpassa andra avgifter än ansökningsavgifter med koppling till tillståndsprövningen av nya reaktorer utredas. I och med utredningens förslag om differentiering av avgifter för olika typer av kärnkraftsreaktorer, följer även behov att göra motsvarande översyn av de avgifter som tas ut efter att en ny kärnkraftsreaktor fått godkänt att inleda rutinmässig drift. Även sådana avgifter kommer ha betydelse för förutsättningarna för ny kärnkraft i olika skeden av dess livscykel. Dessa behov lyfts därför fram med förslag på åtgärd nedan och omfattar:

- Förtydligade finansieringsförutsättningar för Strålsäkerhetsmyndighetens avgifter inom exportkontroll
- Utredning och anpassning av forskningsavgift för kärnkraftsreaktorer
- Differentierad tillsynsavgift för kärnkraftsreaktorer
- Differentierad avgift för helhetsbedömning minst vart tionde år av kärnkraftsreaktorer
- Fullständig översyn och modernisering av avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten.

²⁷ A.a., s. 14.

Förtydligade finansieringsförutsättningar för Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter inom exportkontroll

Utredningens bedömning: Finansieringsförutsättningar för Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter inom exportkontroll enligt EU-förordningen 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, lagen (2000:1064) om produkter med dubbla användningsområden och förordningen (2000:1217) om produkter med dubbla användningsområden bör förtydligas.

Exportkontroll regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden, och kompletteras med bestämmelser i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) och förordning (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-förordningen).

Strålsäkerhetsmyndighetens tillståndsprövning enligt exportkontrollagstiftningen kan få stor betydelse för utbyggnation av ny kärnkraft. Majoriteten av nu i branschen befintliga leverantörer och underleverantörer är utländska. Det kan förutsättas att det kommer att föras en dialog om bl.a. exportkontrollerad information mellan de utländska leverantörerna och den som ansöker om tillstånd för ny kärnkraft. Det innebär att den som ansöker om tillstånd för ny kärnkraft kommer att behöva exporttillstånd, utfärdade av myndigheten, under alla faser av tillståndsprövningen. Tillståndsprövning enligt exportkontrollregelverket kräver bl.a. en riskbedömning som görs för varje leverantör och underleverantör, som i sin tur kan innebära stora ansökningsflöden hos Strålsäkerhetsmyndigheten. Avsaknaden av finansiering av effektiv hantering av denna exporttillståndsprövningsprocess riskerar att medföra hinder för effektiv utbyggnation av nya kärnkraft.

Avgifter inom nukleär icke-spridning regleras i 13 § Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning, som är meddelad med stöd av 30 § kärntekniklagen. Det torde därmed endast kunna avse verksamhet som myndigheten bedriver med stöd av kärntekniklagen och anslutande föreskrifter. Mot denna bakgrund finns det skäl att

förtydliga finansieringsförutsättningarna för Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet inom exportkontroll. Vidare utveckling av avgiftskonstruktioner kan göras i samband med en eventuell mer heltäckande översyn och modernisering av myndighetens avgiftsförordning.

Utredning och anpassning av forskningsavgift för kärnkraftsreaktorer

Utredningens bedömning: Syfte och lämplig differentiering bör utredas av avgiften till Strålsäkerhetsmyndigheten för grundläggande och tillämpad forskning och de studier och utredningar som myndigheten initierar (forskningsavgift) som gäller för kärnkraftsreaktorer som är under uppförande och provdrift.

Lämplig differentiering av samma avgift för kärnkraftsreaktorer under rutinmässig drift bör utredas och införas.

Den aktuella forskningsavgiften enligt 15 § 1 avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten som gäller för reaktorer under uppförande och provdrift infördes i samband med att en större översyn av avgifterna gjordes som följd av att ett generationsskifte för kärnkraftsreaktorer skulle möjliggöras. Detta ledde även till en höjning av motsvarande avgift för reaktorer under rutinmässig drift.

Utredningen bedömer efter en genomgång av tillgänglig bakgrund till den aktuella avgiften att synen på vad som avses med den avgift som tas ut för forskning har utvecklats inom Strålsäkerhetsmyndigheten. Rent myndighetsstöd för att t.ex. anlita externa resurser för att genomföra granskning eller oberoende bedömningar, ingår inte i de forskningsavgifter som tas ut av befintliga anläggningar. Detta bör därmed inte heller räknas in i forskningsavgiften. Utredningen bedömer även, som en följd av den gällande avgiftens storlek och utredningens förslag i kapitel 9 om differentierade avgifter för tillståndsprovning i stort, att en diversifiering av avgiften är nödvändig.

När det kommer till det syfte med forskningsavgiften som framgår av Strålsäkerhetsmyndighetens strategi, se avsnitt 12.4, bör det diskuteras i vilken mån det är rimligt att en sökande, innan det genereras intäkter, ska bidra. Fokus bör ligga på den verksamhetsstö-

jande forskningsfinansieringen som syftar till att få fram konkreta forskningsresultat som myndigheten kan använda i sin verksamhet, i detta fall den pågående tillståndsprovningen, för att det ska kunna ses som en giltig motprestation. Oklara samband bör anslagsfinansieras.

Motprestationen under uppförande och provdrift bör rimligen vara något som kommer den som betalar avgiften till del, t.ex. tjänster (inom systemet för teknisk stödorganisation) som Strålsäkerhetsmyndigheten köper in som stöd för provning och granskning. Dessa kostnader bör då omfattas av granskningsavgiften, som är differentierad i utredningens förslag.

Vad gäller forskningsavgiften under rutinmässig drift bör det rimligen röra sig om forskning och utredningar inom säkerhet och strålskydd som successivt kommer de betalande till del. En översyn av syfte och eventuellt behov av en (differentierad) forskningsavgift under uppförande och provdrift, bör därmed även omfatta forskningsavgiften under rutinmässig drift. Vid behov bör andra finansieringsformer än avgifter övervägas, för att säkerställa en god grund för utveckling av ny kunskap om nya och befintliga kärnkraftsreaktorer och andra kärntekniska verksamheter som behövs för att upprätthålla och utveckla säkerheten och strålskyddet, och stödja Strålsäkerhetsmyndigheten i dess uppdrag.

Differentierad tillsynsavgift för kärnkraftsreaktorer

Utredningens bedömning: Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram förslag på differentierad tillsynsavgift enligt de angivna avgiftsklasserna för kärnkraftsreaktorer.

Utredningen bedömer att det i nuläget är mycket svårt att uppskatta arbetstid för tillsyn av olika reaktortekniker. Det är också en fråga som inte aktualiseras i närtid, varför de förutsättningar och antaganden som görs som grund för diversifierade avgifter enligt denna utrednings förslag, kan tillämpas och utvärderas innan diversifierade tillsynsavgifter för kärnkraftsreaktorer slås fast. Nya avgiftsnivåer bör ta sin utgångspunkt i nuvarande tillsynsavgift för stora reaktorer (jfr med avgiftsklass 1) och även tillsynsavgiften för forsknings- och materialprovningsreaktorer och andra kärntekniska anläggningar (här kan jämförelse göras mellan avgiftsklass 3 och 4).

Tillsynsavgiften bör utformas så att den ger vissa incitament att övergå från provdrift till rutinmässig drift, t.ex. så att tillsynsavgiften vid rutinmässig drift utgör hälften av granskningsavgiften under provdrift. Utredningen rekommenderar även att den kvartalsvisa betalningen behålls enligt nuvarande utformning av föreskriften.

Differentierad avgift för helhetsbedömning minst vart tionde år av kärnkraftsreaktorer

Utredningens bedömning: Granskningsavgift för helhetsbedömning minst vart tionde år bör differentieras enligt de angivna avgiftsklasserna för kärnkraftsreaktorer.

Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att föreslå avgiftsnivåer för helhetsbedömningen senast tio år efter att avgifterna börjat gälla.

Av samma skäl som anges för en differentierad tillsynsavgift för kärnkraftsreaktorer ovan, finns det skäl att se över och diversifiera granskningsavgiften för den återkommande helhetsbedömning som görs av kärnkraftsreaktorer minst vart tionde år. Även för denna avgiftstyp bör nya avgiftsnivåer ta sin utgångspunkt i nuvarande avgift för stora reaktorer.

Utredningen rekommenderar att Strålsäkerhetsmyndigheten ges i uppdrag att föreslå diversifierade avgiftsnivåer.

Fullständig översyn och modernisering av avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten

Utredningens bedömning: Avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten bör ses över i sin helhet i syfte att ensa och förenkla innehåll och upplägg, i relation till nya lagar och förordningar samt myndighets- och avgiftsstruktur.

Avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten har funnits med i huvudsak samma struktur och innehåll under lång tid. I takt med att omvärlden och behoven förändrats, har förordningen lappats och lagats. I samband med att de tidigare myndigheterna Statens

strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion slogs ihop till Strålsäkerhetsmyndigheten diskuterades en översyn, men då det inte fanns förutsättningar att genomföra en sådan slogs förordningarna för tidigare myndigheternas avgifter samman på enklast möjliga vis. Sedan dess har förändringar skett och Kärnkraftsprovningensutredningen föreslår att nya modeller och avgifter införs för nya kärnkraftsreaktorer. I det arbetet har det konstaterats att för andra kärntekniska anläggningar (inklusive forsknings- och materialprovningensanläggningar och andra kärnreaktorer) har det inte skett motsvarande översyn, t.ex. vad gäller granskningsavgifter och andra avgifter i förhållande till en process för stegvist godkännande av nya anläggningar.

Utredningen bedömer därför att en fullständig översyn av förordningen bör genomföras i syfte att förtydliga, förenkla och ensa förordningens innehåll och omfattning. En sådan förändring planeras lämpligen i förhållande till att kommande beredningar av t.ex. förslag från denna utredning och om ny kärntekniklag har slutförts.

10.1.5 Övrigt

Finansiering avseende Riksgäldskontorets uppgift att bistå Strålsäkerhetsmyndigheten vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar

Utredningens bedömning: Den arbetsinsats som krävs av Riksgäldskontoret enligt utredningens förslag att myndigheten ska bistå Strålsäkerhetsmyndigheten vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar, täcks av den ansökningsavgift som betalas av sökanden. För att Riksgäldskontoret ska kunna vidta förberedande åtgärder, såsom förstärkande rekryteringar, kan det krävas viss anslagsfinansiering.

Ansökningsavgifter som erläggs av den som ansöker om uppförande av en kärnkraftsreaktor omfattar all granskning inom samtliga nödvändiga sakområden av att de krav på säkerhet och strålskydd som ställs i lag, förordning och föreskrifter på kärntekniska anläggningar är uppfyllda. Avgiften inkluderar således granskning av sökandens finansiella förutsättningar där Riksgäldskontoret enligt utredning-

ens förslag ska bistå Strålsäkerhetsmyndigheten, se avsnitt 8.5.3. Eftersom ansökningsavgiften täcker in Riksgäldskontorets granskning behöver det ske en överföring av avgiftsmedel från Strålsäkerhetsmyndigheten till Riksgäldskontoret. Om myndigheten har behov av att vidta förberedande åtgärder, såsom rekryteringar, kan det vara motiverat med en viss tillfällig anslagsfinansiering som kan fasas ut när ansökningar börjar lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

10.2 Onödiga trösklar vid tillståndsprövning av nya reaktorer

10.2.1 Översyn av begränsning för etablering av kärntekniska anläggningar i kustområdena

Utredningens bedömning: De geografiska begränsningarna i 4 kap. miljöbalken avseende kärntekniska anläggningar på nya platser längs med kusterna behöver ses över.

Av 4 kap. 1 § första stycket miljöbalken följer att de områden som anges i 2–8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om det inte möter något hinder enligt 2–8 §§ och det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden. Av 4 kap. 1 § andra stycket framgår att bestämmelserna i första stycket 2 och i 2–6 §§ inte utgör hinder för bland annat utvecklingen av befintliga tätorter, det lokala näringslivet och totalförsvaret.

Av 4 kap. 3 § miljöbalken framgår att 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 får bland annat anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 inte komma till stånd, bland annat anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen samt vindkraftsanläggningar.

Av 4 kap. 4 § miljöbalken framgår att 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 får nya kärntekniska anläggningar inte komma till stånd, utom på platser där det redan finns sådana anläggningar. Bestämmelsen kan tolkas som att uppförande av kärntekniska anläggningar är möjlig även på platser där det redan finns andra större industrianläggningar. Se även avsnitt 6.1.3.

Förarbetena till 4 kap. 1 § andra stycket miljöbalken anger bl.a. att med utveckling av befintliga tätorter avses förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning etc. Med utveckling av lokalt näringsliv avses en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen. Vid de bedömningar som görs när bestämmelsen tillämpas bör man också ta i beaktande den befintliga näringslivsstrukturen, tätortsstorleken etc. Beträffande anläggningar som behövs för totalförsvaret avses nödvändiga anläggningar för vårt lands gränsförsvaret samt annan försvarsverksamhet där alternativ lokalisering inte kan väljas.²⁸

En utveckling av nya former av vattenbruk, liksom utveckling av småbåtsvarv m.m. får t.ex. anses vara en utveckling av lokalt näringsliv inom kustområdena. Likaså får utbyggnad av turistanläggningar, utveckling av viss fritidsbebyggelse i anslutning till jord och skogsbruksföretag etc. anses ingå i begreppet lokalt näringsliv i flertalet av de berörda områdena. Vidare anges att när det gäller tillämpningen av andra stycket, när ett visst företag har förklarats tillåtligt, ska självfallet skälig hänsyn tas till bevarandevärdena i området vid företagets utförande.²⁹

Miljöbalkens skydd av kustområdena hindrar som utgångspunkt möjligheten att anlägga kärnkraftverk längs dessa sträckor, med undantag för att etablering av kärntekniska anläggningar får ske på platser där liknande verksamhet redan finns. Det råder betydande osäkerhet om den möjlighet som finns att uppföra anläggningar till utveckling av den befintliga tätorten eller det lokala näringslivet skulle anses tillämplig på etablering av nya kärnkraftsreaktorer eller andra kärntekniska anläggningar.

Om alternativa placeringar av en kärnteknisk anläggning kan vara förenliga med bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken är svårt att

²⁸ Prop. 1997/98:45 del 2, s. 37.

²⁹ Prop. 1985/86:3, s. 172.

förutse och beror bland annat på hur det skyddade området påverkas. Bedömningen görs av mark- och miljödomstolen i samband med prövning av miljötillstånd. Som exempel på alternativ placering kan nämnas att en kärnkraftsreaktor som kräver kylvatten placeras utanför själva kustområdet medan kylsystemet utgörs av underjordiska tunnlar och rör som löper från anläggningen fram till en kustnära pumpstation.

För att kunna möjliggöra för etablering av utökad energiproduktion för nya aktörer som inte har tillgång till en befintlig plats för kärnteknisk verksamhet, samt i kommuner och län som i nuläget inte har några kärntekniska anläggningar, krävs en översyn av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. En sådan översyn kräver fortsatt utredning och konsekvensanalys, vilket inte har rymts inom ramen för denna utrednings uppdrag.

DEL 3

Fördjupning och konsekvenser av utredningens förslag

11 Övriga övervägda förslag

11.1 Frågan om förtursregler enligt miljöbalken

11.1.1 Inledning

Utredningen ska bedöma om det är möjligt och lämpligt med förtursregler som innebär att mål och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken som rör ny kärnkraft ska behandlas med hög prioritet. Därtill ska utredningen bedöma vilka effekter en förtursregel för ny kärnkraft skulle ha på handläggningstider för andra mål och ärenden utan förtursstatus eller med annan förtursstatus som förekommer i mark- och miljödomstolen.

11.1.2 Faktorer som kan påverka handläggningstiden i ett enskilt fall

Hur lång handläggningstiden blir i ett enskilt fall i en miljöprövning beror på ett flertal omständigheter. I tidigare utredningar betonas det gemensamma ansvaret hos prövningsmyndigheten, verksamhetsutövare, remissinstanser och andra för att handläggningstiden blir så effektiv som möjligt.¹ Utredningarna listar ett antal faktorer som enskilt eller tillsammans på ett avgörande sätt kan påverka handläggningstiden. Dessa är framför allt hur samrådet genomförs, hur dialogen mellan verksamhetsutövaren, länsstyrelsen och andra myndigheter fungerar, kvalitet på ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, domstolarnas processledning, miljöprövningarnas komplexitet i sak samt resurser, kompetens och prioriteringar.²

¹ Ds 2018:38, s. 135.

² Se Ds 2018:138 s. 135–138 och SOU 2022:33 s. 98–99 för närmare beskrivning av de faktorer som påverkar handläggningstiden.

Miljöprövningsutredningen betonar att det är komplexa miljökrav, snarare än processen i sig, som påverkar handläggningstiden. Miljöprövningars komplexitet och miljökrav på verksamheter, ofta från EU-rätten, såsom artskydd, Natura-2000 och miljökvalitetsnormer för vatten medför både tidsödande utredningar för verksamhetsutövaren och komplicerade bedömningar för förvaltningsmyndigheter och prövningsmyndigheter.³

11.1.3 Statistik över handläggningstider för miljötillstånd

Mark- och miljödomstolarna har ett gemensamt verksamhetsmål för prövning av ansökningsmål som innebär att 75 procent av målen ska ha fått ett första avgörande inom 1 år från det att ansökan kommit in. Tidsåtgången är beräknad utifrån ett antal obligatoriska moment i ett normalstort mål med begränsat kompletteringsbehov. Det kan alltså betraktas som en normal lägsta handläggningstid.⁴

Sedan 2020 finns samlad statistik över handläggningstider för Miljöprövningar från länsstyrelserna och Domstolsverket. Statistiken sammanställs av Naturvårdsverket och omfattar antal mål och ärenden samt handläggningstid för

- ärenden om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som prövas av miljöprövningsdelegation,
- mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet som prövas av mark- och miljödomstol i första instans,
- överklagade mål om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet.

Ansökningar om tillstånd till verksamheter och åtgärder som har mer omfattande miljöeffekter prövas av en mark- och miljödomstol (A-verksamheter), vilket utredningen belyser särskilt nedan.⁵ Under 2023 meddelade mark- och miljödomstolarna ett första avgörande för 47 mål om ansökan om tillstånd och ändringstillstånd för miljöfarlig verksamhet. Av dessa fick 37 ett beslut som innebär att ansökan om tillstånd beviljades.

³ SOU 2022:33 Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, s. 104–105.

⁴ SOU 2022:33, s. 96.

⁵ Informationen i detta avsnitt är hämtad från Naturvårdsverkets redovisning Samlad statistik om miljöprövning för 2023, NV-02676-24.

Av de 193 mål om ansökan om tillstånd och ändringstillstånd för vattenverksamhet där mark- och miljödomstol har meddelat ett första avgörande under 2023 fick 166 mål ett beslut som innebär att tillstånd beviljades.

Handläggningstider i mark- och miljödomstolen

Handläggningstiden i första instans avser antalet förflutna dagar från det att en tillståndsansökan inkommit till dess att en första dom eller beslut meddelats.

Under 2023 avgjorde mark- och miljödomstolarna 39 mål som gällde ansökningar om tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Handläggningstiden för dessa mål hade en spridning mellan 104 dagar och 2 461 dagar. Domstolsverket har uppgett att det höga maxvärdet avser ett mål med en längre vilandeförklaring i samband med annat mål, där domstolen behövt invänta regeringens prövning rörande slutförvar av kärnbränsle.

För domstolarna var medianen för handläggningstiden 428 dagar för miljöfarlig verksamheten. Tre fjärdedelar av målen hade fått ett avgörande efter som mest 622 dagar. För 90 procent av målen var handläggningstiden som mest 1 033 dagar.

För vattenverksamhet var medianen för handläggningstiden 330 dagar. Tre fjärdedelar av målen avgjordes på som mest 485 dagar och 90 procent av målen hade en handläggningstid inom 728 dagar.

Handläggningstider för mål som inleddes i mark- och miljödomstol och som fått slutligt avgörande i Mark- och miljööverdomstolen

Den totala handläggningstiden för de överklagade mål om tillstånd som prövades i MÖD under 2023 hade en spridning mellan 471 dagar och 3 245 dagar. Den kortaste handläggningstiden avser sannolikt mål som har avslutats genom att MÖD har beslutat att inte ge prövningstillstånd. Maxvärdet avser ett mål som haft en längre vilandeförklaring på grund av samband med annat mål, där domstolen behövt invänta regeringens prövning rörande slutförvar av kärnbränsle.

Medianen för handläggningstiden var 966 dagar. Tre fjärdedelar av målen avgjordes på som mest 1 170 dagar och 90 procent av målen hade en handläggningstid inom 1 446 dagar.

Den totala handläggningstiden för samtliga överklagade mål avseende vattenverksamhet som avgjordes under 2023 hade en spridning mellan 377 dagar och 2 721 dagar. Den kortaste handläggningstiden avser sannolikt mål som har avslutats genom att MÖD har beslutat att inte ge prövningstillstånd.

Medianen för handläggningstiden var 981 dagar. Tre fjärdedelar av målen avgjordes på som mest 1 310 dagar och 90 procent av målen hade en handläggningstid inom 1 536 dagar.

11.1.4 Tidigare utredningar som behandlat frågan om förtursförfarande

Frågan om införande av förtursregler har tidigare diskuterats i lagstiftningssammanhang utan att det har lett till någon ny lagstiftning.

Miljöprövningsutredningen

Miljöprövningsutredningen⁶ har analyserat införandet av förtursprövning för verksamheter som väsentligt anses bidra till att nå klimatmålen. I det skisserade förturssystemet beslutar länsstyrelsen om en verksamhet är förtursberättigad utifrån kriterier som anges i en ny förordning om förtur för klimatet. Kriterierna syftar till att peka ut vilka verksamheter som anses väsentligt bidra till klimatmålen. Miljöprövningsutredningen fann inte att ett sådant system är ändamålsenligt och förordnade således *inte* ett införande av följande skäl:

- svårigheter att avgränsa omfattningen på ett lämpligt sätt,
- risker med att införa ytterligare ett prövningsmoment,
- urvalet är svårt att förena med utgångspunkten om en samlad prövning,
- en förtur vore systemavvikande,
- aktörerna föredrar horisontella förbättringar och ser risker med att teknikneutraliteten äventyras, och

⁶ Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen, SOU 2022:33.

- tidsvinsten bedöms vara marginell i relation till systemets komplexitet.⁷

En grön gräddfil

I departementspromemorian *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*⁸ har utredaren analyserat om det är ändamålsenligt att införa ett förtursförfarande för miljöförbättrande verksamheter eller åtgärder. Utredarens slutsats är att det inte får finnas något tolkningsutrymme som ska bedömas av prövningsmyndigheten eftersom en sådan bedömning riskerar att bli komplicerad och tidsödande. En följd kan bli att prövningen tar ännu längre tid än om en sådan bedömning inte skulle behöva göras. Det krävs således ett politiskt ställningstagande för att klargöra vilka verksamheter eller åtgärder som avses. Utredaren bedömde att en särskild gräddfil för vissa verksamheter och åtgärder kan bli orättvis i det enskilda fallet, leda till snedvriden konkurrens och suboptimering när en typ av prövning ska prioriteras framför andra prövningar. Utan extra resurser och rekrytering av rätt kompetens kommer ett förtursförfarande inte att leda till en snabbare handläggning av miljöförbättrande verksamheter och åtgärder. Dessutom kommer handläggningstiderna för övriga mål och ärenden att bli ännu längre än vad de är i dag. Utredaren pekar också på att en miljöprövning innehåller många obligatoriska moment och att den totala handläggningstiden i hög grad beror på dessa. Inte heller de besökta aktörerna hade förespråkat ett förtursförfarande. Utredarens slutsats var därför att förtursförfarande för miljöförbättrande verksamheter och åtgärder inte kommer att leda till en effektivare och mer ändamålsenlig miljöprövningsprocess.⁹

Målutredningen

Målutredningens breda uppdrag¹⁰ var att analysera behovet av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild

⁷ SOU 2022:33 s. 426–430.

⁸ Ds 2018:38.

⁹ Ds 2018:38 s. 93–94.

¹⁰ SOU 2010:44 Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol.

kompetens i domstolsförfarandet. Utredningens slutsats var att den allmänna ordningen för domstolsprövningen måste sörja för att alla mål avgörs inom rimlig tid och med hög kompetens.

Utifrån denna slutsats bedömde utredningen att särskilda åtgärder, dvs. författningsreglerade särlösningar, bör användas endast när det finns ett behov av extra stor skyndsamhet. Behovet av skyndsamhet för en viss måltyp bör också vara särskilt stort i förhållande till det behov som övriga måltyper har i detta avseende, för att särskilda åtgärder ska komma i fråga. Behovet bör generellt vara mycket stort och att särskilda åtgärder således bör användas endast undantagsvis.¹¹ Utifrån dessa kriterier identifierade målutredningen fyra situationer då utredningen ansåg att det kan vara motiverat att vidta särskilda åtgärder i organisatoriskt eller processuellt hänseende för att åstadkomma särskild skyndsamhet. Dessa situationer omfattar:¹²

- när prövningen har betydelse för om en person ska vara fortsatt frihetsberövad eller omhändertagen,
- när särskilt skyddsvärda eller utsatta personer är parter och utgången i målet har betydelse för deras grundläggande levnadsbetingelser,
- när avgörandet blir meningslöst, om det inte fattas inom viss kortare tid, eller
- när särskilda skyndsamhetskrav följer av Sveriges internationella åtaganden.

11.1.5 Innebörden av förtur och vilken tidsvinst som skulle kunna uppnås

Innebörden av förtur

Nedan har Kärnkraftsprövningsutredningen listat exempel på konkreta åtgärder som ett förtursförfarande skulle innebära:

- mål med förtur ges företräde hos domstolen vilket innebär att den faktiska handläggningen av en ansökan ska ske skyndsamt,

¹¹ SOU 2010:44 s. 319 ff.

¹² SOU 2010:44 s. 336–338.

- handläggning av andra tillståndsansökningar kan behöva stå tillbaka, givet domstolens arbetsbelastning och resursläge,
- kort tid för kommunikering,
- tider för yttranden hålls,
- möjlighet till anstånd är små,
- meddelande av dom skjuts inte upp,
- ökad risk för att ansökningar avvisas eller avslås pga. undermåligt underlag i ansökan, vilket i sin tur kan bero på minskade möjligheter till anstånd.

En förtursregel ger inte någon lättnad i förhållande till de materiella krav som ställs på verksamheten och påverkar inte heller tillåtlighetsbedömningen av en verksamhet.

11.1.6 Ett förtursförfarande för ny kärnkraft vid prövning enligt miljöbalken är inte ändamålsenligt

Utredningens bedömning: Det bör inte införas förtursförfarande som innebär att mål och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken som rör ny kärnkraft ska behandlas med hög prioritet.

Det finns inga formella hinder mot att införa förtursregler för vissa typer av prövningar under förutsättning att dessa är tydligt definierade. Det förturssystem som Miljöprövningsutredningen lade fram men inte förordade, är komplext med hänsyn till avgränsning av verksamheter och att avgränsningen genom tröskelvärden för att kvala in i förturssystemet befarades leda till ytterligare en prövning i prövningen. En förtursregel för ny kärnkraft skulle inte bli lika komplex och skulle kunna formuleras på ett tydligt sätt i författning.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att en förtursregel för ny kärnkraft skulle innebära ett avsteg från principerna om teknikneutralitet och likabehandling i prövningen, och därmed en avvikelse från miljöbalkens nuvarande struktur. Det finns därmed skäl som talar för att utgångspunkten för prövningen bör vara att

kärnkraft ska prövas enligt samma grundläggande förutsättningar som andra kraftslag. Att prioritera ansökningar om ny kärnkraft skulle riskera att ske på bekostnad av andra gröna energiprojekt vilket i förlängningen kan leda till fördröjningar i den gröna omställningen. Det finns således ett principiellt värde av att upprätthålla teknikneutralitet och likabehandling vad gäller tillståndsprövning för olika kraftslag.

Tidigare utredningar som har analyserat frågan om förtur för vissa verksamheter har lyft fram att det är många olika faktorer som påverkar ett enskilt ärendes handläggningstid, och att det snarare är komplexa miljökrav än processen i sig som gör att handläggningstiden kan bli utdragen. Därtill har remissinstanser generellt varit negativa eller uttryckt tveksamhet till införande av förtursförande, och istället efterfrågat horisontella förbättringar av hela miljöprövningsprocessen.¹³

Den främsta förtjänsten med en förtursregel skulle vara att den kan förkorta domstolens handläggningstid, dock med beaktande av att tidsvinsten troligen skulle bli som störst i domstolar med hög målbilans. Även om domstolens egen handläggning i viss mån skulle kunna effektiviseras, kan långa handläggningstider för komplicerade prövningar av kärntekniska verksamheter och andra stora projekt främst sägas bero på remissmyndigheternas behov av tid för att granska det omfattande processmaterialet. Utredningen bedömer att vad som krävs för att en förtursregel ska få fullt genomslag är en prioritering av det enskilda målet eller ärendet, inte bara hos prövningsmyndigheten utan också hos remissmyndigheterna och i överrätt. Utan motsvarande prioritering hos myndigheterna och överrätt blir det svårt att i praktiken åstadkomma avsedd effekt med en förtursregel. Ett förtursförfarande ställer också höga krav på verksamhetsutövarens ansträngningar för att inkomma med en väl underbyggd och komplett ansökan.

Utredningen föreslår bl.a. att det inte längre ska krävas en parallell prövning mellan kärntekniklagen och miljöbalken, se kapitel 7. Det innebär att sökanden själv kan välja i vilken ordning ansökningar görs. Den flexibilitet som införs genom förslaget innebär att sökanden kan planera och optimera sitt projekt på ett ändamålsenligt sätt utan att de båda prövningarna hänger ihop. Ansökan om miljö-

¹³ Se t.ex. <https://www.regeringen.se/remisser/2022/06/remiss-av-sou-202233---om-provning-och-omprovning--en-del-av-den-grona-omstallningen/>, hämtad 2024-10-01.

tillstånd kan därmed göras före ansökan om kärntekniklagstillstånd, t.ex. om sökandens avsikt är att markförberedande åtgärder ska vara påbörjade eller t.o.m. färdigställda vid tidpunkten för när det kärntekniska tillståndet meddelas.

Genom utredningens förslag som leder till att den parallella prövningen ta bort, och att sökanden kan välja att ansöka om tillstånd enligt miljöbalken i ett tidigare skede än ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen, ser inte utredningen att det föreligger något reellt behov av förtur för ny kärnkraft. Utredningen bedömer därmed att det inte är ändamålsenligt att föreslå förtur för prövning enbart enligt miljöbalken. Att uppföra en ny kärnkraftsreaktor i energi-producerande syfte förutsätter ett antal processer och tillstånd. Utöver tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen krävs t.ex. antagande av detaljplan och nätanslutning. Om inte övriga processer också ses över och förenas med förtur eller i vart fall en tydlig prioriteringsordning, kommer förtur enligt miljöbalken att få en begränsad effekt. Dessa omständigheter tillsammans med tidigare utredningars slutsatser och kartläggning över vilka olika faktorer som påverkar handläggningstiden i miljöprövningar, gör att utredningen bedömer att införande av ett förtursförfarande för ny kärnkraft i miljöbalken inte bör ske. Utredningen lägger därmed inte heller något förslag i detta avseende.

12 Fördjupning

Detta kapitel innehåller jämförande underlag och annan fördjupande information som tagits fram och stöttat utredningens bedömningar och förslag i föregående kapitel.

Kapitlet innehåller information om

- Förhållandet mellan kärntekniklagen och miljöbalken
- Möjlighet till förhandsbesked införs i kärntekniklagen
- Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd enligt kärntekniklagen
- Överklagande av beslut enligt kärntekniklagen sker till allmän förvaltningsdomstol
- Bakgrund, nationell och internationell jämförelse avseende avgifter för prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen

12.1 Förhållandet mellan kärntekniklagen och miljöbalken

Miljöbalken ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar den aktuella verksamheten, se 1 kap. 3 § miljöbalken. När en verksamhet är tillståndspliktig enligt både miljöbalken och annan lagstiftning är det förutsatt att två prövningar ska ske. Det finns i sådana situationer inte några förvaltningsrättsliga principer som säger att den prövning som sker först binder den senare prövningen.¹

Inför miljöbalkens införande diskuterades kärntekniklagens förhållande till miljöbalken. Dåvarande tillsynsmyndigheten Statens

¹ Prop. 1997/98:90 s. 150.

kärnkraftsinspektion (SKI)² ifrågasatte, med anledning av förslaget att miljöbalken skulle gälla bland annat för kärnteknisk verksamhet, om balken överhuvudtaget behandlar risker för och följer av stora olyckor såsom t.ex. dammolyckor, oljebränder, oljeutsläpp, klorgasutsläpp eller atomolyckor. Vidare ifrågasatte SKI, med hänvisning till slutförvaringen av kärnavfall och använt kärnbränsle, om miljöbalken är tillämplig på miljöpåverkan som inträffar, eller som kan antas inträffa, i framtiden. Myndigheten betonade att kärntekniklagen samt myndighetsföreskrifter och villkor syftar till att förhindra att miljöpåverkan överhuvudtaget inträffar, samt minimera eventuella miljöeffekter för den händelse något trots allt kan inträffa. Därutöver kritiserade myndigheten miljöbalkens prövningsbestämmelser och menade att det inte klart framgår vad miljödomstolen ska pröva i förhållande till det som ska prövas av regeringen vid tillåtlighetsprövningen.

I förarbetena konstaterade regeringen att³

Kärntekniklagen reglerar alltså, som också SKI har betonat, verksamheter där stränga säkerhetskrav måste uppfyllas för att minimera risken för miljöstörningar. Såsom regeringen tidigare har framhållit skall reglerna i miljöbalken tillämpas även om en verksamhet eller åtgärd som omfattas av balkens tillämpningsområde också omfattas av annan lagstiftning, exempelvis kärntekniklagen. Följaktligen gäller kärntekniklagen och miljöbalken parallellt. Det som gör kärntekniklagen speciell i sammanhanget är, som SKI vidare framhållit, den osedvanliga räckvidden av skador på människors hälsa och miljön som kan bli följderna av en allvarlig olycka i en kärnteknisk anläggning. Genom att miljöbalken avses gälla även för verksamhet enligt kärntekniklagen blir verksamhetsutövare inom kärntekniklagens tillämpningsområde, som huvudregel, skyldiga att beakta och tillämpa t.ex. de hänsynsregler som 2 kap. MB innehåller.

Vidare förs ett resonemang om eventuella oklarheter kring vilken regel som ska tillämpas⁴

Genom att kärntekniklagens bestämmelser så tydligt inriktas på säkerheten i kärnteknisk verksamhet bedömer regeringen, i likhet med vad som anförts i remissyttrandet från Lunds universitet, att de normalt bör kunna tillämpas vid sidan om miljöbalkens bestämmelser utan att det behöver ge upphov till någon oklarhet om vilken bestämmelse som gäller framför den andra i olika situationer. Det betyder att ytterligare

² Strålsäkerhetsmyndigheten bildades 2008 och då gick både SKI och Statens strålskyddsinsstitut (SSI) upp i den nybildade myndigheten.

³ Prop. 1997/98:90 s. 261–262.

⁴ Prop. 1997/98:90 s. 262.

krav på hänsyn till miljön skall kunna ställas enligt miljöbalken på den som bedriver kärnteknisk verksamhet, exempelvis i fråga om buller, vattenverksamhet, resurshushållning m.m. På samma sätt som i dag skall alltså bestämmelser med generell räckvidd i annan skyddslagstiftning, som t.ex. miljöbalken, gälla också för kärnteknisk verksamhet (jfr prop. 1983/84:60 s. 81).

Den tänkta ordningen för prövning beskrevs på följande sätt.⁵

Alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar ska i framtiden prövas av den regionala miljödomstolen, dvs. även utsläppen av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning. Är ärendet av det slaget att regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap. miljöbalken ska miljödomstolen efter beredning av ärendet överlämna det till regeringen för prövning. Det kan förutsättas att miljödomstolens handläggning enligt miljöbalken sker parallellt med en beredning hos SKI av tillståndsärendet enligt kärntekniklagen. Tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och tillståndsprövning bör därvid samordnas så att såväl miljödomstol som berörd kommun har tillgång till expertmyndigheternas granskningsrapporter i kärntekniklagsärendet vid sin behandling av tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken. Även regeringens slutliga beredning och beslut enligt de båda lagarna bör ske samordnat, såvida inte regeringen delegerat beslutanderätten i kärntekniklagsärendet till myndighet. Efter att tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken har slutförts hos regeringen lämnas ärendet åter till miljödomstolen om det krävs tillstånd enligt miljöbalken och då prövas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Den regionala miljödomstolen är då prövningsmyndighet i första instans.

Miljöbalkens förhållande till kärntekniklagen och strålskyddslagen har även senare behandlats av regeringen i prop. 2005/06:76, då bland annat frågan om villkor utfärdade med stöd av olika lagstiftningar beaktades. Frågan har även lyfts av Kärnsäkerhetsutredningen som menade att överlappningen leder till att det kan råda oklarhet om rätten för tillsynsmyndigheterna att vid behov föreskriva strängare villkor för en verksamhet än vad som följer av dess miljöbalkstillstånd.⁶ Regeringen konstaterar dock i ovan nämnda proposition att den s.k. parallellprövningen normalt inte leder till några konflikter då prövningen sker i dialog med de tillsynsansvariga myndigheterna. Det sägs dock att situationer kan uppkomma då de olika tillstånden för en verksamhet ställer upp villkor inom samma område med olika innebörd. Tillsynsmyndigheterna har ju dessutom möjlighet att med stöd av speciallagstiftningen förändra de ursprung-

⁵ Prop. 1997/98 :90 s. 270 f.

⁶ SOU 2003:100 s. 123.

liga villkoren då säkerheten eller strålskyddet så kräver, vilket kan accentuera skillnader i förhållande till miljöbalkstillståndet för samma verksamhet.⁷ Regeringen anförde vidare att det inte förelåg behov av några förtydligande lagändringar eftersom föreslagna ändringar endast skulle bekräfta ett förhållande som redan gäller, dvs. att tillsynsmyndigheterna är oförhindrade att ingripa med stöd av respektive speciallagstiftning även då det finns avvikande villkor i en verksamhets miljöbalkstillstånd.⁸

När miljöbalken antogs infördes även ändringar i kärntekniklagen som innebar att ett antal bestämmelser i balken ska tillämpas vid tillståndsprövning enligt kärntekniklagen. Skälet till detta var att miljöbalkens generella bestämmelser om miljöhänsyn ska iakttas av alla. De bestämmelser som överfördes till kärntekniklagen rörde de allmänna hänsynsreglerna samt regler om miljökonsekvensbeskrivningar och miljökvalitetsnormer.

12.1.1 Särskilt om regeringsprövningen i miljöbalken

Den regeringsprövning som finns i miljöbalken kommer ursprungligen från 1972 års byggnadslag och infördes senare även i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser och vattenlagen (1983:291). Tanken byggde på att ingen annan än regeringen kunde åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bland annat miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt ansågs det viktigt att avgörandet av de ifrågavarande slagen träffades av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av. Det föreskrevs att vissa verksamheter inte fick utföras utan tillstånd av regeringen.⁹

När miljöbalken infördes ansåg regeringen att det alltjämt var viktigt att regeringen behöll tillåtlighetsprövningen som en tidigt och betydelsefull länk i prövningskedjan med andra myndigheter och domstolar och därigenom kan utöva en politisk styrning av vissa beslut inom ramen för gällande rättsregler. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan borde vara bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen har prövat tillåtligheten av en verksamhet kan domstolar och andra prövningsmyndigheter inte pröva den

⁷ Prop. 2005/06:76 s. 29.

⁸ Prop. 2005/06:76 s. 29.

⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 435.

frågan. Regeringen borde pröva tillåtligheten av framför allt verksamheter som utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.¹⁰

Regeringens prövning skulle utgå från miljöbalkens allmänna hänsynsregler och övriga tillståndsregler och samma miljökrav skulle ställas på en verksamhet som prövades av regeringen som på annan verksamhet. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som skulle kunna tolereras i dessa fall rymmer inte sällan samhällsfrågor som borde lösas utifrån ett nationellt perspektiv. De bedömningar som skulle göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden.¹¹

Frågan om regeringens prövning i ärenden enligt miljöbalken har varit föremål för en utredning. Utredningen tog namnet Regeringsprövningsutredningen och lade nyligen fram sitt betänkande, SOU 2024:11, där förslagen har ordnats efter tre utgångspunkter. Den första utgångspunkten är att regeringens roll ska begränsas till de ärenden som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Intresseavvägningar görs regelmässigt av såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar. Ett exempel som utredningen bedömt uppfyller detta kriterium är tillstånd till verksamheter som syftar till att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner, men samtidigt står i konflikt med de intressen som miljöbalken syftar till att värna. Den andra utgångspunkten är att värna domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet i beslutsfattandet samt uppfylla Europakonventionens krav på en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol. Den tredje utgångspunkten är att förslagen ska bidra till en rättssäker och effektiv process. Detta innefattar en snabb och enkel process av hög kvalitet och på ett godtagbart sätt tillgodose miljöskyddet.¹²

Något förslag på förändring av reglerna i 17 kap. 1 § miljöbalken lämnades inte av Regeringsprövningsutredningen, som däremot föreslog inskränkningar i regeringens möjlighet att förbehålla sig prövningen i pågående processer i enlighet med 17 kap. 3 § miljöbalken. Utredningen föreslog också ett nytt 17 a kapitel om regeringsprövning av sådana ärenden där regeringen har medgett undantag från kravet på specifik miljöbedömning. Undantag kan meddelas i

¹⁰ Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 436.

¹¹ Prop. 1997/98 :45, del 1, s. 437.

¹² SOU 2024:11 s. 17 f.

enlighet med direktivet för projekt som enbart avser försvaret eller beredskapen vid civila olyckor och kriser samt i speciella fall där tillämpning av bestämmelserna om specifika miljöbedömningar skulle få en betydande negativ inverkan på projektets syfte.¹³ Det kan inte förutses att dessa undantag är tillämpliga vid etablering av ny kärnkraft.

Redan när regleringen infördes i miljöbalken var en utgångspunkt att prövningen skulle ske i ett förhållandevis tidigt skede i processen, att den främst skulle gälla tillåtligheten av en verksamhet, dvs. om en verksamhet skulle få komma till stånd. I fråga om tillåtlighet ingick frågan om lokalisering av en verksamhet. Om en verksamhet fick komma till stånd borde regeringen även kunna bestämma särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Beredningen av ärendet skulle ske i den miljödomstol som ska pröva tillståndsfrågan.¹⁴

12.1.2 Andra regleringar med hänvisning till miljöbalken

Liknande regleringar finns i andra speciallagar som minerallagen, plan- och bygglagen, väglagen och lagen om byggande av järnväg.¹⁵ Det är dock bara minerallagen som har en prövningsordning som liknar den för kärntekniklagen med dubbla prövningar. När det gäller väg- och järnvägsprojekt sker prövningen genom fastställande av väg- respektive järnvägsplan och dessa beslut är att jämställa med tillstånd enligt miljöbalken.¹⁶ Planen fastställs av Trafikverket, i vissa fall efter en tillåtlighetsprövning av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken eller av regeringen om Trafikverket och en länsstyrelse har olika uppfattning.¹⁷ Vissa följdföretag blir föremål för mark- och miljödomstolens tillståndsprövning när tillåtligheten är prövad enligt en järnvägs- eller vägplan.¹⁸

Plan- och bygglagen gäller helt parallellt med miljöbalken och där prövas planer och senare bygglov för anläggningar som till-

¹³SOU 2024 :11 s. 26.

¹⁴ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 442.

¹⁵ 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45), 3 kap. ang. översiktsplaner, 4–5 kap. ang. detaljplaner och områdesbestämmelser plan- och bygglagen (2010:900), 3 a § väglagen (1971:948) och 1 kap. 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

¹⁶ Se 1 kap. 3 § lagen om byggande av järnväg resp. 3 a § väglagen. Se även bland annat rättsfallet MÖD 2006:44.

¹⁷ Se 16 § och 18 § väglagen samt 2 kap. 8 § och 15 § lagen om byggande av järnväg

¹⁸ Se till exempel rättsfallen MÖD 2013:8 och MÖD 2006:44.

ståndsprövas enligt miljöbalken. För vissa detaljplaner behövs en strategisk miljöbedömning och detta är inte någon egentlig dubbelreglering gentemot miljöbalken utan två separata processer som båda är nödvändiga för att kunna uppföra en anläggning. Bygglovsprövningen innefattar ingen miljöbedömning, utan är koncentrerad till plan- och bygglagens regler för byggnationer. Miljöbedömningen sker endast under framtagandet av detaljplanen för området.

12.1.3 Erfarenheter från genomförda prövningar

Praxis prövning av kärnkraftverken enligt miljöbalken

Som konstaterats ovan omfattar miljöbalken all verksamhet och det finns inget hinder att vid prövningen enligt miljöbalken föreskriva villkor som gäller strålsäkerhet. Frågan som har varit uppe i rättspraxis är om det är lämpligt eller behövligt.

Inga villkor bör föreskrivas som direkt överensstämmer med generella föreskrifter eller som innehåller mindre stränga krav än dessa föreskrifter¹⁹. I de prövningar som har gjorts sedan miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 har både sökanden och tillståndsprövande myndighet (SKI och SSI fram till 2008, därefter SSM) argumenterat för att det inte ska föreskrivas några villkor om strålsäkerhet domstolarna har gjort lite olika.

Miljööverdomstolen fann i målet som gällde effekthöjning av Ringhals kärnkraftverk samt miljöbalkstillstånd till hela verksamheten, att det fanns skäl för sådana villkor. Övergripande utredningsvillkor föreskrevs för kärnsäkerhet och strålskydd med hänvisning till att det rörde mycket omfattande åtgärder som endast översiktligt var beskrivna i ansökan. Under prövotiden skulle bolaget utvärdera erfarenheter och konsekvenser från säkerhets- och strålskyddssynpunkt samt utreda de tekniska och ekonomiska möjligheterna att med tillämpning av bästa möjliga teknik uppnå de nivåer som gäller för ett nytt kärnkraftverk.²⁰ När sedan bolaget kom in med sin prövotidsredovisning fann domstolen att det framstod som tillräckligt att verksamheten reglerades enligt kärntekniklagen och avslutade prövotiden utan att ytterligare villkor föreskrevs.²¹

¹⁹ Se rättsfallet MÖD 2000:52.

²⁰ Se rättsfallet MÖD 2006:70.

²¹ Se Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 5 februari 2014 i mål nr M 45-03.

I ett samtida mål rörande Oskarshamns kärnkraftverk föreskrevs inga villkor rörande kärnsäkerhet. Miljödomstolen hänvisade till att det inte fanns anledning till annat antagande än att gällande föreskrifter utfärdade av SKI i kombination med de tillståndsvillkor som meddelas i samband med prövningen enligt kärntekniklagen på ett uttömmande sätt reglerar den frågan (förutom det fysiska skyddet). Miljööverdomstolen konstaterade att den hade att ta ställning till om de hänsynsregler som finns i miljöbalken har iakttagits eller kommer att iakttagas av den som söker tillstånd för en verksamhet. Att verksamheten även regleras av annan lagstiftning påverkar inte detta, men kan påverka bedömningen av vilka villkor som tillståndet bör förenas med, enligt domstolen. Vidare ansåg Miljööverdomstolen att när det gäller det fysiska skyddet är den reglering som kommer till stånd genom SKI:s föreskrifter tillräckligt och att den mest lämpliga lösningen är att frågan endast regleras av SKI.²²

Praxis prövning av avveckling enligt miljöbalken

Efter beslut av regeringen om avvecklingen av Barsebäcks kärnkraftverk 1998 ansökte Barsebäck Kraft AB om tillstånd för avställnings- och servicedrift för inledande avveckling av Barsebäcks kärnkraftverk samt hamnverksamhet. Tillstånd gavs till detta 2006 utan att det föreskrevs några villkor om kärnsäkerhet eller strålskydd.²³

Vid en extra bolagsstämma i oktober 2015 fattade Oskarshamns kraftgrupps (OKG) huvudägare E.ON beslut om en förtida stängning av Oskarshamn 1 och 2 (O1 och O2). Tillstånd till avställnings- och servicedrift samt partiell nedmontering av O1 gavs 2016 och såvitt avsåg joniserande strålning föreskrevs villkor om kontrollprogram.²⁴ Tillstånd till nedmontering och rivning av O1 och O2 gavs i juni 2018. I domen bemyndigades SSM att vid behov fastställa ytterligare villkor även beträffande bland annat joniserande strålning.²⁵

²² Se Miljööverdomstolens dom den 27 april 2007 i mål nr M 6815-06.

²³ Se Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 5 februari 2014 i mål nr M 45-03.

²⁴ Se Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 23 juni 2016 i mål nr M 2483-15.

²⁵ Se Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 20 juni 2018 i mål nr M 2836-17.

Efter ansökan från Vattenfall AB gav Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt 2019 tillstånd till fortsatt servicedrift, nedmontering och avveckling av Ågestaverket. Några villkor om kärnsäkerhet föreskrevs inte.²⁶

Praxis prövning slutförvarsanläggningar

Regeringen har i beslut den 27 januari 2022 tillåtighetsprövat anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och samma dag gett tillstånd enligt kärntekniklagen till slutförvar för använt kärnbränsle. Detta beslut föregicks av en längre, parallell handläggning i mark- och miljödomstolen respektive Strålsäkerhetsmyndigheten. Dessa beslut överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som den 11 maj 2023 förklarade att regeringens beslut ska stå fast (HFD 2023 not. 15).

Ansökan kom in till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen i mars 2011 efter att SKB hade samrått med mark- och miljödomstolarna i Nacka och Växjö. Även ansökan enligt kärntekniklagen kom in till SSM samtidigt.

Efter ett antal muntliga förberedelser och skriftväxling höll mark- och miljödomstolen huvudförhandling med start i september 2017 och målet överlämnades med ett yttrande till regeringen för tillåtighetsprövning i januari 2018. Efter regeringens tillåtighetsbeslut den 27 januari 2022 lämnades målet tillbaka till mark- och miljödomstolen för tillståndsprövning. Mark- och miljödomstolen meddelade deldom avseende Clab:s verksamhet i Oskarshamn den 22 juni 2022²⁷ och huvudförhandling avseende slutförvaret är planerat till hösten 2024.

Mark- och miljödomstolen har även gett tillstånd till hamnverksamhet (M 6009-16 och M 6968-22) samt till anläggning för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) (M 7062-14) i Forsmark. Den senare domen överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som föreskrev villkor om energieffektivisering (M 950-23).

²⁶ Se Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 15 juli 2019 i mål nr M 5425-18.

²⁷ Se Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 22 juni 2022 i mål nr M 1333-11.

12.2 Möjlighet till förhandsbesked inför i kärntekniklagen

12.2.1 Om förhandsbesked inom andra rättsområden

I svensk rätt är det möjligt för enskilda att få bindande förhandsbesked i olika frågor inom olika rättsområden. Syftet är att ge den enskilde möjlighet att få besked om hur en framtida åtgärd kommer att bedömas i en kommande prövning i den aktuella lagstiftningens hänseende. Nedan följer några exempel på när förhandsbesked kan lämnas och vilken rättsverkan beskedet har.²⁸

Förhandsbesked enligt plan- och bygglagen

Förhandsbesked för bygglovspliktiga åtgärder regleras i plan- och bygglagen (2010:900). När möjligheten att få förhandsbesked infördes i lagstiftningen på 1980-talet uttalades i förarbetena att möjligheten till förhandsbesked var, särskilt i de fall planeringsföresättningsarna är oklara eller svårbedömda, ett sätt för sökanden att undvika onödig projektering genom att få tillåtligheten från mer övergripande utgångspunkter prövad i ett första skede och på så sätt skaffa sig en viss projekteringstrygghet.²⁹

Av 9 kap. 17 § plan- och bygglagen följer att om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden ge ett förhandsbesked i fråga om åtgärden kan tillåtas på den avsedda platsen. Enligt 9 kap. 18 § är ett förhandsbesked som innebär att åtgärden kan tillåtas bindande vid den kommande bygglovsprövningen, om ansökan om bygglov görs inom två år från den dag då förhandsbeskedet vann laga kraft. I förarbetena uttalades att byggnadsnämnden vid bygglovsprövningen givetvis är bunden av sitt ställningstagande till åtgärdens tillåtlighet i förhandsbeskedet. Denna senare prövning får då enbart avse frågor som inte omfattas av förhandsbeskedet. Någon uttrycklig bestämmelse om detta an-

²⁸ Andra exempel på förhandsbesked utöver de som refereras i avsnittet är gränsöverskridande skattefrågor och prissättning av behörig myndighet, fråga om ersättning från Försäkringskassan för kostnader för vård i annat land, fråga om rätt till ersättning av kommunen enligt LSS.

²⁹ Prop. 1985/86:1 s. 284.

sågs inte behövas. För klarhets skull infördes en bestämmelse om att förhandsbeskedet inte medför någon rätt att påbörja arbetet.³⁰

I 9 kap. 39 § stadgas vad ett beslut om förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska innehålla:

1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked vann laga kraft,
2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, och
3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen.

Därutöver innehåller lagen bl.a. regler om handläggning, tidsfrister och avgifter avseende förhandsbesked.

Förhandsbesked i skattefrågor

Möjligheten för enskilda att få bindande förhandsbesked i olika skattefrågor infördes redan 1911 avseende stämpelskattefrågor och därefter har systemet byggts ut till att omfatta bl.a. inkomstskatt, mervärdesskatt och vissa punktskatter.³¹ Förfarandet med förtur syftade ursprungligen till att i första hand bereda enskilda möjlighet att inför förestående affärer eller andra rättshandlingar få klarhet i hur förfarandet skulle komma att bedömas i beskattningshänseende, men har också kommit att få en allt mer betydelsefull roll för prejudikatbildningen på skatteområdet.³² Skatterättsnämnden lyfter själv fram att det för den enskilde är av stor vikt att inför en förestående rättshandling kunna få klarhet i hur beskattningsfrågan kommer att bedömas och att få ett bindande besked.³³

Förhandsbesked regleras i lagen (1988:189) om förhandsbesked i skattefrågor och beslutas av Skatterättsnämnden. I lagen regleras bl.a. närmare förutsättningar för förhandsbesked, tidsfrister för handläggning och rättsverkan. Av 16 § första stycket följer att

³⁰ Prop. 1985/86:1 s. 285.

³¹ Se t.ex. SOU 2014:62 s. 33–35 för viss historik, prop. 1997/98:65 s. 19 ff.

³² Prop. 1997/98:65 s. 22–23.

³³ Dnr 54-24/A Hemställan om utredning av förhandsbeskedsinstitutet m.m.

förhandsbesked som vunnit laga kraft är bindande för Skatteverket och allmän förvaltningsdomstol i förhållande till den enskilde som beskedet angår, under förutsättning att den enskilde har yrkat det. Därutöver krävs att de förutsättningar som förhandsbeskedet bygger på överensstämmer med vad som faktiskt har hänt och att en eventuell tidsbegränsning inte har gått ut.³⁴ Förhandsbeskedet är inte bindande om en författningsändring påverkar den fråga som beskedet avser, vilket följer direkt av 16 § andra stycket. Meddelade besked får normalt en giltighetstid på tre beskattningsår.³⁵

Förhandsbesked för anläggning godkänd för elcertifikat

Den 1 maj 2003 infördes elcertifikatsystemet för att främja elproduktion från förnybara energikällor genom lagen (2003:113)³⁶ om elcertifikat. För att tilldelas elcertifikat ska innehavaren av en anläggning skriftligen ansöka hos Energimyndigheten om godkännande av anläggningen för tilldelning av elcertifikat, vilket följer av 2 kap. 1 § lagen om elcertifikat. Enligt 2 kap. 12 § ska myndigheten efter skriftlig ansökan även lämna förhandsbesked om möjlighet att få en anläggning godkänd för vissa specifika syften som anges närmare i bestämmelsen. Av bestämmelsen följer också att ett förhandsbesked får förenas med villkor och är bindande vid en senare prövning av godkännande.

I förarbetena motiverades införande av förhandsbesked att det vid den tidpunkten saknades möjlighet för anläggningsinnehavare att få förhandsbesked från tillsynsmyndigheten om tilldelning kommer att ske innan den aktuella investeringen är genomförd. Avsaknaden av en sådan möjlighet innebär att investeringar i ny förnybar elproduktion kan komma att försenas eller helt utebli. Att i förväg kunna få besked om möjligheten till godkännande för tilldelning av elcertifikat är ett viktigt beslutsunderlag för den som står inför ett investeringsbeslut om att genomföra en ökning av produktionskapaciteten i en befintlig anläggning eller att genomföra omfattande ombyggnader. Mot den bakgrunden bedömdes det som angeläget

³⁴Se <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.3/366085.html#h-Verkan-av-ett-forhandsbesked>, hämtad 2024-12-01.

³⁵ Fi2016/01353/S3 s. 27.

³⁶ Upphävd genom SFS 2011:1200, nu gällande lagen (2011:1200) om elcertifikat utfärdades 2011-12-01.

att införa en bestämmelse i elcertifikatslagen som ger tillsynsmyndigheten rätt att lämna förhandsbesked.³⁷

Vidare angavs att ett positivt förhandsbesked får förenas med villkor och bör vara bindande vid prövning av om en anläggning ska godkännas för tilldelning av elcertifikat. Tillsynsmyndigheten ska återkalla ett förhandsbesked om möjligheten till godkännande för tilldelning av elcertifikat om förutsättningarna som låg till grund för beslutet ändrats eller om förhandsbeskedet har lämnats på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter och dessa haft betydelse för ärendets avgörande. Beslut hos tillsynsmyndigheten om förhandsbesked avseende möjligheten till godkännande för tilldelning av elcertifikat och återkallande av ett sådant förhandsbesked får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.³⁸

Förhandsbesked om vård utomlands

Enligt 11 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, kan en patient ansöka om att Försäkringskassan lämnar förhandsbesked om huruvida patienten har rätt till ersättning och det högsta belopp ersättning kan betalas ut med för denna vård. Rätten till ersättning avser en viss vård vid ett visst vårdtillfälle. Av samma bestämmelse följer att om förhandsbesked har lämnats är Försäkringskassan skyldig att vid senare prövning av frågan om ersättning till patienten för den angivna vården betala ut minst det belopp som angetts i förhandsbeskedet.

I förarbetena till lagen förs ett resonemang om förhandsbeskedets räckvidd med innebörden att när en patient som har fått ett förhandsbesked ansöker om ersättning för vård som tillhandahållits i utlandet, kommer Försäkringskassan att behöva pröva om den utförda vården omfattas av förhandsbeskedet. Den del av den utförda vården som omfattas av beskedet, ska ersättas i enlighet med förhandsbeskedet. För vård som inte omfattas av beskedet kommer Försäkringskassan att behöva pröva ersättningsfrågan på sedvanligt vis.³⁹

³⁷ Prop. 2008/09:02 s. 19.

³⁸ Prop. 2008/09:02 s. 20.

³⁹ Prop. 2012/13:150 s. 69.

Gemensamma kännetecken för system med förhandsbesked

Kärnkraftsprövningsutredningen kan konstatera att möjligheter för den enskilde att erhålla förhandsbesked av den instans som beslutar i efterföljande prövning förekommer inom en rad olika rättsområden. Förhandsförfarandet introducerades i svensk rätt redan 1911 genom möjligheten till förhandsbesked avseende frågor om stämpelskatt. Tillämpningen på skatteområdet utökades 1951 och därefter har förfarandet successivt introducerats inom andra områden.

Gemensamt för de olika typer av förhandsbesked som refereras ovan är att det inte föreligger något explicit krav på förhandsbesked utan det är frivilligt att söka. För den som söker och erhåller ett positivt förhandsbesked är det bindande i förhållande till efterföljande prövning, såvitt gäller de förhållanden som omfattas av förhandsbeskedet. Förhandsbeskederna är giltiga under en viss tid, eller för en specifik åtgärd vid en specifik tidpunkt. I vissa fall är det direkt lagstadgat⁴⁰, i andra fall får förhandsbeskederna förenas med villkor.

Förhandsbeskedens bindande verkan gäller den instans som utfärdat dem och som i ett senare skede ansvarar för efterföljande prövning. Förhandsbeskedet har ingen giltighet utanför tillämpad lagstiftning.

12.2.2 Om typgodkännande inom andra rättsområden

Typgodkännande i Sverige förekommer företrädesvis inom fordons-⁴¹ och byggindustrin och kan sägas vara ett bevis på att en produkt uppfyller internationella eller nationella tekniska krav på just den specifika produkten, och som innebär att den får eller kan användas i landet. SSM anger i regeringsuppdraget att typgodkännande vanligen sker enligt ett internationellt regelverk och kan utföras av såväl svenska som utländska myndigheter eller kontrollorgan. Ett typgodkännande i ett annat land som tillämpar samma regelverk som Sverige, t.ex. EU-direktiv, är således giltigt även i Sverige.

⁴⁰ T.ex. 9 kap. 18 § Plan- och bygglagen (PBL) och 16 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

⁴¹ <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/fordonsregler/typgodkannande>, hämtad 2024-08-09.

Typgodkännanden kan vara tidsobegränsade eller ha begränsad giltighetstid.⁴²

Nedan följer en kortfattad genomgång av ett urval av exempel på olika typgodkännanden.

Järnvägstekniklagen

Bestämmelser om typgodkännande av fordon finns i EU-direktiv 2016/797 om driftskompatibiliteten hos järnvägssystemet inom Europeiska unionen, vilket har genomförts i järnvägstekniklagen (2022:366). Av lagen följer att det är EU:s järnvägsbyrå (ERA) eller tillsynsmyndigheten som efter ansökan får bevilja typgodkännande för fordon som uppfyller kraven för att släppas ut på marknaden. Samma materiella krav som uppställs för att beviljas ett godkännande enligt 2 kap. 1 § gäller även typgodkännande. Ansökan om typgodkännande, information om eventuella övriga ansökningar som avser fordonet, EG-kontrollförklaringar och eventuell kommunikation med och beslut från överklagandenämnden, ska lämnas in via one-stop-shop vid ERA och ställas till prövningsmyndigheten.⁴³ Av 8 § följer att rättsverkan av ett typgodkännande är att ett fordon som överensstämmer med ett typgodkännande ska utan ytterligare prövning beviljas godkännande, under förutsättning att sökanden visar upp en försäkran om typöverensstämmelse.

Fordonslagen

Av 2 kap. 2 § fordonslagen (2002:574) följer att ett typgodkännande meddelas för en typ av fordon, system, komponent eller separat teknisk enhet som uppfyller föreskrivna krav i fråga om beskaffenhet och utrustning. Typgodkännande kan ske i enlighet med EUrättsakter på området, i enlighet med överenskommelser upprättade inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE-typgodkännande) eller som nationellt typgodkännande.

För att åstadkomma en harmonisering av medlemsstaternas nationella lagstiftning har det inom EU utarbetats rättsakter om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning beträffande typgod-

⁴² SSM2022-6007-7 s. 63.

⁴³ Prop. 2021/22:83 s. 305.

kännande av olika fordonstyper avseende bl.a. tekniska krav och själva förfarandet för typgodkännande.⁴⁴ Om fordon, system, komponenter eller separata tekniska enheter inte längre stämmer överens med det nationella typgodkännandet, får godkännandemyndigheten, Transportstyrelsen, återkalla godkännandet.

Avgasreningslagen

Avgasreningslagen (2011:318) stadgar att med typgodkännande avses ett godkännande av att en typ av motorfordon, motor, system, komponent, separat teknisk enhet eller konverteringssats uppfyller utsläppskraven i någon av de i lagen angivna EU-förordningarna, lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. EU-förordningarna innehåller materiella krav som ska vara uppfyllda för att typgodkännande ska kunna utfärdas. Ett typgodkännande kan också ske enligt avgasreningslagen, om den aktuella produkten inte omfattas av någon av EU-förordningarna. Produkten behöver uppfylla krav som framgår direkt av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Plan- och bygglagen

I varje land gäller nationella byggregler. Ett typgodkännande är en bedömning mot de svenska nationella reglerna i BBR (Boverkets byggregler) eller i EKS (Boverkets konstruktionsregler) och innebär inte per automatik att produkten uppfyller kraven för användning i andra länder.⁴⁵

Typgodkännande och tillverkningskontroll regleras i 8 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Av 22 § följer bl.a. att material, konstruktioner och anordningar får typgodkännas för användning i byggnadsverk. Ett sådant typgodkännande får endast meddelas av någon som

⁴⁴ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2144 av den 27 november 2019 om krav för typgodkännande av motorfordon och deras släpvagnar samt de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, med avseende på deras allmänna säkerhet och skydd för personer i fordonet och oskyddade trafikanter.

⁴⁵ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/att-salja-byggprodukter/typgodkannande>, hämtad 2024-08-09.

är ackrediterad för uppgiften enligt EU-förordning nr 765/2008 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. Bestämmelsen anger också att ett visst materialslag eller en viss konstruktion eller anordning som är typgodkänd ska anses uppfylla de tekniska egenskapskrav i de avseenden som typgodkännandet gäller. Enligt 23 § får ett typgodkännande förenas med villkor om att tillverkningen av produkten fortlöpande kontrolleras.

I 4 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338) anges att det i ett beslut om typgodkännande ska framgå i vilka avseenden och under vilka förutsättningar materialet, konstruktionen eller anordningen uppfyller kraven i plan- och bygglagen och anslutande föreskrifter. Av bestämmelsen följer vidare att typgodkännandet ska vara tidsbegränsat och att det får förenas med villkor om tillverkningskontroll.

Gemensamma kännetecken för system med typgodkännande

Typgodkännande sker efter granskning av en produkt mot fastställda granskningskriterier. Om granskningen sker enligt ett internationellt regelverk (EU i exemplen ovan) krävs att berörda länder har enats om vilka materiella krav som ska ställas på den specifika produkten. T.ex. är regelverket om fordons beskaffenhet och utrustning harmoniserat inom EU och inkluderar krav avseende såväl trafiksäkerhet som fordons miljöpåverkan. Ett fastställt regelverk med materiella krav mot vilket granskning ska ske krävs även om förfarandet med typgodkännande är nationellt. Att en produkt är typgodkänd innebär att den får eller kan användas i Sverige utan ytterligare prövning. Tillverkaren eller den som tillhandahåller en vara på marknaden är den som ansvarar, ansöker och erhåller ett typgodkännande. Härigenom aktualiseras inte frågor kring hur en gjord bedömning kan återanvändas av andra aktörer.

Typgodkännande av motorfordon är harmoniserat på EU-nivå ända sedan 1970-talets början.⁴⁶ CE-märkning för byggprodukter inom EU/EES började införas på 1990-talet efter att kommissionen

⁴⁶ För historik, se prop. 2001/02:130 s. 45 ff.

1985 presenterat en vitbok med olika förslag till åtgärder i syfte att upprätta en inre marknad med fri förlighet för bland annat varor.⁴⁷

Ett typgodkännande avser enbart tekniska specifikationer, inte hela eller delar av en planerad verksamhet.

12.2.3 Fördjupat resonemang om huruvida rådighet över fastighet är en förutsättning för förhandsbesked eller tillstånd enligt kärntekniklagen

Prövning av bygglov

Sedan lång tid tillbaka har frågor om hantering av civilrättsliga förhållanden lämnats utanför bygglovsprövningen. Redan 1957 uttalade 1951 års byggnadsutredning att byggnadsnämnden inte är skyldig att pröva huruvida sökanden har rådighet över den fastighet som ansökan om bygglov avser eller om det finns någon rättighet som inskränker möjligheten att vidta den sökta åtgärden. Det motiveras bl.a. av att förfoganderätt inte ändras av meddelat bygglov och att en prövning av denna fråga inte är nödvändig och till och med kan anses olämplig då det kan ge sökanden en felaktig bild av innebörden av ett beslut rörande bygglov. Därtill har inte heller byggnadsnämnden erforderlig kompetens för att hantera frågan.⁴⁸

Det finns således inget som hindrar att andra än fastighetsägaren ansöker om lov eller förhandsbesked. Exempel på detta är ansökan om att få uppföra en telemast eller ett vindkraftverk. Det kan också vara fallet när någon ansöker om att få utföra en bygglovspliktig åtgärd på en arrendetomt. För att kunna påbörja byggnadsarbetena krävs, förutom beslut om lov och startbesked, att fastighetsägaren ger sitt tillstånd till att bygga. Detta tillstånd är ett civilrättsligt avtal mellan byggherren och fastighetsägaren som inte har med bygglovet att göra. Beslut om bygglov kan alltså fattas utan att fastighetsägaren har gett sitt tillstånd, men för att kunna använda sig av sitt bygglov måste byggherren ha fastighetsägarens tillstånd. Byggnadsnämnden ska dock underrätta fastighetsägaren om ansökan och låta denne yttra sig innan beslut fattas.⁴⁹

⁴⁷ Prop. 2012/13:93 s. 13 f.

⁴⁸ SOU 1957:21 s. 261.

⁴⁹ PBL kunskapsbank 2024-09-10.

Att civilrättsliga förhållanden inte omfattas av bygglovsprövningen har bekräftats i praxis genom åren.⁵⁰ Högsta domstolens (HD) avgörande från 2021⁵¹ kom dock att i viss mån ändra praxis. HD uttalar bl.a. att prövningen av en bygglovsansökan är av offentlighetsrättsligt slag. Ett bygglov ger inte sökanden någon obetingad rätt att vidta den sökta åtgärden. I princip är det enbart en förklaring att åtgärden inte möter hinder enligt vad en byggnadsnämnd har att bevaka. Utgångspunkten för HD:s bedömning är att civilrättsliga förhållanden inte ska prövas i ett bygglovsärende. Något absolut hinder mot att sådana förhållanden beaktas vid byggnadsnämndens prövning finns dock inte. HD menar att så bör särskilt kunna ske när det – utan att byggnadsnämnden behöver göra några närmare överväganden i saken – står klart att den åtgärd som ansökan avser inte kan genomföras utan att det sker intrång i någon annans rätt och det vid tiden för ansökan inte föreligger något samtycke till åtgärden. Om ett intrång i någon annans rätt i den situationen inte beaktades skulle ett bygglov kunna bidra till en försvagning av skyddet för den enskildes rättigheter. Om det står klart att den åtgärd som ansökan avser kommer att leda till en fysisk skada på en grannfastighet och den fastighetens ägare har förklarat att han eller hon inte är beredd att tåla skadan, bör den förutsedda skadan regelmässigt kunna bedömas som en betydande olägenhet i plan- och bygglagens mening och därmed kunna beaktas i bygglovsärendet.

I ett senare avgörande⁵² från Högsta domstolen uppkom fråga om ett servitut ska beaktas i ett bygglovsärende. HD konstaterar återigen att prövningen av en bygglovsansökan är av offentlighetsrättsligt slag. HD upprepar att utgångspunkten är att civilrättsliga förhållanden inte ska prövas i ett bygglovsärende. Men som tidigare har konstaterats finns det inte något absolut hinder mot att sådana förhållanden beaktas vid byggnadsnämndens prövning. HD uttalar att vad som måste stå klart är att åtgärden – utan att några närmare överväganden behöver göras vid bygglovsprövningen – medför att en rättighet som servitutet ger går helt eller så gott som helt förlorad, att rättigheten tillgodoser ett ändamål som är av väsentlig betydelse för den härskande fastigheten och att konsekvensen av åtgärden för den härskande fastigheten därför måste anses oaccept-

⁵⁰ T.ex. MÖD P1017-13.

⁵¹ NJA 2021 s. 1187.

⁵² Högsta domstolen, mål nr P 3311-22.

abel. Först då kan det bli fråga om en sådan undantagssituation som innebär att åtgärdens påverkan på servitutet kan bedömas som en sådan betydande olägenhet som ska beaktas i bygglovsärendet.

Genom HD:s avgöranden bekräftas den sedan länge gällande principen att civilrättsliga förhållanden inte prövas i ett bygglovsärende. Det finns dock inget absolut hinder mot att den typen av frågor, under vissa förutsättningar, ska beaktas i prövningen hos byggnadsnämnden.

Prövning av vattenverksamhet

För att få tillstånd till vattenverksamhet är rådighet inom det området där verksamheten ska bedrivas en processförutsättning, jfr 2 kap. 1 § lagen (1988:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Det innebär att domstolen måste pröva frågan om rådighet innan själva sakfrågan. Enligt 2 kap. 2 § råder var och en över det vatten som finns inom hans fastighet (s.k. enskilt vatten). Utgångspunkten är således att fastighetsägaren har rådighet men genom civilrättsliga överenskommelser eller genom tvång kan rådigheten övergå till annan.

När det gäller rådighet över allmänt vatten (territorialhavet) är frågan mer komplicerad. För allmänt vatten finns ingen fastighetsägare att ingå avtal med varför en s.k. rådighetsansökan till Kammarkollegiet har kommit att ersätta den civilrättsliga hanteringen av rådighetsfrågan. Rådigheten har i praxis även utvecklats till en processförutsättning när det gäller allmänt vatten dvs. för att en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet ska börja beredas hos Mark- och miljödomstolen krävs att sökanden inledningsvis visar att rådighet föreligger.⁵³

Prövning av nätkoncession

Enligt 2 kap. 1 § ellagen (1997:857) får en starkströmsledning inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Av 6 § förordningen (2021:808) om nätkoncession följer att för en ansökan

⁵³ Havs- och vattenmyndigheten, Uppdrag att utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparkar i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon, Redovisning av regeringsuppdrag M2022/00768RU s. 14–15.

om nätkoncession för linje ska sökanden lämna in uppgifter om bl.a. vilka överenskommelser som har träffats om upplåtelse av mark för ledningen eller de hinder som finns mot sådana överenskommelser.

I de fall som någon överenskommelse inte har skett mellan nätföretaget och berörda fastighetsägare kan det krävas en prövning enligt ledningsrättslagen (1973:1144) för att säkerställa nätföretagets åtkomst till mark för ledningen.

Kärnkraftsprövningsutredningens reflektioner

Såvitt utredningen har kunnat kartlägga är rådighet över en fastighet en processförutsättning vid vattenverksamhet, för enskilt vatten enligt lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet eller för allmänt vatten enligt praxis. Enligt plan- och bygglagen (PBL) är det sedan lång tid tillbaka praxis att civilrättsliga frågor hålls utanför bygglovsprövningen, även om avgöranden från HD i viss mån förtydligat praxis under vissa förutsättningar. Vid ansökan om nätkoncession ska uppgifter om upplåtelse av mark lämnas in men det är inget krav att rådighet föreligger vid den tidpunkten. Om överenskommelse inte har nåtts med fastighetsägare aktualiseras frågan om ledningsrätt.

Mot denna bakgrund ser inte utredningen något behov av att förhandsbesked eller tillstånd förenas med krav om rådighet över den fastighet som anläggningen planeras att uppföras på. Förvärv eller upplåtelse av mark är en civilrättslig fråga som bör hanteras separat från den offentlighetsrättsliga prövningen. Därigenom är det också möjligt att undvika tidig allokering av kapital i detta avseende. En förutsättning för att kunna åberopa ett förhandsbesked eller tillståndsbeslut är fastighetsägarens tillstånd för den planerade verksamheten.

12.3 Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd enligt kärntekniklagen

12.3.1 Prövningsinstans för beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen

Av 5 § kärntekniklagen följer att det är förbjudet att utan tillstånd bedriva kärnteknisk verksamhet. Om inget annat sägs prövas frågor om tillstånd av regeringen, annars av den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 24 § kärnteknikförordningen ska ansökan om tillstånd enligt 5 § eller 5 a § första stycket kärntekniklagen ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten. Om ansökan avser en fråga som regeringen ska pröva, ska myndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen. Om ansökan avser en ny kärnkraftsreaktor eller ändring av högsta tillåtna termiska effekt för en kärnkraftsreaktor, ska myndigheten ge Svenska kraftnät tillfälle att yttra sig över ansökan.

Tillståndsfrågor som prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten anges i 16–19 §§ kärnteknikförordningen, varav den förstnämnda bestämmelsen är av störst relevans i detta sammanhang. 16 § innehåller en begränsning för vilken typ av verksamhet och anläggning som rymms inom myndighetens beslutsmandat:

- 16 §** Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd att förvärva, inneha, överlåta, hantera, bearbeta eller på annat sätt ta befattning med
1. anrikat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller högst 20 procent av isotopen 235 eller 233,
 2. anrikat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör högst 5 kilogram,
 3. högst 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening,
 4. naturligt eller utarmat uran eller förening vari naturligt eller utarmat uran ingår,
 5. torium eller förening vari torium ingår,
 6. kärnavfall, eller
 7. använt kärnbränsle som innehåller högst 20 kilogram uran.

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd att uppföra, inneha eller driva de anläggningar som behövs för de verksamheter som avses i första stycket, under förutsättning att aktiviteten hos den totala mängden avfall i anläggningen inte vid någon tidpunkt

överstiger 10 terabecquerel (TBq), varav högst 10 gigabecquerel (GBq) utgörs av alfaaktiva ämnen.

Som exempel på vilken typ av anläggningar som Strålsäkerhetsmyndigheten har prövat enligt ovan kan nämnas markförvar för lågaktivt kärnavfall.⁵⁴

Tidigare förslag om instans för prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen

För att effektivisera tillståndsprocessen för effekthöjning inom befintlig kärnkraft och för ny kärnkraft har Strålsäkerhetsmyndigheten i regeringsuppdrag föreslagit att färre beslut ska tas av regeringen. Myndighetens resonemang bygger på att nya, större kärntekniska anläggningar behöver tillstånd enligt miljöbalken, vilket innebär att såväl politiska dimensioner som regionala aspekter som kan finnas, bör kunna beaktas inom ramen för regeringens beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken och regeringen behöver då inte fatta beslut om tillstånd även enligt kärntekniklagen.

Strålsäkerhetsmyndigheten föreslår inte någon ändring av reglerna om de särskilda tillstånd som krävs för att slutförvara eller mellanlagra utländskt avfall i Sverige respektive svenskt avfall i utlandet. Dessa bedöms inte påverka möjligheterna för vare sig befintlig eller ny kärnkraft. En ändring kan därtill rymma en politisk aspekt samt att vissa beslut förutsätter avtal med andra stater.

Ett alternativ som Strålsäkerhetsmyndigheten lyfter fram är att om myndigheten pekas ut som beslutande, ska det finnas en möjlighet för myndigheten att lyfta ärenden av principiell vikt eller annars av särskild vikt till regeringen. Motsvarande ordning gäller för t.ex. exporttillstånd enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning är dock att eventuella frågor som är av principiell betydelse eller annars är av särskild vikt kan omhändertas inom ramen för miljöbalksprövningen. Förslaget i dess helhet bygger på att myndigheten även fortsättningsvis är en viktig remissinstans inom ramen för miljöbalksprövningen.

⁵⁴ Strålsäkerhetsmyndigheten, Beredning av tillstånd och prövning av tillståndsvillkor gällande kärntekniska anläggningar och andra komplexa anläggningar där strålning används, STYR131-2010.

12.3.2 Identifiering av relevanta avvägningar

Principiella avvägningar avseende regeringens roll som prövningsmyndighet

Regeringsprövningsutredningen har nyligen genomfört en översyn över regeringens roll på miljöområdet i olika avseenden. Det övergripande syftet har bl.a. varit att utreda regeringens roll som överinstans på vissa delar av miljöområdet. De överväganden och förslag i betänkandet⁵⁵ som lämnats berör förvisso frågan om regeringen som överinstans, men Kärnkraftsprövningsutredningen finner att utredningens resonemang är av intresse även avseende regeringens roll som prövningsmyndighet i stort, utifrån en mer generell utgångspunkt.

I frågan om regeringen som överinstans för beslut om områdes-skydd enligt 7 kap. miljöbalken resonerade Regeringsprövningsutredningen om en traditionell ansvarsuppdelning mellan regering och domstolar:⁵⁶

En traditionell uppdelning av ansvaret mellan regeringen och domstolar har varit att regeringen ska pröva ändamålsenlighets- och lämplighetsfrågor, medan domstolarna ska pröva rättsfrågor. I linje med den uppdelningen bör regeringen pröva överklaganden i frågor där försvars-, ordnings-, säkerhets-, allmänekonomiska eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande, medan domstolarna huvudsakligen bör pröva mål och ärenden vilka rör förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna och vilkas avgörande kan vara av väsentlig betydelse för den enskilde. Frågan om vad som är en lämplighetsfråga och vad som är en rättsfråga är inte alltid helt klar och det finns många ärenden som innehåller såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor. Hur frågorna kategoriseras beror bland annat på hur de materiella bestämmelserna på rättsområdet är utformade. Är de materiella bestämmelserna allmänt hållna och ger tillämparen ett stort tolkningsutrymme behöver denne besluta utifrån vad som är ändamålsenligt och lämpligt. Är de materiella bestämmelserna i stället detaljerade består tillämpningen till större del av bedömningar av rättsfrågor.

Regeringsprövningsutredningen uttalade även att en överprövning av beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken är enligt utredningen inte en så utpräglad lämplighetsbedömning att endast ett politiskt organ kan göra den. Den mer allmänna lämplighetsbedöm-

⁵⁵ SOU 2024:11 Rätt frågor på regeringens bord – En ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet.

⁵⁶ SOU 2024:11 s. 133.

ningen av skyddsbehovet är redan gjord av beslutsmyndigheten och utrymmet för bedömningar av utpräglat skönmässig eller politisk karaktär i överprövningen är begränsat.⁵⁷ Utredningen resonerade också om att överprövningen i dessa mål huvudsakligen är en fråga om enskildas rättsskydd samt att överprövningen enligt 21 kap. 7 § miljöbalken ändå kan lämnas över till regeringen i ärenden av tydlig politisk karaktär. I praktiken har det handlat om ärenden där intresset av vindkraftsutbyggnad ställts mot naturvårdsintressen av att bevara kulturmiljövärden respektive försvarets intressen.⁵⁸

I frågan om regeringen som överinstans för beslut enligt terrängkörningsförordningen (1978:594) fann regeringsprövningsutredningen att de beslut enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen som i dag överklagas till regeringen inte är sådana som kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Överprövningen avser huvudsakligen enskildas rättsskyddsbehov. Utredningen resonerade bl.a. om att regeringens organisation inte lämpar sig för överprövning av besluten, särskilt med beaktande av att överklaganden av beslut om förbud mot terrängkörning av olika skäl i många fall inte hinner prövas av regeringen innan tiden för förbuden hunnit passeras. Det finns ofta behov av en mycket snabb handläggning av dessa överklaganden, vilken Regeringskansliets organisation inte är anpassad för. Domstolar och förvaltningsmyndigheter har en organisation som gör dem bättre lämpade för att hantera ärenden som kräver en skyndsam hantering.⁵⁹

Regeringsprövningsutredningen resonerade också om att prövningen av beslut enligt terrängkörningslagstiftningen innefattar vissa lämplighetsfrågor, men dessa är enligt utredningens mening inte av en sådan karaktär att endast regeringen kan göra prövningen. Besluten kan i det hänseendet kräva politiska överväganden på lokal och regional nivå, men knappast sådana överväganden att överprövningen ingår som ett naturligt led i regeringens styrning av riket.⁶⁰

Vidare bedömde Regeringsprövningsutredningen att de beslut som överklagas till regeringen inte innehåller sådana politiska överväganden av rikspolitisk betydelse som gör det naturligt att regeringen överprövar dem. Överprövningen avser i praktiken huvudsakligen frågor om skydd av renar och renskötseln och ska därigenom

⁵⁷ SOU 2024:11 s. 138.

⁵⁸ SOU 2024:11 s. 142.

⁵⁹ SOU 2024:11 s. 171–172.

⁶⁰ SOU 2024:11 s. 175.

tillgodose renägars behov av rättsskydd. De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar i dag andra överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen och kan göra en väl så kvalificerad överprövning som regeringen. Även detta talar enligt utredningens mening för att överprövningen bör flyttas från regeringen till en domstol eller en förvaltningsmyndighet.⁶¹

Slutligen bedömde Regeringsprövningsutredningen bedömde att beslut av både kommun och länsstyrelse enligt 10, 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁶²

12.3.3 Resonemang kring principiella avvägningar

Den 1 juli 2022 ändrades kontinentalsockelförordningen (1966:315) så att frågor om tillstånd enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln att utforska kontinentalsockeln som huvudregel prövas av Sveriges geologiska undersökningar, istället för som tidigare av regeringen. Däremot ska regeringen även fortsättningsvis pröva frågor om tillstånd att utvinna naturtillgångar från kontinentalsockeln (4 §) och tillstånd enligt 15 a § i lagen (4 a §). Notera att Sveriges geologiska undersökningars beslut överklagas till regeringen.

De skäl som angavs för den ändrade beslutsordningen avseende utforskning av kontinentalsockeln är av intresse för denna utredning. Skälen anges kortfattat enligt följande:⁶³

Innan förordningsändringen prövade regeringen frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln. Regeringen gav ofta Sveriges geologiska undersökningar i uppdrag att bereda tillståndsärendena och lämna ett förslag till beslut till regeringen. Regeringens beslut kunde bli föremål för rättsprövning enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Sedan 2019 har Regeringskansliet sett ett ökat inflöde av ärenden till regeringen om att utforska kontinentalsockeln, vilket främst kan härledas till ett utökat intresse för havsbaserad vindkraft. Huvuddelen av regeringens ärenden saknade den internationella prägel som varit ett skäl att förbehålla regeringen prövningen. De tillstånd som regeringen fattat under senare år har varit en rent rättslig prövning av de

⁶¹ SOU 2024:11 s. 176.

⁶² SOU 2024:11 s. 182 ff.

⁶³ N2022/00730 Ny beslutsordning för tillstånd att utforska kontinentalsockeln.

tekniska omständigheterna i det enskilda fallet gentemot rekvisiten i tillämplig lagstiftning samt regeringens praxis på området. Sveriges geologiska undersökningar har ofta fått i uppdrag att bereda ärenden och regeringen har i huvudsak följt myndighetens förslag till beslut.

Frågor om tillstånd att utforska kontinentalsockeln bedömes därmed inte vara sådana angelägenheter som typiskt sett kräver regeringens ställningstagande. Eftersom Sveriges geologiska undersökningar ofta får i uppdrag av regeringen att bereda dessa ärenden framstod det som naturligt att prövningen anförtros myndigheten. Samtidigt kunde det inte uteslutas att en enskild ansökan om tillstånd att utforska kontinentalsockeln är av sådan karaktär att ärendet inte kan anses löpande och därför bör prövas av regeringen. Som exempel nämns om en annan stat berörs av ansökan, eller att den har säkerhetspolitiska implikationer eller är av folkrättsligt principiell art. Därför ska myndigheten med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för prövning om en verksamhet som avses med ansökningen berör en annan stat, är av större vikt eller kan medföra betydande skadeverkningar.

Begränsa regeringsprövning av ärenden av löpande karaktär

I förarbetena till regeringsformen förutsätts att regeringens arbete kan begränsas till sådana angelägenheter som typiskt kräver regeringens ställningstagande. Det anförs att en strävan under senare år har varit att decentralisera beslutanderätten i olika ärendegrupper, främst sådana av mer löpande art, från regeringen till underlydande myndigheter.⁶⁴

Även om ärendena är få och som enskilt ärendeslag inte särskilt betungande för regeringen kan det tillsammans med andra mindre ärendeslag leda till att regeringen i onödan belastas med löpande ärenden.⁶⁵

Kan ärenden om prövning av uppförande, innehav och drift av större kärntekniska anläggningar sägas vara av löpande karaktär? Undantaget anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle har det inte skett någon prövning av en ny, större kärnteknisk anläggning på många år, även om det

⁶⁴ Prop. 1973:90 s. 134.

⁶⁵ Prop. 1983/84:120 s. 14.

finns ärenden från senare tid som krävt större granskningsinstanser, såsom effekthöjningar i befintliga reaktorer. Givet färdplanen för ny kärnkraft i Sverige⁶⁶ och de åtgärder som vidtagits för att skapa förutsättningar för utbyggnad av kärnkraft, kan det förväntas ansökningar om att uppföra, inneha och driva nya kärnkraftsreaktorer. Kärnkraftsprövningsutredningen vill i det sammanhanget även lyfta fram att den framtida utvecklingen kan involvera små modulära reaktorer av olika reaktorteknik⁶⁷ inklusive s.k. micro-reaktorer⁶⁸ (MMR), där den tekniska utvecklingen och ambitionen avseende modularitet i tillverkning och uppförande tar sikte på en långtgående ”produktifiering” med ingen eller mycket liten lokal anpassning (särskilt för MMR). Detta tillsammans med den breda tillämpning och lokala flexibilitet som är möjlig med dessa reaktorer, gör sammantaget att mängden tillståndsansökningar potentiellt sett kan öka i takt med att reaktorerna blir mer utvecklade, prövade och tagna i drift (i Sverige och/eller i andra länder). För ytterligare information, se avsnitt 4.1.4.

Det kan således inte uteslutas att en enskild ansökan om tillstånd att uppföra, inneha och driva en större kärnteknisk anläggning är av sådan karaktär att den typen av ärenden på sikt kan betecknas som löpande. På kort sikt är det förvisso ett mindre troligt scenario att antalet ansökningar om ny kärnkraft kommer upp i en numerär som gör att ärendena kan anses som löpande. Utöver den rent faktiska numerären kan ett ärende bedömas vara av icke löpande karaktär om det knyter an till internationella förhållanden, säkerhetspolitiska överväganden eller andra principiella frågeställningar av nationellt intresse.

Beredande myndighet

Strålsäkerhetsmyndigheten har redan ett uttalat uppdrag i kärnteknikförordningen att bereda tillståndsärenden enligt kärntekniklagen och tillsammans med ett eget yttrande överlämna ärendet till

⁶⁶ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/regeringen-lanserar-en-fardplan-for-ny-karnkraft-i-sverige/>, hämtad 2024-12-06.

⁶⁷ I IAEA NR-T-1.19 ges definitioner för olika begrepp avseende avancerade reaktorer, vilket avser reaktorer av olika storlek och teknik. För små och medelstora reaktorer, görs en uppdelning av små reaktorer upp till 300 MWe, medan medelstora reaktorer avser storlekar med kapacitet att producera elektrisk effekt mellan 300 MWe och 700 MWe.

⁶⁸ Reaktor med möjlighet att producera mellan 1 och 30 MW termisk effekt. (IAEA NR-T-1.19 Terms for Describing Advanced Nuclear Power Plants).

regeringen. Det innebär att myndigheten har mångårig erfarenhet av att bereda ärenden om tillstånd inför regeringens prövning.

Rättslig prövning

Strålsäkerhetsmyndigheten menar att det saknas formella möjligheter för såväl regeringen som SSM att inom ramen för prövningen enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen ta andra hänsyn vid tillståndsgivningen än de som framgår direkt av lagarna.⁶⁹

Kärntekniklagen innehåller bestämmelser om krav på säkerhet i samband med kärnteknisk verksamhet. Förutom definitioner, ansvar, bestämmelser om tillstånd och tillsyn reglerar lagen också säkerhetsmål för kärntekniska anläggningars och hur säkerheten ska upprätthållas i den kärntekniska verksamheten. Lagen innehåller också en tillståndshavares allmänna skyldigheter för den bedriva verksamheten såsom att vidta åtgärder för att upprätthålla säkerheten och fortlöpande och systematiskt värdera, verifiera och förbättra säkerheten. Därtill ställs det krav på tillståndshavaren att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall som uppkommit i verksamheten samt på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar när verksamheten ska upphöra. Tillståndshavaren är vidare skyldig att ha en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra de skyldigheter som följer av kärntekniklagen, villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Därutöver har Strålsäkerhetsmyndigheten utfärdat föreskrifter som gäller såväl tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning som den kärntekniska verksamheten som bedrivs vid kärnkraftsreaktorer och avser konstruktion av kärnkraftsreaktorer, värdering och redovisning av strålsäkerheten vid kärnkraftsreaktorer och drift av kärnkraftreaktorer. Föreskrifterna ska gemensamt täcka de delar av en anläggnings livscykel som handlar om att fortlöpande ha god ordning på reaktorernas utformning.

⁶⁹ SSM2022-6007-4 s. 36.

Internationell prägel

Det finns faktorer som pekar på att utvecklingen av kärnkraftsindustrin blir alltmer internationellt präglad, t.ex. genom helt eller delvis utländska tillverknings- och leverantörskedjor, ägare, investerare och drift/servicebolag. För SMR planeras för ökad tillverkning i fabrik, och mindre platsspecifik konstruktion och uppförande. Fabriker för modultillverkning kan då finnas i annat land än uppförandelandet.⁷⁰ Det kan inte uteslutas att vissa internationella kopplingar skulle kunna aktualisera säkerhetspolitiska frågeställningar.

Som stöd för att en mer global utveckling är att vänta kan vissa referenser göras till OECD-NEA:s Dashboard,⁷¹ se även avsnitt 4.1.4. I denna sammanställs information om totalt 56 olika SMR-tekniker under utveckling i världen. Av dessa har 18 huvudkontor i Nordamerika, 16 i Europa och 7 i Asien.⁷² Vidare har 20 SMR-tekniker inlett förprövningssteg, för 5 har tillståndsansökan lämnats in, 1 har fått sin konstruktion godkänd, ytterligare 4 har erhållit motsvarande uppförandetillstånd och 3 (Kina, Ryssland och Japan) har erhållit drifttillstånd. Olika SMR-tekniker är föremål för förprovning eller tillståndsansökan i USA, Kanada, Ryssland och Kina. Flera bedriver aktiviteter kopplade till förprovning i Storbritannien, Frankrike, Indonesien, Finland och Tjeckien.⁷³ På leveranssidan har företrädare för 15 olika SMR-tekniker på olika sätt deltagit i evenemang eller ingått icke-bindande överenskommelser i syfte att utveckla leverantörskedjor. Vidare har 8 ingått bindande avtal för inköp av service och material och 20 har ingått partnerskap eller startat joint ventures eller konsortier med specifika företag som är inriktade på ingenjörskonst, upphandling och uppförande (s.k. EPC). Slutligen har tre SMR-tekniker påbörjat uppförande på respektive förläggingsplats i Argentina, Kina och Ryssland.⁷⁴ Den förstnämnda avser egenutvecklad teknik för nationellt bruk.

⁷⁰ Se t.ex. European SMR pre-Partnership Summary Document, s. 5.

⁷¹ Se även IAEA ARIS Booklet för olika reaktortekniker, <https://nucleus.iaea.org/sites/smr/Shared%20Documents/2022%20IAEA%20SMR%20ARIS%20Booklet.pdf>, hämtad 2024-12-01.

⁷² The NEA Small Modular Reactor Dashboard: Second edition, s. 35.

⁷³ The NEA Small Modular Reactor Dashboard, s. 47–48.

Notera att även Sverige, Polen och Nederländerna deltar i Nuward JER phase 2.

⁷⁴ NEA Dashboard, s. 54.

Effektivitet i prövningen i förhållande till det samhälleliga intresset

En av Regeringsprövningsutredningens utgångspunkter är att de förslag utredningen har lämnat i SOU 2024:11 ska bidra till en rättssäker och effektiv process. Det innebär att förslagen ska säkerställa att processen blir *snabb och enkel*, men också att prövningen ska hålla en *hög kvalitet* och på ett godtagbart sätt tillgodose miljöskyddet.⁷⁵ En annan utgångspunkt är att prövningen av samhällsviktiga verksamheter eller åtgärder inte i onödan ska försenas på grund av att flera olika instanser är inblandade i prövningen.⁷⁶

Den övergripande frågan är om förutsättningarna ökar för en snabbare och enklare tillståndprocess enligt kärntekniklagen om beslutsordningen ändras på så sätt att regeringen inte längre prövar ärenden om tillstånd till större, kärntekniska anläggningar. Eftersom Strålsäkerhetsmyndigheten redan i dag bereder tillståndsansökan och lämnar över ärendet tillsammans med ett eget yttrande till regeringen, framstår det som naturligt att, i enlighet med kommittédirektiven, överväga om myndigheten bör bli tillståndsprövande instans i stället för regeringen.

12.4 Bakgrund, nationell och internationell jämförelse avseende arbetstid och avgifter för prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen

I detta avsnitt sammanställs information som utredningen identifierat om bakgrunden till nuvarande avgifter för prövning och stegvist godkännande enligt kärntekniklagen, såväl som exempel på arbetstid som krävts eller planeras för vid prövningar i andra länder.

⁷⁵ SOU 2024:11 s. 18.

⁷⁶ SOU 2024:11 s. 285.

12.4.1 Bakgrund till nuvarande avgifter

Avgifterna har sin bakgrund i förutsättningarna för generationsskifte från år 2010

Offentlighetsrättsliga avgifter för provning, kontroll och besiktning av kärnteknisk verksamhet infördes i samband med den nya kärntekniklagen 1984. I 9 § i den nya lagen infördes bestämmelsen om att i fråga om anordningar för kärnteknisk verksamhet som är av betydelse från säkerhetssynpunkt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om provning, kontroll eller besiktning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om avgifter för sådan provning, kontroll eller besiktning.⁷⁷ Delen om avgifter har flyttats till en egen paragraf och fått en annan utformning sedan dess. I övrigt har bestämmelsen inte ändrats.

Våren 2009 aviserade regeringen förändringar som skulle möjliggöra generationsskiften i det svenska kärnkraftsbeståndet genom att tillstånd skulle ges till nya reaktorer om de ersatte någon befintlig reaktor. Samtidigt angavs att något statligt stöd för kärnkraft i form av direkta eller indirekta subventioner inte skulle kunna påräknas.⁷⁸ Även näringsutskottet poängterade att eventuella nya reaktorer skulle stå på egna ben och att statligt stöd för kärnkraft, i form av direkta eller indirekta subventioner, inte skulle komma att påräknas.⁷⁹

I propositionen Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte angavs att kostnaderna för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av en eventuell tillståndsansökan skulle finansieras genom avgifter som betalas av sökanden. Regeringen avsåg att reglera avgifterna i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten. Vidare avsåg regeringen reglera avgifterna i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillstånd enligt miljöbalken så att de i ett längre tidsperspektiv fullt ut skulle motsvara kostnaderna hos miljödomstolarna om det kom in ansökningar om tillstånd till nya reaktorer.⁸⁰ I samband med riksdagens behandling av propositionen beslutade riksdagen om ett tillkännagivande om att regeringen

⁷⁷ Se bl.a. prop. 1983/84:60, s. 4.

⁷⁸ Prop. 2009/10:163, s. 32.

⁷⁹ Bet. 2008/09:NU25, s. 43.

⁸⁰ Prop. 2009/10:172, s. 48 och 49.

skulle återkomma till riksdagen med förslag om lagstiftning eller andra åtgärder med innebörden att direkta eller indirekta statliga subventioner till kärnkraft inte skulle kunna påräknas. Skälet var att begreppet subvention inte ansågs ha en precis innebörd och utskottet såg ett värde i att regeringen närmare preciserade betydelsen.⁸¹

Med anledning av tillkännagivandet återkom regeringen med skrivelsen Kärnkraft utan statliga subventioner. I skrivelsen redogör regeringen för det gällande avgiftssystemet. Bland annat angavs att Statens kärnkraftsinspektion (SKI) varit helt avgiftsfinansierat och att samma modell tillämpades för den del av Strålsäkerhetsmyndigheten som tagit över SKI:s verksamhet. Det innebar att all verksamhet relaterad till tillsyn av kärnteknisk verksamhet var avgiftsfinansierad. Begreppet tillsyn omfattade tillståndsprovning, granskning av drift- och säkerhetsvillkor, inspektionsverksamhet m.m. Av skrivelsen framgick att de avgifter som inkom till Strålsäkerhetsmyndigheten endast till en mycket liten del disponerades av Strålsäkerhetsmyndigheten men att de avgifter för tillståndsprovning av nya kärnkraftverk som införts skulle få disponeras. Principen för avgiften för tillståndsprovning var att industrin skulle finansiera hela statens kostnad. Regeringen bedömde att avgiftssystemet för tillståndsprovning var i linje med regeringens och riksdagens syn på statliga subventioner till kärnkraft.⁸²

Utredningen har tagit del av en promemoria från Regeringskansliet från 2011 med förslag till avgifter för tillståndsprovning och granskning av nya kärnkraftsreaktorer och disponering av avgifter. Promemorian togs fram med anledning av möjligheten till generationsskifte. I promemorian har tillståndsprovningen indelats i steg som avgifterna har knutits till. Vidare redovisas beräkningsgrunder och vissa erfarenheter från andra länder som underlag för föreslagna avgiftsnivåer. Promemorian remitterades och vissa justeringar gjordes med anledning av detta innan beslut togs om avgiftsnivåer. Promemorian ger en bakgrund till de nya avgifter som infördes fr.o.m. 2012.

⁸¹ Bet. 2009/10:NU26, s. 26 och rskr. 2009/10:359.

⁸² Skr. 2011/12:141, s. 6 och 7.

Tabell 12.1 Definierade steg i tillståndsprocessen till grund för nuvarande avgifter

Steg enligt promemoria, jämför med provningssteg i avsnitt 4.1.3.

Steg i tillståndsprocessen hos Strålsäkerhetsmyndigheten	Innehåll i stegen	Typ av avgift
Beredning av tillståndsansökan inför regeringens beslut om tillstånd.	Inledande kompetensuppbyggnad. Framtagande av konstruktionsföreskrift. Granskning enligt KTL	Ansökningsavgift
Granskning inför beslut om att godkänna uppförande vad gäller konstruktion.	Granskning av säkerhet, strålskydd och fysiskt skydd baserat på en mer utvecklad säkerhetsredovisning som grund för detaljkonstruktion och uppförande.	Granskningsavgift – uppförande
Granskning inför beslut om att godkänna uppförande vad gäller konstruktion,	Granskning av ekonomiska, organisatoriska, personella och administrativa förutsättningar samt fysiskt skydd respektive preliminära planer för framtida avveckling.	Granskningsavgift – uppförande
Granskning inför beslut om att godkänna tillförande av kärnämne till anläggningen och ta den i provdrift.	Granskning av förnyad säkerhetsredovisning, säkerhetstekniska driftförutsättningar och instruktioner, provdriftprogram, program för utbildning av personal, planer för fysiskt skydd och beredskap.	Granskningsavgift – provdrift
Granskning inför beslut om att godkänna rutinmässig drift.	Granskning av säkerhetsredovisning, säkerhetstekniska driftförutsättningar och instruktioner kompletterad med erfarenheter från provdrift.	Granskningsavgift – godkännande av rutinmässig drift

Källa: Förslag till avgifter för tillståndsprovning och granskning av nya kärnkraftsreaktorer och disponering av avgifter PM 2011-05-30 Miljödepartementet Kemikalieenheten.

Den granskningsavgift som anges i steg 5 avsåg en engångsavgift för godkännande av övergång till rutinmässig drift. Den har inte införts för kärnkraftsreaktorer men gäller för övriga kärntekniska anläggningar. För kärnkraftsreaktorer tas samma granskningsavgift ut vid beslut om godkännande av rutinmässig drift som under provdriftsfasen.

Ansökningsavgiften

Ansökningsavgiften är avsedd att täcka Strålsäkerhetsmyndighetens beredning av tillståndsansökan enligt kärntekniklagen inför regeringens prövning av tillståndsfrågan. Principen att något statligt stöd för kärnkraft i form av direkta eller indirekta subventioner inte skulle kunna påräknas tolkades 2011 som att ansökningsavgiften, utöver granskningen av själva ansökan, även behövde täcka myndighetens kostnader för kompetensuppbyggnad och föreskriftsarbete. Det innebar att steg 1 beräknades ta längre tid än om myndigheten haft kompetensen uppbyggd i förväg.

I Regeringskansliets promemoria från 2011 föreslogs ansökningsavgiften uppgå till 30 miljoner kronor per år så länge som ansökningstiden varade. Beloppet baserades på antagandet att behovet var mellan 25 och 35 miljoner kronor per år. Kostnaden per årsarbetskraft beräknades till 1,5 miljoner kronor och avgiftsnivån motsvarade då 20 årsarbetskrafter. Efter synpunkter från remissinstanserna beslöt regeringen att avgiften skulle vara fast och inte årlig. Regeringen beslutade att ansökningsavgiften för en kärnkraftsreaktor fr.o.m. 2012 skulle vara 100 miljoner kronor fördelat på tre betalningstillfällen under en tvåårsperiod, dvs. 34, 33 och 33 miljoner kronor. Nuvarande nivå om 101,4 miljoner kronor har gällt sedan 2020.

Granskningsavgifterna för uppförande och provdrift

Granskningsavgifterna är avsedda att täcka Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med granskning efter det att regeringen beslutat om tillstånd enligt kärntekniklagen. Granskningen sker stegvis inför myndighetens beslut om godkännande att uppföra anläggningen, ta den i provdrift respektive övergå i rutinmässig drift.

I Regeringskansliets promemoria från 2011 föreslogs en granskningsavgift om 100 miljoner kronor per år under uppförandefasen till och med reaktorn tagits i provdrift. Beloppet baserades på antagandet att det skulle behövas cirka 60 årsarbetskrafter under den mest intensiva delen av granskningen och för övriga delar av granskningen cirka 40 årsarbetskrafter. En jämförelse gjordes med den finska Strålsäkerhetscentralen (STUK) som hade förstärkt sin reaktorsäkerhetsavdelning med cirka 40 personer under granskningsperioden 2001 till 2009.

Regeringen beslutade om en årlig granskningsavgift för en kärnkraftsreaktor om 100 miljoner kronor per år från och med året efter det att tillstånd erhållits till och med det år reaktorn tas i provdrift. Denna nivå har gällt sedan 2012. Med en kostnad per årsarbetskraft på 1,5 miljoner kronor motsvarar det 67 årsarbetskrafter.

I nämnda promemoria föreslogs en granskningsavgift med 60 miljoner kronor per år från och med det år som följer efter det att reaktorn tagits i provdrift till och med det år som reaktorn tas i rutinemässig drift. Det motsvarade cirka 40 årsarbetskrafter. Regeringen beslutade att avgiften skulle uppgå till 15 miljoner kronor per kvartal. Nivån har gällt sedan 2012.

Forskningsavgiften

Det finns omfattande förarbeten om finansiering av forskning som en del i finansieringen av kärntekniska restprodukter. Enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska kärnavfallsavgiften finansiera den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för tillståndshavarnas åtgärder respektive för statens prövning av dessa åtgärder enligt samma lag (4 § 3 och 4). Liknande bestämmelser har funnits med i den lagstiftning som föregått nuvarande finansieringslag.

Några förarbeten som särskilt anger grunderna för den forskningsavgift som tas ut enligt 15 § avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten förefaller inte finnas, men avgiften har tagits ut under lång tid. Enligt den tidigare förordningen (1975:421) om vissa avgifter till statens kärnkraftinspektion skulle den som hade tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor erlagga en avgift för forskning och utveckling angående säkerheten vid sådan anläggning till statens kärnkraftinspektion (8 §).

Enligt avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten ska forskningsavgiften täcka den grundläggande och tillämpade forskning samt de studier och utredningar som Strålsäkerhetsmyndigheten initierar i syfte att utveckla nationell kompetens och stödja och utveckla myndighetens verksamhet inom de av myndighetens ansvarsområden som är relevanta för den verksamhet som tillståndshavaren bedriver.

I Regeringskansliets promemoria från 2011 angavs att det, utöver ansöknings- och granskningsavgifter, tillkommer kostnader för forskning och myndighetsstöd på cirka 30 miljoner kronor per ny reaktor och år när granskningen är i full gång. Förstärkningen motiverades av det ökade behov som Strålsäkerhetsmyndigheten då såg inom området som omfattas av avgiften. Forskningsavgiften angavs inte bara finansiera grundläggande och tillämpad forskning utan även de studier och utredningar som myndigheten initierar i syfte att utveckla nationell kompetens inom myndighetens verksamhetsområde och att stödja och utveckla myndighetens tillsyn. Denna förstärkning finansierades genom höjning av forskningsavgiften för nya reaktorer i 15 § 1 Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning under perioden från att anläggningen får tillstånd till uppförande till dess den tas i rutinmässig drift. Avgiften har vad utredningen kan identifiera aldrig tillämpats.

Därutöver bedömdes behovet av forskning i kärnsäkerhet öka från cirka 35–40 miljoner kronor per år för de *befintliga reaktorerna* till cirka 70 miljoner kronor per år till följd av möjliggörandet av generationsskifte. Avgiften höjdes därför 2012 från 1,6 miljoner kronor till 7,5 miljoner kronor per kvartal från och med godkännande att inleda uppförande till och med godkännande att inleda rutinmässig drift. Den nuvarande nivån på 7,8 miljoner kronor per kvartal och reaktor har gällt sedan 2016.

Strålsäkerhetsmyndigheten tog 2020 fram en forskningsstrategi för 2020–2025.⁸³ Där framgår att tillståndshavarnas forskningsavgift enligt 15 § Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning utgör den största delen av myndighetens forskningsanslag. Strategin innehåller även en definition av vad som klassas som forskning:

Undersökning eller experiment som syftar till att upptäcka och tolka fakta, revidering av accepterade teorier eller lagar i ljuset av nya fakta eller praktisk tillämpning av sådana nya eller reviderade teorier eller lagar. Därmed ingår även att systematiskt och metodiskt utnyttja tidigare forskningsresultat och vetenskaplig kunskap för att åstadkomma nya eller förändrade processer och modeller samt väsentliga förbättringar av de som redan existerar.

Definitionen kompletteras av fem huvudkriterier för att en verksamhet ska klassificeras som forskning, nämligen att verksamheten

⁸³ STYR2020-11 Strategi för forskningsfinansiering för perioden 2020–2025, Strålsäkerhetsmyndigheten (2020).

ska vara innovativ, nyskapande, oviss, metodisk och reproducerbar. Vidare framgår syftet med den forskning som Strålsäkerhetsmyndigheten finansierar. Den delas in i kompetensstödande respektive verksamhetsstödande forskning, där kompetensstödande forskning huvudsakligen syftar till att utveckla och upprätthålla nationell kompetens inom strålsäkerhetsområdet, medan verksamhetsstödande forskning i första hand syftar till att ge underlag till Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet utifrån uppdragen inom normering, tillsyn, tillståndsprovning, kunskapsförsörjning och beredskap. Syftet anges även vara att ta fram de kunskaper som myndigheten behöver för att kunna bedriva en vederhäftig och oberoende verksamhet. Strategin går sedan närmare in på hur det går till när forskningsmedel utlyses och beslutas, samt de områden som utlysningar och tilldelade projekt är avsedda att täcka, med vissa kritiska och sårbara forskningsområden som ska prioriteras. Utgångspunkten i strategin är de avgifter som tas ut bl.a. för befintliga kärnkraftsreaktorer. De eventuella tillkommande avgifter som skulle bli följden av gällande förordning under den stegvisa provningen av en ny kärnkraftsreaktor nämns inte.

Avgiften för nukleär icke-spridning

Enligt 3 § kärntekniklagen ska kärnteknisk verksamhet bedrivas på sådant sätt att kraven på säkerhet tillgodoses och de förpliktelser uppfylls som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen och obehörig befattning med kärnämne och sådant kärnavfall som utgörs av använt kärnbränsle. Arbetet med nukleär icke-spridning bedrivs inom ramen för icke-spridningsfördraget för kärnvapen.⁸⁴ Avgiften för nukleär icke-spridningskontroll är avsedd att finansiera den verksamhet som är kopplad till de internationella tillsynsinsatser som genomförs av IAEA och EU-kommissionen, samt tillsyn och kontroll som utövas av Strålsäkerhetsmyndigheten för att löpande säkerställa att Sverige uppfyller sina internationella åtaganden inom nukleär icke-spridning. En motsvarande avgift betalades tidigare till Statens kärnkraftinspektion.⁸⁵ Avgiften för en kärnkraftsreaktor är för

⁸⁴ United Nations Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT).

⁸⁵ 8 § förordningen (1991:739) om vissa avgifter till Statens kärnkraftinspektion.

närvarande knappt 0,3 miljoner kronor per kvartal. För en kärnkraftsreaktor under uppförande ska avgiften erläggas efter att en ansökan om provdrift lämnats in till Strålsäkerhetsmyndigheten. För övriga anläggningar som berörs av bestämmelsen ska avgiften betalas från och med kalenderkvartalet efter det att tillståndet gavs.

Beredskapsavgiften

Ansvar för att hålla eller bekosta beredskap vid farlig verksamhet har varit lagfäst under lång tid. Nuvarande bestämmelser finns i 2 kap. 4 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Liknande bestämmelser fanns i den tidigare räddningstjänstlagen (1986:1102). Enligt 4 kap. 6 och 8 §§ lagen om skydd mot olyckor ansvarar staten för räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen från en kärnteknisk anläggning och för sanering efter sådant utsläpp. I 4 kap. förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor finns närmare bestämmelser om myndigheternas ansvar. Länsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Strålsäkerhetsmyndigheten har ansvarsområden rörande räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering. Enligt uppgifter till utredningen från Strålsäkerhetsmyndigheten bekostas den grundberedskap som krävs för att hantera statlig och kommunal räddningstjänst med skattemedel. Extrakostnader förknippade med den specifika verksamheten finansieras med avgifter. Den beredskapsavgift som tas ut enligt avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten är avsedd att finansiera den tillkommande beredskapen för verksamhet som kan föranleda en radiologisk nödsituation. Avgiften finansierar verksamhet vid berörda länsstyrelser, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Strålsäkerhetsmyndigheten. Beredskapsavgiften tas ut per anläggningsområde, vilket innebär samma avgift oavsett om det är en eller flera verksamheter på området.

År 2015 fick Strålsäkerhetsmyndigheten i uppdrag att i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, berörda länsstyrelser och andra berörda se över de beredskapszoner som gäller för verksamheter med joniserande strålning. Uppdraget ledde till förslag om ny dimensionering av beredskapszoner och planeringsavstånd samt nya krav på förberedande åtgärder. Bestämmelser finns i förordningen om skydd mot olyckor. Kraven beräknades leda

till ökade årliga förvaltningskostnader på cirka 24 miljoner kronor, utöver det dåvarande anslaget på 48 miljoner kronor. Till detta kom inledande utvecklingskostnader under en treårsperiod om 5,5 miljoner kronor. Den permanenta årliga kostnadsökningen avsåg förvaltningskostnader hos länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Strålsäkerhetsmyndigheten för att upprätthålla föreslagen beredskap samt kostnader för investeringar på nationell nivå. I förvaltningskostnaderna ingår beredskapsplanering och samverkan, teknik och tele, utbildning och övning samt tillsyn. I nationella investeringar ingår system för utomhusvarning (tyfoner) och inomhusvarning (RDS-mottagare), jodtabletter och information samt instrument för strålningsmätningar. De ökade kostnaderna föreslogs finansieras genom beredskapsavgiften.⁸⁶

De verksamheter som omfattas av beredskapsavgiften är indelade i beredskapskategorier. De befintliga kärnkraftsreaktorerna i drift är placerade i den högsta beredskapskategorin 1.⁸⁷ Den är i sin tur indelad i kategori 1 a Varbergs kommun, 1 b Oskarshamns kommun och 1 c Östhammars kommun. Avgiften för beredskapskategori 1 a, dvs. för Ringhals, är för närvarande 8,4 miljoner kronor per kvartal fr.o.m. provdrift. Avgiften höjdes från 1,5 miljoner kronor till 6,0 miljoner kronor 2019, som en följd av rapporten från Strålsäkerhetsmyndigheten.⁸⁸ Avgiften för beredskapskategorierna 1 b och 1 c, dvs. för Oskarshamn respektive Forsmark, är för närvarande 6,3 miljoner kronor. Avgiften höjdes från 1,5 till 4,5 miljoner kronor 2019. Nuvarande avgiftsnivåer har gällt sedan 2021. Intäkterna från beredskapsavgiften uppgick till drygt 86 miljoner kronor 2023. År 2017 var motsvarande intäkter 51 miljoner kronor.

⁸⁶ Översyn av beredskapszoner SSM 2017:27.

⁸⁷ Se 2 kap. 4 § med tillhörande bilaga 4 i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning för definition av de olika beredskapskategorierna.

⁸⁸ Översyn av beredskapszoner SSM 2017:27 s. 94.

Tabell 12.2 Beredskapszoner och planeringsavstånd kring kärnkraftverken
Befintliga kärnkraftsreaktorer i drift tillhörande beredskapskategori 1

Område	Antal hushåll			
	Km	Forsmark	Oskarshamn	Ringhals
Inre beredskapszon	5	27	80	1 500
Yttre beredskapszon	25	8 700	13 000	53 000
Planeringsavstånd	100	280 000	160 000	600 000

Källa: Översyn av beredskapszoner, SSM2017:27 s. 91.

Den högre avgiften för Ringhals motiveras av att antalet hushåll inom beredskapszonerna och planeringsavståndet är betydligt högre än för Oskarshamn och Forsmark. Det medför högre kostnader framför allt för de nationella investeringarna i system för inomhusvarning och jodtabletter.

Utredningen har i uppdrag att analysera och bedöma behovet av anpassning av regelverket för beredskaps- och planeringszoner. Uppdraget kommer att behandlas i ett senare betänkande som ska redovisas senast den 27 februari 2026.

Tillsynsavgiften

Regeringen har angett generella principer för tillsyn och tillsynsavgifter i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). I skrivelsen anges att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige (s. 14). Vidare anges att tillsyn i normalfallet bör finansieras genom avgifter (s. 19). Vad gäller utformningen av tillsynsavgifter anges att avgiften bör motsvaras av en tydlig motprestation och ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Avgifterna bör vara lättbegripliga och förutsebara för de objektsansvariga och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorganen och de objektsansvariga. Avgifter bör inte vara konkur-

renssnedvridande. Själva uttagandet av en avgift bör inte medföra höga administrativa kostnader för tillsynsorganet eller objektsansvariga (s. 20).

Tillsynsavgiften för kärnkraftsreaktorer under rutinmässig drift, liksom övriga tillsynsavgifter som tas ut av Strålsäkerhetsmyndigheten, ses över löpande och begränsade ändringar av avgiftsnivån genomförs kontinuerligt. Nuvarande avgift är 4,7 miljoner kronor per kvartal från och med rutinmässig drift.

Helhetsbedömning minst vart tionde år

Kraven på återkommande fullständiga säkerhetsgranskningar av kärntekniska anläggningar har funnits sedan 1980-talet.⁸⁹ Den nuvarande regleringen med krav på tillståndshavaren att minst vart tionde år göra en systematisk helhetsbedömning av säkerheten och strålskyddet har gällt sedan 2011.⁹⁰ Avgiften för en helhetsbedömning för en kärnkraftsreaktor är för närvarande 5,5 miljoner kronor. Avgiften höjdes från 2,0 till 5,0 miljoner kronor 2015.

Vattenfalls ansökan om tillstånd till generationsskifte 2012

Efter att det blev möjligt att ge tillstånd till nya kärnkraftsreaktorer som ersatte äldre reaktorer inkom Vattenfall AB i juli 2012 till Strålsäkerhetsmyndigheten med en ansökan om tillstånd att få uppföra, inneha och driva en kärnteknisk anläggning bestående av en till två kärnkraftsreaktorer med tillhörande kringanläggningar. Ansökningsavgiften om totalt 100 miljoner kronor betalades i tredjedelar enligt avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten. Den första delen betalades i november 2012, den andra delen i september 2013 och den tredje delen i september 2014.

Enligt Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2012 innebar det att myndigheten under 2012 påbörjade arbetet med att ta fram föreskrifter för prövning av ansökan om att få uppföra och driva en ny kärnkraftsreaktor. Strålsäkerhetsmyndighetens mål var att föreskrifterna skulle börja gälla under 2015. Vattenfalls ansökan skulle behöva kompletteras med tekniska underlag utifrån de nya

⁸⁹ Prop. 1980/81:90 avsnitt. 10.2.4, bet. 1980/81:NU60, rskr. 1980/81:381.

⁹⁰ Prop. 2009/10:172, s. 40–42.

föreskrifterna. Enligt Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2013 fastställde myndighetens generaldirektör den 15 januari 2013 ett projektdirektiv för ledning av samordning av arbetet med regelöversynen avseende kärnkraftverk. Uppdraget utvidgades sedan till att omfatta regler för både befintliga och nya kärnkraftverk samt andra kärntekniska anläggningar. Under året bedrevs arbete med bl.a. tre delar i den planerade författningssamlingen som bedömdes bli centrala under ett inledande skede i den fortsatta beredningen av Vattenfalls ansökan. Dessa var utvärdering av förläggingsplatser för kärntekniska anläggningar; konstruktion och utformning av kärnkraftverk; värdering, analys och redovisning av strålsäkerhet i kärnkraftverk. Dessa tre föreskriftsdelar bedömdes kunna vara beslutade under 2015. Av Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2014 framgår att myndigheten genomfört ett besparingsprogram inför 2015 om 25 miljoner kronor. Programmet var en följd av regeringens inriktning för kärnkraft i budgetpropositionen för 2015 som angav att kärnkraft skulle ersättas med förnybar energi, bära en större andel av sina samhällsekonomiska kostnader och att Vattenfalls planer på att förbereda byggandet av ny kärnkraft skulle avbrytas.⁹¹ I årsredovisningen redovisar Strålsäkerhetsmyndigheten en sammanställning över sina kostnader för hanteringen av Vattenfalls tillståndsansökan. I kostnaderna för 2014 ingår myndighetens kostnader för att avveckla den organisation som byggts upp för prövning av ansökan.

Tabell 12.3 Strålsäkerhetsmyndighetens kostnader för hantering av Vattenfalls tillståndsansökan

Miljoner kronor

Sökande	Avgiftsslag	Kostnader		
		2012	2013	2014
Vattenfall AB	Ansökningsavgift	0,3	7,1	36,9

Källa: Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2014.

Arbetet med att ta fram föreskrifter för kärnkraftsreaktorer fortsatte och slutfördes 2021 genom ikraftträdandet av tre föreskrifter.⁹²

⁹¹ Prop. 2014/15:1, utg.omr. 21, s. 53.

⁹² De tre huvudsakliga delarna i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:4) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer, (SSMFS 2021:5) om värdering och redovisning av strål-

12.4.2 Jämförelse av principer för avgifter internationellt och nationellt

För att få en referensram till Strålsäkerhetsmyndighetens avgifter har avgiftsättningen hos Strålsäkerhetsmyndighetens motsvarigheter i några andra länder studerats. De utvalda länderna är Finland, Kanada, Storbritannien och Frankrike. Vidare redovisas exempel på regleringen av ansökningsavgifter inom andra områden i Sverige.

Finland (STUK)

Regelverket

Finlands myndighet är Strålsäkerhetscentralen (STUK). I den finländska lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) finns generella bestämmelser om de allmänna grunderna för när statliga myndigheters prestationer ska vara avgiftsbelagda och för storleken av de avgifter som uppbärs för prestationerna samt om övriga grunder för avgifterna. Enligt 4 § ska vissa prestationer vara avgiftsbelagda, om det inte finns grundad anledning för avgiftsfrihet. Det gäller bl.a. för tjänster som har tillhandahållits på beställning eller annars på uppdrag av någon och beslut som har fattats med anledning av en ansökan. Avgifter för offentligrättsliga prestationer ska enligt 6 § motsvara beloppet av statens totalkostnader för prestationen (självkostnadsvärde).

Enligt 1 § förordningen om grunderna för avgifter till staten (211/1992) räknas en prestations självkostnadsvärde som särkostnaderna för utförandet samt den andel av administrations-, lokal- och kapitalkostnaderna och de övriga sammanlagda kostnaderna som utförandet av prestationen åsamkar en statlig myndighet. Om även andra statliga myndigheter deltar i utförandet av prestationen räknas också de ovan nämnda kostnader som åsamkas dessa myndigheter till totalkostnaderna för utförandet av prestationen.

I Handels- och industriministeriets beslut om när Strålsäkerhetscentralens prestationer vid övervakningen av kärnsäkerheten ska vara avgiftsbelagda och om avgiftsgrunderna (1285/1993) anges i 3 § att avgiftsbelagda offentligrättsliga prestationer är sådana till-

säkerhet för kärnkraftsreaktorer samt (SSMFS 2021:6) om drift av kärnkraftsreaktorer trädde i kraft den 1 mars 2022.

synsfunktioner som avses i kärnenergilagen och i stadganden och bestämmelser, som utfärdats med stöd av den. Det handlar om övervakning av säkerheten vid användning av kärnenergi, övervakning av skydds- och beredskapsarrangemang i samband med användning av kärnenergi samt vissa tillsyns- och granskningsåtgärder. Det senare omfattar STUK:s arbete med allmänna säkerhetsföreskrifter, detaljerade säkerhetskrav och andra detaljerade föreskrifter som behövs. Tillsynen omfattar också granskning och behandling av tillståndsansökningar och andra handlingar som ska tillställas STUK, bedömning av säkerheten samt inspektioner på platser som ska övervakas. Enligt 2 § är avgiftsfria prestationer uppgifter på nationell nivå som hör till övervakningen av säkerheten eller ansluter sig till denna. Som exempel anges beräkning av säkerhetsrisker utanför Finlands gränser och beredskapsåtgärder med tanke på dessa inom landet samt samarbete med utländska myndigheter för att minska dessa risker. Vidare anges internationellt samarbete för utvecklande och beredning av principer, avtal och anvisningar som gäller säkerhet. Inte heller allmän informationsverksamhet i ärenden som gäller säkerhet är avgiftsbelagd.

I Finland är det regeringen som beslutar om tillstånd för byggnation och om drifttillstånd. Strålsäkerhetscentralen (STUK) bistår regeringen i detta (se även avsnitt 4.2.5). Den sökande får betala STUK:s arbetsinsats genom att STUK fakturerar sina arbetade timmar enligt en på förhand fastställd timtaxa. Timtaxan gäller per år och är densamma för alla. Den baseras huvudsakligen på föregående års kostnader för motsvarande prestation.

Fördelningen mellan avgifter och anslag

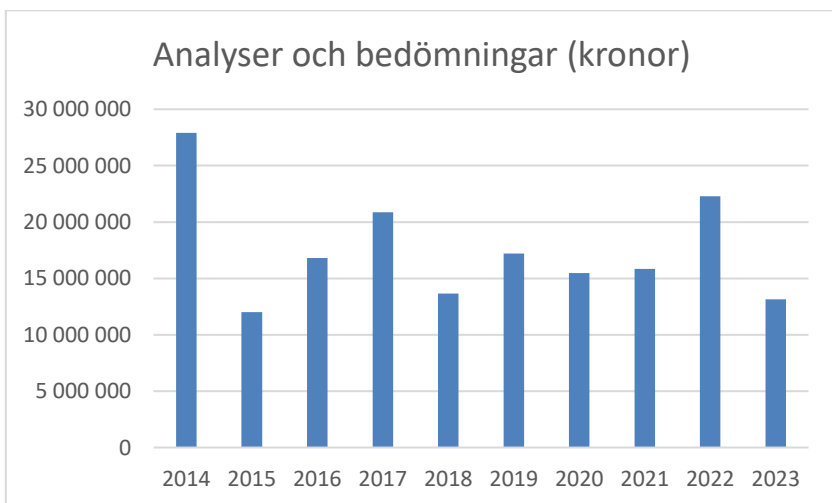
STUK anger att anslagen från statens budget täcker deras utgifter för internationellt samarbete vad gäller utarbetande och utveckling av principer och riktlinjer för säkerhet samt allmän information om säkerhetsfrågor. STUK har för perioden 2023–2028 tilldelats extra anslag för bl.a. reformering av kärnenergilagen och verkställighetsföreskrifterna till denna samt för förberedelser för hantering av SMR. Kostnaderna hänförliga till tillsyn av säkerheten var tidigare till cirka 95 procent finansierade med avgifter. År 2023 var andelen

avgiftsfinansiering 90 procent och de kommande fem åren beräknas andelen minska till 85 procent till följd av ökad anslagstilldelning.

Finansiering av forskning

Utredningen har efterfrågat uppgifter från STUK om hur mycket medel myndigheten använder för forskning i säkerhet och hur dessa medel finansieras. STUK anger att forskning om kärnenergi och kärnavfallshantering i huvudsak finansieras inom ramen för forskningsprogrammet SAFER2028, vars budget uppgår till mer än 10 miljoner euro per år. Medel till SAFER kommer från den finska kärnavfallsfonden som i sin tur tillförs medel genom en skatt på innehavarna av kärnkraftsreaktorer. STUK har inte någon årlig budget för forskning om säkerhet. När så erfordras beställer STUK oberoende bedömningar och analyser som stöd för sitt arbete, vilka finansieras med avgiftsintäkter. Figur 12.1 visar omfattningen de senaste tio åren.

Figur 12.1 STUK:s beställningar av oberoende analyser och bedömningar



Källa: Strålsäkerhetscentralen och egna beräkningar (1 EUR=11:68 SEK).

Kanada (CNSC)

Regelverket

Kanadas myndighet är Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC). I den kanadensiska Nuclear Safety and Control Act (S.C. 1997, c. 9) finns i paragraf 44 bemyndigande för CNSC att meddela föreskrifter om de avgifter myndigheten tar ut för tillhandahållande av information, produkter och tjänster. Avgifterna får inte överstiga en rimlig uppskattning av kostnaderna för tillhandahållandet. Avgifter för tillståndsgivning får inte överstiga kostnaderna förknippade med ett tillstånd eller en tillståndsklass.

CNSC:s föreskrifter avseende avgifter finns i Canadian Nuclear Safety Commission cost Recovery Fees Regulations.⁹³ I föreskrifterna anges att CNSC inför ett nytt år ska redovisa den beräknade avgift som reaktorinnehavaren ska betala under det kommande året. Beräkningen baseras på den uppskattade kostnaden för CNSC:s planerade aktiviteter för en anläggning. Full kostnadstäckning gäller. Avgiften debiteras kvartalsvis. Efter avslutat år görs en avstämning mot faktiska kostnader för respektive anläggning. Om de faktiska kostnaderna understiger fakturerade kostnader görs en återbetalning medan det omvända innebär att överstigande kostnader faktureras. Är det fråga om en ny tillståndsansökan där någon beräknad kostnad inte finns ska den sökande erlägga en depositionsavgift på 25 000 kanadensiska dollar, vilket motsvarar knappt 190 000 kronor.⁹⁴ Därefter görs en beräkning av årets avgift med avdrag för depositionen, en kvartalsvis debitering sker och en avräkning mot faktiska kostnader görs efter årets slut.

Fördelningen mellan avgifter och anslag

CNSC får cirka 30 procent av sina kostnader finansierade direkt från regeringen genom anslag. Det avser kostnader för bl.a. forskning, vissa internationella aktiviteter såsom IAEA och tillståndshavare som inte betalar avgift såsom sjukhus. Resterande 70 procent finansieras med avgifter från tillståndshavare och tillståndsansökningar. CNSC disponerar avgiftsinkomsterna.⁹⁵

⁹³ SOR 2003–212.

⁹⁴ 1 kanadensisk dollar = 7:53 SEK.

⁹⁵ Nuclear Safety and Control Act section 21 (3).

De kostnader som ingår i avgiften fördelas på

- direkta kostnader för bedömning av tillståndsansökningar och utfärdande av tillstånd,
- gemensamma direkta kostnader för en definierad grupp av tillståndshavare, såsom resor, testprogram, forskning, laboratorietjänster och utveckling av regelverk,
- indirekta kostnader såsom utbildning, ledning och administrativ verksamhet,
- interna stödtjänster såsom revision och tjänster inom kommunikation, juridik, personal, it, finans, lokaler, hyror och ledning.

Storbritannien (ONR)

Regelverket

Storbritanniens myndighet är Office for Nuclear Regulation (ONR). I Storbritanniens Energy Act 2013 finns i paragraf 101 bestämmelser om avgifter. Ansvarig minister får utfärda föreskrifter om avgifter för tjänster som utförs av ONR. Avgiftsnivån ska antingen anges i föreskriften eller beräknas enligt bestämmelser i föreskriften. Enligt paragraf 24A i The Nuclear Installations Act 1964, ska ONR täcka sina kostnader hänförliga till en viss tillståndsgivning med avgifter från den sökande. Beräknade kostnader för det aktuella tillståndet faktureras. Om utfallet blir lägre än fakturerat ska ONR betala tillbaka mellanskillnaden. Vidare ska återbetalning göras om det inte blir aktuellt att medge tillstånd. Tillståndshavare betalar ONR för tillsyn och annan verksamhet knuten direkt till tillståndshavaren. Därutöver fakturerar ONR regeringen för utförda tjänster, såsom utvecklingen av det brittiska systemet för redovisning och kontroll av kärnmaterial och tillhandahållande av reglering om avancerad kärnteknik. Statliga medel tilldelas för vissa kostnader såsom vissa transporter, skyddsåtgärder och brandsäkerhet.

Full kostnadstäckning gäller vilket innebär att både direkta och indirekta kostnader faktureras. De indirekta kostnaderna utgörs främst av gemensamma funktioner som HR, ekonomi och it; administrativ support i linjeorganisationen samt arbete med lagstiftning och normgivning. De indirekta kostnaderna fördelas proportion-

erligt utifrån timredovisningen för respektive åtgärd. Teknisk support, forskning och säkerhetsprovning genomförs på uppdragsbasis och faktureras uppdragsgivaren.

Frankrike (ASN)

Frankrikes myndighet är Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN). ASN är sedan 2000 i sin helhet finansierad med medel från statens budget. Det gäller även för Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN). Inga avgifter debiteras. Se även avsnitt 4.2.7 för mer information om de båda organisationerna.

Avgifter i vissa andra nationella tillståndprocesser

Ansökan om tillstånd enligt minerallagen

Undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av vissa mineraliska ämnen kräver undersökningstillstånd respektive bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Bergsstaten ansvarar för provningen och utövar tillsyn av efterlevnaden av minerallagen. Bergsstaten leds av bergmästaren som beslutar i frågor enligt minerallagen. Organisatoriskt tillhör Bergsstaten Sveriges geologiska undersökning (SGU) men har en oberoende ställning avseende sin myndighetsutövning.

I 14 kap. minerallagen finns bestämmelser om avgifter. Där anges att den som söker undersökningstillstånd eller bearbetningskoncession ska betala ansökningsavgift. Vidare ska den som innehar undersökningstillstånd betala avgift till staten baserat på områdets storlek och arten av mineral. Regeringen ska meddela föreskrifter om avgifternas storlek (1 och 2 §§).

Föreskrifter finns i mineralförordningen (1992:285). För undersökningstillstånd anges ansökningsavgiftens storlek och att avgiften ska betalas när ansökan ges in. Vidare ska tillståndshavaren betala en avgift för undersökningstiden beräknad efter områdets storlek i hektar, arten av mineral och antal år som beviljad undersökningstid omfattar. Avgiften ska betalas i förskott baserat på beräkningar. När undersökningstiden är slut fastställs en slutlig avgift baserat på utfall. Om det betalade förskottet överstiger utfallet ska överskjut-

ande belopp betalas tillbaka till sökanden. Förskott för det första året ska dock endast betalas tillbaka om undersökningstillstånd inte meddelas eller meddelas för en mindre areal än den sökta, på grund av förhållanden som sökanden inte kunnat styra över (12 §). Om tillståndshavaren frånträder sitt undersökningstillstånd ska den del av avgiften som inte utnyttjats betalas tillbaka. Återbetalning sker dock inte för det första året och för åren därefter endast till den del den återstående avgiften avser hela tolv månaders perioder och hela hektar (13 §).

Vid ansökan om bearbetningskoncession krävs en rad uppgifter och en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens bestämmelser (17 och 18 §§). En i förordningen fastställd ansökningsavgift ska betalas för varje koncessionsområde när ansökan ges in (19 §). Vid en ansökan om medgivande till överlåtelse av en bearbetningskoncession ska en fastställd ansökningsavgift betalas.

De avgifter Bergsstaten tar in enligt minerallagen disponeras inte utan redovisas mot inkomstitel på statens budget. Kostnaderna finansieras med anslag. Full kostnadstäckning gäller.

Ansökan om tillstånd avseende växtskyddsmedel

Kemikalieinspektionen ansvarar för att pröva frågor om tillstånd m.m. gällande bl.a. växtskyddsmedel, i enlighet med 2 kap. 2 § förordningen (2014:425) om bekämpningsmedel. Bestämmelser om de svenska avgifterna finns i förordningen (2013:63) om bekämpningsmedelsavgifter. Avgifterna avser ansöknings- och årsavgifter som tas ut av bekämpningsmedelsföretagen.

Enligt förordningen ska en ansökningsavgift betalas bestående av en grundavgift och i vissa angivna fall av en eller flera tilläggsavgifter. Ansökningsavgiften ska som huvudregel betalas när ansökan ges in. De avgifter som anges i förordningen är slutliga avgifter. Undantag görs för tilläggsavgifter i de fall ansökan omfattar ett ämne som är godkänt enligt EU-förordning men där sökande inte får åberopa tidigare prövad dokumentation. I sådant fall är tilläggsavgiften preliminär och fastställs slutligt efter att beredningen av ärendet är klar.

Den som har fått ett bekämpningsmedel godkänt eller den som trätt i dennes ställe ska betala en årsavgift under den tid godkän-

andet gäller. Årsavgiften uppgår till fastställda procentsatser av försäljningsvärdet med ett lägsta respektive högsta belopp angivet i kronor. Årsavgiften ska som huvudregel betalas senast ett i förordningen angivet datum.

Kemikalieinspektionen disponerar inte avgiftsinkomster för provning och tillsyn av växtskyddsmedel.

Utöver dessa avgifter tar myndigheten ut avgifter som rör utvärdering av verksamma ämnen i växtskyddsmedel och biocidprodukter inom det Svenska Rapportörprogrammet (SERP). Avgifternas storlek bestäms av regeringen i förordningen om bekämpningsmedelsavgifter. Dessa avgifter disponeras av Kemikalieinspektionen.

Ansökan om tillstånd för läkemedel

Läkemedelsverket prövar frågor om godkännande eller registrering för försäljning av läkemedel och utövar tillsyn enligt läkemedelslagen (2015:315). I lagen anges att en ansökningsavgift ska betalas och i vissa angivna fall även en tillkommande avgift. Vidare ska en årsavgift betalas så länge ett godkännande, en registrering eller ett tillstånd gäller. Regeringen får meddela föreskrifter om storleken på avgifterna samt om betalningen av dessa. Sådana föreskrifter finns i förordningen (2010:1167) om avgifter för den statliga kontrollen av läkemedel. Ansökningsavgifterna och årsavgifterna anges med fastställda belopp per typ av läkemedel. Läkemedelsverket debiterar avgifterna. Om det finns särskilda skäl i det enskilda fallet får Läkemedelsverket betala tillbaka eller sätta ned hela eller delar av en avgift. Inkomsterna från tillstånd och tillsyn disponeras av Läkemedelsverket.

Sammanfattning av principer för avgifter internationellt och nationellt

Strålsäkerhetsmyndigheterna i Finland, Kanada och Storbritannien fakturerar tillståndsprövningen enligt självkostnadsprincipen, dvs. full kostnadstäckning. I Frankrike tas ingen avgift ut utan verksamheten är skattefinansierad. De avgifter som tas ut speglar kostnaden för varje enskilt fall. Det innebär att avgifterna är rörliga.

I de fall avgiften tas ut i förskott görs en avräkning i efterhand mot faktiska kostnader. I de länder där avgifter tas ut finns även avgiftsfria verksamheter inom strålsäkerhetsmyndigheterna. Det kan röra sig om allmänt informationsarbete, internationella samarbeten eller beredskapsåtgärder inom landet till följd av internationella risker. Det kan även röra sig om reformering av regelverk och förberedelser för att hantera ny teknik, såsom SMR. Även forskning kan vara avgiftsbefriad.

I Sverige är det vanligt att ansökningsavgifter betalas enligt fastställda belopp i förordning. Avgifterna ska normalt betalas i förskott. Det varierar huruvida avgifterna får disponeras av myndigheterna eller redovisas mot inkomstitel, dvs. bruttoredo visas.

12.4.3 Erfarenheter av avgifter och arbetstimmar vid tillståndsprövning i andra länder

Utredningen har efterfrågat uppgifter om resursåtgång vid tillståndsgivning hos de tidigare beskrivna ländernas strålsäkerhetsmyndigheter.

Finland (STUK)

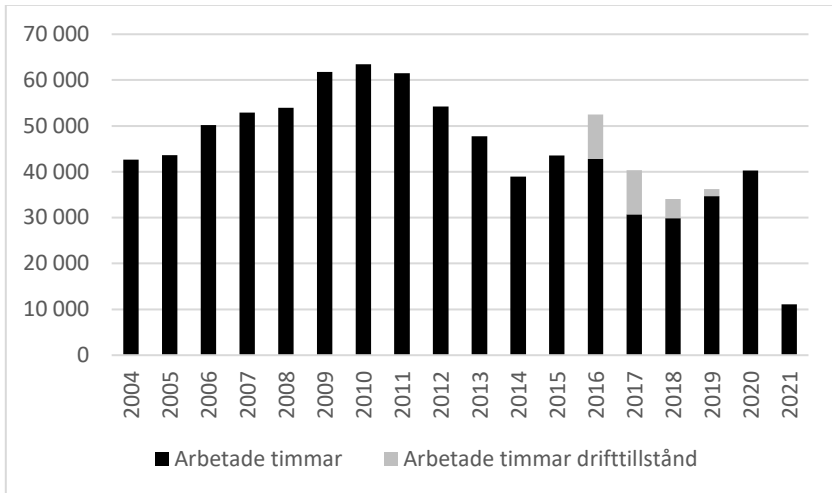
Finlands myndighet Strålsäkerhetscentralen (STUK) har lämnat uppgifter om deras arbete med tillståndprocessen för Olkiluoto 3 (OL3). Processen omfattar alla delar från tillståndsansökan tills dess att reaktorn tagits i drift. OL3 är en tryckvattenreaktor av typen EPR (European Pressurized Water Reactor) med en elektrisk nettoeffekt på 1 600 MWe och en termisk effekt på 4 300 MW_t, dvs. en mycket stor reaktor. Vid ansökan om tillstånd för uppförande i Finland hade denna typ av reaktor inte byggts någonstans i världen, även om det fanns pågående projekt i Frankrike och Storbritannien. OL3 är den tredje reaktorn på platsen för Olkiluoto kärnkraftverk.

STUK:s arbete började i januari 2004 när ministeriet efterfrågade ett yttrande över ansökan om tillstånd för byggnation. STUK lämnade sitt yttrande med en bedömning av säkerheten i januari 2005. I yttrandet angav STUK att redovisade planer och organisation var tillräckliga och ändamålsenliga för att få byggnadstillstånd av reger-

ingen men att mer detaljerade beskrivningar behövde redovisas för bedömning och godkännande av STUK under konstruktionsfasen. Byggnadstillståndet beslutades 2005 men byggnationen påbörjades först 2007. Konstruktionsarbetet drogs med en lång rad förseningar, bl.a. till följd av att det initialt inte fanns tillräckligt med personal för ett så stort projekt, att den detaljerade utformningen inte var färdig, att det saknades erfarna leverantörer, att nya teknikalval ställde krav på avancerade tillverkningstekniker och att man drabbades av flera leveransproblem. I april 2016 efterfrågade ministeriet STUK:s yttrande över ansökan om tillstånd för drift. STUK lämnade sitt yttrande i februari 2019. Reaktorn fick laddningstillstånd i mars 2021 och i december 2021 godkände STUK start av reaktorn. I mars 2022 anslöts reaktorn till elnätet. Provdrift pågick fram till våren 2023 då reaktorn övergick i rutinmässig drift.

Figur 12.2 visar antal arbetade och debiterade timmar vid STUK för granskningen av OL3 under 2004–2021. Antalet arbetade timmar 2004 med yttrande till regeringen om tillstånd för byggnation uppgår till knappt 43 000 timmar. Antalet arbetade timmar från och med 2005 till och med 2021 exkl. arbetet med drifttillstånd summerar till cirka 761 000 timmar medan arbetet med drifttillstånd summerar till 25 000 timmar. Gällande drifttillståndet påbörjade STUK sitt arbete med granskningen redan före ansökan lämnades till regeringen, varför antalet arbetade timmar för drifttillstånd i praktiken var högre. Det genomsnittliga antalet timmar per år 2005–2021 för prövning av konstruktion och drift summerar till knappt 45 000 timmar. STUK uppskattar att 60–70 personer varit involverade i granskningsprocesserna.

Figur 12.2 STUK:s arbetade timmar i tillståndprocessen för en storskalig reaktor



Källa: Strålsäkerhetscentralen.

STUK anger att arbetsinsatsen hade minskat väsentligt om dokumentationen av detaljkonstruktionen och analysrapporter av denna hade varit färdigställda i ett tidigt skede. Idealt bedömer STUK att deras arbetsinsats kan begränsas till totalt 106 000 timmar för tillstånd till byggnation.

Storbritannien (ONR)

Storbritanniens myndighet Office for Nuclear Regulation (ONR) har lämnat uppgifter om både prövning av tillstånd att få påbörja byggnation och granskningen under byggnationsfasen.

Uppgifter om prövning av tillstånd att bygga en reaktor på en plats (eng. *site license*) avser Sizewell C. Ansökan har avsett tillstånd att bygga två tryckvattenreaktorer av typen EPR, dvs. samma typ som den finska OL3, med nödvändiga anpassningar för byggnation i Storbritannien, därmed benämnd UKEPR. Den sammanlagda elektriska effekten för två EPR-reaktorer är 3 200 MWe, vilket motsvarar 8 600 MWt. Byggnation kommer att ske på platsen för Sizewell kärnkraftverk där det finns en reaktor i drift och två stängda mindre reaktorer.

Tillståndsprövningen har föregåtts av en Generic Design Assessment (GDA) som avslutades för UKEPR i december 2012. Tillståndsansökan inkom 2020 och avvisades 2022 på grund av två oklarheter gällande ingående parter överenskommelser och markrättigheter vid den planerade platsen.⁹⁶ En förnyad ansökan inkom 2022 och efter en s.k. *proportionate reassessment* beviljades tillstånd i maj 2024. Den totala ledtiden från första ansökan till givet tillstånd tog därmed cirka fyra år, men del av tiden avser alltså tid för den sökande att komplettera information. Kostnaden för prövningen var cirka 2 miljoner brittiska pund per år under fyra år.⁹⁷ ONR anger att 2 miljoner brittiska pund per år motsvarar cirka 1 300 arbetsdagar per år med en kostnad om 1 500 pund per dag. Med åtta timmars arbetsdag motsvarar det 10 400 timmar per år. ONR betonar att det är indikativa siffror eftersom de inte baserar sin fakturering på fasta priser.

Uppgifter om granskning under byggnation avser Hinkley Point C. Byggnationen är pågående och avser även i detta fall två tryckvattenreaktorer av typen EPR, dvs. 3 200 MWe. Byggnationen sker på Hinkley Point kärnkraftverk där fyra mindre reaktorer varit i bruk men numera är avstängda. De årliga granskningskostnaderna varierar beroende på vad som händer i byggnationen. ONR:s årliga kostnader har under de fyra år som varit varierat från 7 miljoner brittiska pund till 11 miljoner brittiska pund per år. Baserat på att en arbetsdag kostar 1 500 pund motsvarar 7 miljoner pund cirka 4 700 arbetsdagar eller 37 600 timmar och 11 miljoner pund cirka 7 300 arbetsdagar eller 58 400 timmar. Beräknat på 192 000 timmar skulle snittet bli 48 000 timmar per år.

ONR anger att cirka 30 inspektörer med olika specialistkompetens arbetar med tillståndsansökan respektive med granskning under byggnation.

ONR har ännu inte mottagit någon tillståndsansökan för en SMR men utvärderar för närvarande SMR:er i sin GDA, se även avsnitt 4.2.7. De tre stegen tar cirka fyra år att genomföra och kostnaderna beräknas till 4 miljoner pund för steg ett, 14 miljoner pund för steg två och 40 miljoner pund för steg tre.

⁹⁶ <https://www.onr.org.uk/news/all-news/2024/05/onr-grants-nuclear-site-licence-for-sizewell-c/>, hämtad 2024-12-05.

⁹⁷ Skattningar i svenska kronor har beräknats till dagens kronkurs, vilket kan medföra viss överskattnings relativt belopp i brittiska pund.

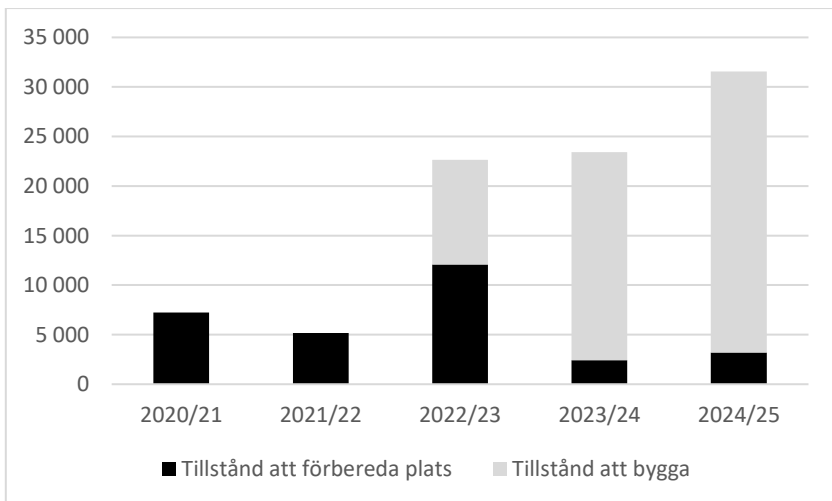
Kanada (CNSC)

Kanadas myndighet Canadian Nuclear Safety Commission (CNSC) har lämnat uppgifter om deras arbete med tillståndprocessen för ett SMR-projekt. Något tillstånd för byggnation har ännu inte lämnats. I Kanada pågår en omfattande satsning på att möjliggöra användningen av SMR-reaktorer genom ett samarbete mellan kanadensiska provinser och territorier samt kraftbolag. Satsningen påbörjades 2018.⁹⁸

Det första SMR-projektet inom programmet att tillståndsprövas är reaktorn BWRX-300, som är en kokvattenreaktor med en elektisk effekt om 300 MWe och en termisk effekt om 870 MWt. CNSC har redovisat arbetstimmar för prövning av dels tillstånd för att förbereda platsen, dels tillstånd för att få börja bygga reaktorn.

Figur 12.3 visar antal arbetade timmar per räkenskapsår, dels utfall för räkenskapsåren 2020/2021–2023/2024, dels planerade arbetade timmar för räkenskapsåret 2024/2025.

Figur 12.3 CNSC:s arbetade timmar i tillståndprocessen för ett SMR-projekt



Källa: CNSC.

⁹⁸ För information se A Call to Action: A Canadian Roadmap for Small Modular Reactors, November 2018.

Antalet timmar för räkenskapsåren 2020/21–2024/25 summerar till cirka 90 000 för tillstånd till plats respektive byggnation, dvs. i snitt 18 000 timmar per år. Det totala antalet timmar för räkenskapsåret 2024/25 uppgår till knappt 32 000 och bedöms vara representativt för den mest intensiva delen av tillståndsprocessen. Noteras bör att reaktormodellen genomgått en s.k. Vendor Design Review (VDR), se även avsnitt 4.2.5. Avtal mellan CNSC och leverantören om VDR ingicks i december 2019. Att en VDR genomförts bör ha bidragit till ett lägre antal arbetstimmar i tillståndsprocessen.

Frankrike (ASN)

Frankrikes myndighet Autorité de Sûreté Nucléaire (ASN) har lämnat uppgifter om prövning av tillstånd att få påbörja byggnation, granskning under byggnationsfasen och prövning av drifttillstånd. Uppgifter har lämnats för både storskaliga reaktorer och SMR. Informationen inkluderar både arbetstid för ASN och den tid som läggs av myndighetens tekniska stödorganisation IRSN. För mer information om prövningsprocessen (se avsnitt 4.2.7).

ASN har en pågående prövning av tillstånd till byggnation för två EPR2-reaktorer. EPR2 är en ny version av EPR-reaktorn. EPR2 har samma elektriska effekt och samma beräknade livslängd som EPR. En förbättrad konstruktion ger möjlighet att använda fler prefabricerade delar, vilket förväntas ge en kortare konstruktions- och förenkla arbetet med byggnationen på plats. ASN beräknar arbetstiden för prövningen till cirka 150 000 timmar under knappt fyra år, vilket innebär cirka 40 000 timmar per år. Under konstruktionsfasen beräknas granskningen ta cirka 20 000 timmar per år för den första reaktorn och mindre tid för den efterföljande. Arbetet med drifttillstånd påbörjas tidigt, innan ett fullständigt underlag lämnats in. ASN beräknar att drifttillståndet för EPR2 ska ta 100 000 timmar under cirka 1,5 år.

ASN lämnar även uppgifter om EPR-reaktorn Flamanville 3 som tagits i drift under 2024. Det finns sedan tidigare två andra tryckvattenreaktorer på samma plats med en effekt om 1 300 MWe vardera. Byggnationen av Flamanville 3 startade 2007 och tog 14 år. ASN genomförde under denna tid 800 inspektioner som motsvarade cirka 2 000 dagars arbete på plats plus förberedelser och uppfölj-

ning. Omfattningen 2 000 arbetsdagar motsvarar 16 000 arbetstimmar. Prövningen av drifttillståndet för Flamanville 3 tog totalt cirka 600 000 arbetstimmar som sträckte sig över nio år, dvs. i snitt 67 000 timmar per år. Ett överlapp i tid finns här med konstruktionsfasen.

Vad gäller mindre reaktorer har en första tillståndsprövning för en s.k. Advanced Modular Reactor (AMR) nyligen startat. Det är en reaktor först i sitt slag av en gaskyld reaktor kallad Jimmy, med termisk effekt mellan 10 och 20 MW. Tillståndsprövningen beräknas ta 65 000 timmar under tre år, dvs. i snitt 21 700 timmar per år.

ASN har också gett information om en uppskattad arbetsinsats vid tillämpning av det franska systemet för förprovning med s.k. Safety Option File som kan begäras av ASN, samt den nya form för förberedande dialog som är under implementering. Det första steget i den förberedande dialogen kan hanteras i ett enda möte, eller maximalt tre möten var fjärde till sjätte månad med uppföljning av projektets utveckling. Arbetsinsatsen för ASN beräknas till upp till 75 arbetstimmar beroende på behov av ett eller flera möten. Erfarenheter från det andra steget, med tematiska möten, är att en sådan arbetsinsats innebär att ASN och IRSN ägnat upp till 2 700 arbetstimmar på upp till tio längre möten, workshops och internt arbete för att sedan i dialog med den sökande diskutera lämplig omfattning av en Safety Option File.

Sammanfattning av erfarenheter från tillståndsmyndigheter i andra länder

Erfarenheterna av tillståndsgivning för storskaliga reaktorer finns i Finland, Storbritannien och Frankrike. De storskaliga reaktorerna är från samma leverantör och av samma typ. Tidsåtgången för tillstånd att börja bygga reaktorn, baserat på granskning av en PSAR, tog fyra år i Storbritannien och beräknas ta något kortare tid i Frankrike för den pågående tillståndsprövningen. I Finland tog granskningen av en F-PSAR ett år med ett flertal angivna förbehåll. Finland och Storbritannien redovisar en liknande tidsåtgång per år under byggnationsfasen medan Frankrike redovisar betydligt färre timmar där men i stället betydligt fler timmar för provning av drifttillstånd. De arbetade timmar med fördelning på angivna led-

tider för genomförda eller planerade projekt för storskaliga reaktorer som utredningen tagit del av sammanfattas i tabell 12.4.

I och med systemet med GDA och därpå följande tillstånd för en plats, som i likhet med gällande system i Sverige inte innebär att det är tillåtet att påbörja uppförande av den kärntekniska anläggningen, men med en genomförd detaljerad granskning av reaktormodellen, bedömer utredningen att det till viss del svårt att jämföra tider med de data utredningen fått från ONR, t.ex. i förhållande till begreppet PSAR.

Tabell 12.4 Arbetade timmar och år vid tillståndsmyndigheter – storskalig reaktor

De olika tiderna i tabellen ska inte summeras, de utgör prövningstid per steg, inte sammantagen kalendertid. Prövning av drifttillstånd pågår delvis parallellt med byggtiden

Land/myndighet/reaktor	Tillstånd att bygga	Byggnation	Drifttillstånd (godkänd provdrift)
Finland-STUK-OL3-EPR-1 styck	43 000 tim. 1 år PSAR	761 000 tim. 17 år 45 000 tim/år	25 000 tim. 4 år 6 000 tim/år
Storbritannien-ONR-Sizewell C- UKEPR-2 styck <i>Site license (ej uppförande kärnteknisk anläggning) Efter genomförd GDA</i>	41 600 tim. 4 år 10 400 tim/år		
Storbritannien-ONR- Hinkley Point C-UKEPR-2 styck * omräkning belopp till timmar		192 000 tim. 4 år 48 000 tim/år pågående	
Frankrike-ASN-Flamanville 3- EPR-1 styck		16 000 tim. 14 år 1 100 tim/år	600 000 tim 9 år 67 000 tim/år KSAR
Frankrike-ASN-EPR2-2 styck <i>ASN:s antaganden</i>	150 000 tim. <4 år 40 000 tim/år PSAR	20 000 tim/år	100 000 tim 1,5 år* 67 000 tim/år KSAR

Källa: Underlag från strålsäkerhetsmyndigheten i respektive land och egna beräkningar med kompletterande egna antaganden (*).

Kanada har redovisat uppgifter om tillståndsgivning för en SMR-reaktor och Frankrike för en AMR-reaktor. Storbritannien har redovisat uppgifter för en GDA-process för en SMR-reaktor. Tidsåtgången för prövning av tillstånd att bygga en SMR är för de exempel utredningen fått ta del av, som är först i sitt slag (FOAK), är i princip lika lång som för en storskalig reaktor. Antalet timmar är dock i snitt lägre. I Storbritannien har en omfattande GDA-process genomförts för en SMR. De arbetade timmar med fördelning på angivna ledtider för genomförda eller planerade projekt som utredningen tagit del av för SMR sammanfattas i tabell 12.5.

Tabell 12.5 Arbetade timmar och år vid tillståndsmyndigheter – SMR/AMR

Land/myndighet/reaktor	Förprovning	Tillstånd att bygga
Frankrike-ASN-MMR-1 styck	Förberedande dialog	65 000 tim
Förprovning: exempel typprojekt	2 775 tim	3 år
Tillståndsprovning: Jimmy, HTR	2–3 år	21 700 tim/år
	Safety Option File	PSAR
	12 500 tim	
	5 frågor	
	2 år	
Kanada-CNSC-SMR-1 styck (BWRX300)		90 000 tim.
Site license		5 år
License to construct		18 000 tim/år
		PSAR
Storbritannien-ONR-SMR-GDA	4 år	
Steg 1	21 300 tim.	
Steg 2	74 700 tim.	
Steg 3	213 300 tim.	
Snitt per år	77 300 tim/år	

Källa: Underlag från Strålsäkerhetsmyndigheten i respektive land och egna beräkningar med kompletterande egna antaganden (*).

12.4.4 Erfarenheter hos Strålsäkerhetsmyndigheten

Under senare år har Strålsäkerhetsmyndigheten behandlat tillståndsansökningar gällande effekthöjningar av reaktorer och utökad mellanlager för använt kärnbränsle. Även provningen av ESS-anläggningen⁹⁹ i Lund kan vara av intresse även om den inte är en kärnteknisk anläggning. Utredningen har fått uppgifter om tidsåtgång för ansökningsärendena i förhållande till den gällande provningsprocessen med yttrande till regeringen och stegvis godkännande om att inleda uppförande, provdrift och rutinmässig drift (se avsnitt 4.1.3).

Effekthöjning av Forsmark 1 och 2

Regeringens tillstånd för drift av en kärnkraftsreaktor anger högsta termiska effekt som får tas ut av reaktorn. För att höja den termiska effekten krävs ett nytt tillstånd av regeringen. Till grund för

⁹⁹ European Spallation Source (ESS) är ett europeiskt infrastrukturkonsortium (Eric).

tillståndet ligger ett yttrande från Strålsäkerhetsmyndigheten. När regeringen beslutar om tillstånd villkoras det enligt praxis med att Strålsäkerhetsmyndighetens godkännande ska inhämtas inför uppförande, provdrift respektive rutinmässig drift.

Tabell 12.6 Prövning av ändrat tillstånd och stegvist godkännande för effekthöjning av Forsmark 1 och 2

Period per steg (inklusive uppehåll i granskning)

	Regeringens tillstånd F-PSAR	Godkännande uppförande PSAR	Godkännande provdrift FSAR	Godkännande rutinmässig drift SAR
Forsmark 2	2005–2010	2010	2011–2012	2015–2020
Forsmark 1	2005–2010	2021	2022	

Källa: Strålsäkerhetsmyndigheten.

Forsmarks Kraftgrupp AB (Forsmark) ansökte 2005 till regeringen om effekthöjning av reaktorerna Forsmark 1, 2 och 3 med en F-PSAR. Reaktorerna är kokvattenreaktorer. Ärendet bereddes av dåvarande Statens kärnkraftsinspektion. Inspektionen tillstyrkte ärendet 2006 men efter att en elstörning inträffat vid Forsmark 1 fattades beslut om särskild tillsyn och tillståndsärendet fick vänta. Strålsäkerhetsmyndigheten hävde den särskilda tillsynen och tillstyrkte på nytt ärendet 2009. Regeringen gav tillstånd i januari 2010.

Forsmark ansökte 2010 om godkännande att inleda uppförande med en PSAR för Forsmark 2. Strålsäkerhetsmyndighetens godkännande kom samma år även om vissa delar av ingående säkerhetsanalyser granskades senare. År 2011 ansökte Forsmark om godkännande att inleda provdrift med tillhörande FSAR. Strålsäkerhetsmyndigheten godkände ansökan 2012. Provdriften påbörjades 2013. Slutligen ansökte Forsmark 2015 om övergång till rutinmässig drift. Ansökan godkändes först 2020 efter flertalet kompletteringar och granskningar.

Forsmark 1 och 2 var i sina ursprungliga konstruktioner i princip identiska och har även efter moderniseringar och effekthöjningar stora likheter. Vid effekthöjningsärendet av Forsmark 1 var det centralt att Strålsäkerhetsmyndigheten fick information om anläggningsskillnader. I övrigt kunde mycket av det underlag och den granskning som gjorts av Forsmark 2 återanvändas. Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av PSAR och FSAR för Forsmark 1 genom-

fördes under 2021 och godkändes i augusti 2022. Även Svenska kraftnäts godkännande krävdes för att kunna mata ut den ökade effekten på transmissionsnätet. Svenska kraftnät godkände en provdriftperiod på högre effektnivå till och med november 2022. I april 2024 tecknades ett anslutningsavtal mellan Forsmark och Svenska kraftnät om att en permanent högre effekt matas ut på nätet fr.o.m. hösten 2024. Strålsäkerhetsmyndighetens godkännande av rutinmässig drift återstår.

Granskningsavgift för genomförd granskning av de tre momenten i den stegvisa prövningen (efter givet tillstånd) har utgått enligt 7 a § i Strålsäkerhetsmyndighetens avgiftsförordning för Forsmark 2 respektive Forsmark 1 med 4 790 000 kronor.

Forsmark har inte gått vidare med ansökan om effekthöjning av Forsmark 3.

Utökning av mängden använt kärnbränsle i Clab

Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte 2015 till regeringen om tillstånd att utöka mängden använt kärnbränsle i det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab) från 8 000 till 11 000 ton. Ansökan omfattade nya säkerhetsanalyser och viss omplacering i befintliga förvarsdelar, men inga omfattande konstruktionsändringar.

Tabell 12.7 Prövning av ändrat tillstånd och stegvist godkännande för utökning av kapacitet i Clab

Period per steg (inklusive uppehåll i granskning)

	Regeringens tillstånd F-PSAR	Godkännande uppförande PSAR1	Godkännande uppförande PSAR2	Godkännande provdrift FSAR
Clab	2015–2021	2021–2022	2022–2023	2023–2024
Arbetstimmar vid SSM		– 1 898	1 008	480

Källa: Strålsäkerhetsmyndigheten.

Ansökan behandlades av Strålsäkerhetsmyndigheten från slutet av 2021 till början av 2024 i enlighet med ordinarie stegvist förfarande. Strålsäkerhetsmyndigheten granskade ansökan med PSAR under perioden december 2021–maj 2022. Ansökan godkändes inte utan

SKB fick inkomma med en andra ansökan, vilken granskades under perioden december 2022–juni 2023. Sammanlagd tidsåtgång för granskning av PSAR var 2 906 timmar. En FSAR granskades av Strålsäkerhetsmyndigheten under perioden oktober 2023 till februari 2024 och omfattade 480 timmar. Utöver dessa granskningar lade Strålsäkerhetsmyndigheten ner tid för deltagande i mark- och miljödomstolens prövning. Nedlagd arbetstid för granskningarna av säkerhetsredovisningarna fakturerades SKB på årsbasis/i efterhand enligt principen full kostnadstäckning. Tiden för deltagande i mark- och miljödomstolens prövning finansierades från anslag.

Tillstånd och stegvist godkännande för ESS-anläggningen

Anläggningen European Spallation Source (ESS) i Lund är inte en kärnteknisk anläggning men producerar joniserande strålning och radioaktivt avfall. Tillstånd beslutas av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt strålskyddslagen (2018:396). En första ansökan från ESS lämnades in under 2012 och prövning har skett i flera steg enligt samma modell som tillämpas vid prövning av kärntekniska anläggningar.

Tabell 12.8 Prövning av tillstånd och stegvist godkännande till ESS-anläggningen

	Period per steg			
	Tillstånd enl. SSL (F-PSAR)	Godkännande uppförande (PSAR)	Godkännande provdrift (FSAR)	Godkännande provdrift (FSAR)
ESS	2012–2014		2019–2020	
Accelerator och strålmålsbyggnader		2016–2017		
Byggnader för lågaktivt avfall och instrument		2022		
Den normalledande delen av acceleratorn			2019–2020	
Den supraledande delen av acceleratorn				2023–xx
Arbetstimmar vid SSM	12 807	11 365	10 182	4 816 ¹

Källa: Strålsäkerhetsmyndigheten.

¹ Till och med april 2024.

Under perioden 2012–2014 hanterades flera moment relaterade till den stegvisa prövningen. Dessa var ett första steg i ansökan enligt strålskyddslagen, ansökan enligt miljöbalken med yttrande och huvudförhandling och EU-notifiering enligt artikel 37 i Euratomfördraget. Antalet arbetstimmar summerade till 12 807 och antalet arbetsdagar till 1 601.

Under perioden maj 2016 till juni 2017 prövades uppförandet av ESS-anläggningen. Accelerator- och strålmålsbyggnaderna medgavs tillstånd medan byggnaderna för lågaktivt avfall och instrument nekades tillstånd. De senare prövades igen under perioden mars 2022–oktober 2022 och medgavs tillstånd. Antalet arbetstimmar summerade till 11 365 timmar och antalet arbetsdagar till 1 421 dagar.

Under perioden juli 2019 till oktober 2020 prövades provdrift av en första del av acceleratoren, den s.k. normalledande delen. Antalet arbetstimmar summerade till 10 182 och antalet arbetsdagar till 1 273 dagar.

Ansökan om tillstånd för provdrift för resten av acceleratoren, den s.k. supraleddande delen, inkom i oktober 2023 och beslutades i augusti 2024. Antalet arbetstimmar t.o.m. april 2024 summerade till 4 816 timmar och antalet arbetsdagar till 602 dagar.

Ansökan för provdrift av avsiktlig neutronproduktion återstår och därefter ansökan om rutinmässig drift av hela anläggningen.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

Vilka konsekvenser utredningen ska beskriva styrs av kommittéförordningen (1998:1474), förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och av utredningens direktiv.¹

Som stöd i arbetet har utredningen gett uppdrag till Governo AB att bidra i utredningen av konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt kommittédirektiven.

Enligt kommittédirektiven ska förslagets konsekvenser för klimat, människors hälsa, miljön, Sveriges energiförsörjning och övriga samhällsintressen beskrivas. Förslagen får inte påverka det kommunala självstyret negativt. Förslagen ska vara förenliga med Euratomrätt, EU:s regelverk för statsstöd och EU-rätten i övrigt. Vidare framgår av direktiven att förslagets konsekvenser för statsbudgeten, domstolar och andra prövningsmyndigheter, verksamhetsutövare, rättighetshavare och andra berörda aktörer i tillståndsprövningen särskilt ska bedömas, samt att en bedömning ska göras av om nya regler behöver anmälas enligt EU:s anmälningsförfarande. Vidare ska förslagen vara förenliga med Sveriges internationella förpliktelser enligt internationella konventioner såsom kärnsäkerhetskonventionen och kärnavfallskonventionen.²

¹ Den 6 maj 2024 trädde ett antal förändringar i kraft som rör konsekvensutredningar. Två paragrafer i kommittéförordningen (14–15 §§) som styr konsekvensutredningar ersattes med nya, samtidigt som ytterligare en paragraf upphörde att gälla. Dessutom upphörde förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning samtidigt som en ny förordning trädde i kraft, förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. Den nya förordningen om konsekvensutredningar tillämpas dock inte för särskilda utredare som tillkallats före ikraftträdandet. För särskilda utredare som tillsatts före den 1 maj 2024 gäller fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt 14–15 a §§ i den äldre lydelsen av kommittéförordningen.

² Dir. 2023:155.

13.1 Problemet och vad som ska uppnås

Utredningens förslag syftar till att

- effektivisera tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och miljöbalken med tydlighet och korta provningstider som mål, och
- anpassa ansökningsavgiften enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten för att uppnå ett ändamålsenligt avgiftsuttag som tar hänsyn till nya reaktortyper.

Det har gått knappt 40 år sedan en ny kärnkraftsreaktor togs i drift i Sverige. Mot bakgrund av klimatförändringar och ändringar i det säkerhetspolitiska läget har ett ökat behov av fossilfri energiförsörjning identifierats. Regeringspartierna har i samarbete med Sverigedemokraterna kommit överens om att föreslå lagändringar för att möjliggöra för ny kärnkraft. Nya reaktorer ska kunna uppföras på nya platser och vid redan befintliga anläggningar och nya aktörer ska kunna ta sig in på marknaden. Förutsättningar ska utvecklas för att små modulära reaktorer (SMR) ska kunna byggas och drivas i Sverige. Ansökningar om uppförande av nya reaktorer kan komma att avse såväl konventionella reaktorer som SMR, liksom både välkänd teknik och ny teknik. Tillståndsprövningen av nya reaktorer bör vara så effektiv som möjligt utan att det i prövningen görs avkall på säkerheten och strålskyddet.

Strålsäkerhetsmyndigheten har haft i uppdrag 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.³ I en delredovisning den 28 februari 2023 har myndigheten uppgett att den parallella prövningen av tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen kan innebära ett dubbelarbete, då både myndigheten och regeringen vid prövningen av tillstånd enligt kärntekniklagen ska göra bedömningar som också görs vid prövningen enligt miljöbalken. Myndigheten har också lyft fram möjliga effektiviseringar och förtydliganden vad gäller vilken instans som bör fatta olika typer av beslut avseende politiska dimensioner, regionala och lokala aspekter såväl avseende sakfrågor som framgång av

³ Regeringsbeslut med uppdrag om utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft, M2022/01731, KN2023/02492.

berörda lagar, samt för överklagande av fattade beslut. Vidare saknas i dag en möjlighet för Strålsäkerhetsmyndigheten att, innan en ansökan om ny kärnkraft lämnas in, bygga upp kunskap och kompetens om de reaktortekniker som kan bli aktuella t.ex. genom någon form av dialog mellan en sökande och myndigheten, utökade samarbeten med prövningsmyndigheter i andra länder etc.

Dagens prövningsavgift enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten (avgiftsförordningen) speglar inte den diversifiering av reaktortyper som kan aktualiseras i framtiden. Den speglar inte heller att kommande ansökningar kan avse både stora och små reaktorer, på en plats där det redan finns reaktorer eller på nya platser. Om tillståndsprocessen påverkas kan också avgiftsstrukturen behöva ändras. Utgångspunkten för avgiftsnivån bör vara full kostnadstäckning, samtidigt som avgiftsuttaget behöver vara både förutsägbart och rättvist för att inte hämma investeringsviljan.

I avsnitt 13.2 redovisas de förslag som utredningen lämnar i syfte att lösa identifierade problem. Mot bakgrund av denna problembeskrivning syftar konsekvensanalysen till att belysa effekter av utredningens förslag.

13.1.1 Metodbeskrivning

För att sammanställa underlag inför konsekvensutredningen har utredningens samtliga experter besvarat en enkät. Därutöver har det även genomförts fördjupade intervjuer med vissa av experterna, i syfte att ytterligare öka förståelsen för förslagets effekter på verksamhetsutövare och berörda prövningsinstanser. Med detta underlag som stöd har utredningen gjort de avvägningar och bedömningar som framgår av kapitlet.

I syfte att åstadkomma kvantitativa bedömningar av konsekvenser, har det scenario som tagits fram för skattning av ansökningsavgifternas storlek använts. Det innebär att ett möjligt antal inkommande ansökningar för beredning och hantering av olika prövningsinstanser under de kommande 10–15 åren används som grund för beräkningar. Antalet ansökningar är relaterat till de mål för utbyggd energiproduktion med kärnkraft som beskrivs bl.a. i

propositionen för energipolitikens långsiktiga inriktning.⁴ Utredningen avser i övrigt inte att bedöma eller förutse behov eller möjlig utbyggnadstakt av ny kärnkraft i Sverige.

Utredningen har valt att i möjligaste mån fokusera på direkta konsekvenser av förslagen, snarare än konsekvenser som följer av en utökad och utbyggd kärnkraftsproduktion, något som förslagen förvisso indirekt kan bidra till, tillsammans med de insatser som i övrigt utreds och förbereds inom kärnkraftsområdet. Fokus för utredningens analys är således de direkta konsekvenserna av förslagen, inte indirekta konsekvenser av mer kärnkraft.

13.2 Utredningens förslag i korthet

Utredningens förslag innebär i korthet följande:

Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede genom principbeslut

Regeringen ska inte längre besluta om tillåtlighet enligt miljöbalken. Den politiska bedömningen av ett projekt sker i stället genom ett principbeslut om att uppförandet av en ny anläggning för kärnteknisk verksamhet på en föreslagen plats är förenligt med samhällets helhetsintresse. Kommunens tillstyrkan är en förutsättning för principbeslutet.

Prövning enligt miljöbalken effektiviseras och blir mer ändamålsenlig

- En begränsad miljöbalksprövning skapar tydlighet och en mer effektiv tillståndsprocess
- Tillåtlighet och tillstånd prövas och av mark- och miljödomstolen
- Den specifika miljöbedömningen slutförs tidigare i processen
- Ingen parallell prövning med kärntekniklagen.

⁴ Prop. 2023/24:105.

Prövning enligt kärntekniklagen effektiviseras och förtydligas

- Frivilliga moment för en komplett ansökan införs
- Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd
- Omfattning och verkan av tillstånd effektiviseras och förtydligas
- Förutsättningar för överföring av tillstånd förtydligas
- Övriga förutsättningar för tillståndsprövning förtydligas
- Överklagande av beslut sker till allmän förvaltningsdomstol.

Nya lägre avgiftsnivåer i ett differentierat avgiftsuttag

- Avgiftsuttaget baseras på grundläggande principer
- Strålsäkerhetsmyndigheten har en basfinansiering med anslag
- Lägre avgifter i ett differentierat uttag.

13.3 Konsekvenser för klimat, människors hälsa, miljö, Sveriges energiförsörjning och övriga samhällsintressen

Utgångspunkten för utredningens konsekvensutredning är som tidigare nämnts att det är de förändringar som förslagen innebär som analyseras, dvs. förslagens direkta konsekvenser.

Direkta konsekvenser uppstår för de aktörer eller delar av samhället som förslagen avser påverka, medan indirekta konsekvenser uppstår när beslut påverkar andra aktörer eller delar av samhället.⁵

Utredningens förslag om en effektivare tillståndsprövning för ny kärnkraft och ett differentierat avgiftsuttag för ansökningsavgifter, bidrar inte direkt till att det byggs mer kärnkraft i Sverige. Övriga regler som gäller för kärnkraften, såsom kärntekniklagen, strålskyddslagen och miljöbalken med dess allmänna hänsynsregler, påverkas inte av de förslag som nu lämnas. Tillsammans med andra politiska initiativ inom området har förslagen däremot potential att i nästa led bidra till en utbyggd och utökad energiproduktion med kärnkraft, så länge det vid tillståndsprövning kan visas att etablerade

⁵ Ds 2022:22, s. 64.

krav på skydd av människors hälsa och miljön kan uppfyllas för den planerade verksamheten. Den indirekta effekten uppstår genom att förslagen bedöms leda till större möjligheter för investerare och potentiella sökanden att initiera kärnkraftsprojekt, vilket kan medföra fler ansökningar om uppförande av nya kärnkraftsreaktorer. Fler ansökningar kan resultera i mer kärnkraft. Det i sin tur bedöms få konsekvenser för klimat, människors hälsa, miljön, Sveriges energiförsörjning och övriga samhällsintressen. Vad som i det enskilda fallet utgör en lämplig lokalisering utifrån miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter utreds och prövas i det enskilda fallet.

Eftersom de förslag utredningen lägger fram inte direkt bidrar till mer kärnkraft, bedöms förslagen inte ha någon direkt påverkan på något av de områden som listas under denna rubrik. Dessa indirekta konsekvenser analyseras därför inte vidare.

13.4 Konsekvenser för domstolar, andra prövningsmyndigheter och aktörer i tillståndsprövningen samt för statsbudgeten

13.4.1 Domstolar

Det finns ett antal aspekter som påverkar domstolarna i de förslag som utredningen lägger fram. De instanser som kommer att påverkas i huvudsak är mark- och miljödomstolarna och förvaltningsdomstolarna.

Mark- och miljödomstolarna

I den befintliga processen är mark- och miljödomstolen beredande organ i tillåtlighetsprövningen som görs av regeringen. Förslaget till ny process innefattar införandet av ett principbeslut för etablering av ny kärnkraft.

Konsekvenserna av principbeslutet för mark- och miljödomstolarna blir mindre dubbelarbete och borde således kunna resultera i kortare ledtider i relation till om förslagen inte genomförs. I och med att domstolarna inte längre blir beredande till regeringen i tillåtlighetsdelen av processen elimineras också ett arbetsmoment. Med förslagen skapas förutsättningar för en mer renodlad och

effektivare prövning. Det är en relativt omfattande arbetsbörda som lyfts bort från mark- och miljödomstolarna, även om domstolarna fortsatt är beroende av Strålsäkerhetsmyndighetens kompetens.

Utredningen föreslår att den parallella processen i vilken tillstånd enligt kärntekniklagen och tillåtlighet enligt miljöbalken separeras och framöver ska ske i den ordning som den sökande väljer. Vidare föreslår utredningen att miljöbalksfrågorna koncentreras till mark- och miljödomstolarna och att tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd och således endast prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten. De bedömda konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna är att även de separerade processerna och det renodlade ansvaret bör bidra till en effektivare prövning. Ett förbehåll är dock att det kommer att vara omöjligt att helt och hållet frikoppla processerna med de förslag som läggs. Till viss del kommer det fortsatt finnas överlappning emellan. Exempelvis kommer Strålsäkerhetsmyndigheten fortsatt vara delaktig i domstolsprövningen.

Mark- och miljödomstolarnas kompetensbehov bedöms inte förändras baserat på förslagen då domstolarna, som tidigare nämnts, inte får något utökat ansvar. De prövningar som görs enligt miljöbalken är relativt lika prövningar av andra större industrisatsningar.

De förslag som utredningen lägger fram görs med ett uttalat syfte att effektivisera tillståndsprocessen. Utredningens förslag kan också leda till att det blir möjligt att förutse tillströmningen av nya ärenden till mark- och miljödomstolarna. Ansökningar om principbeslut ger en indikation på kommande mål och det kan underlätta resursplaneringen. Målen bör kunna hanteras mer effektivt över tid i takt med att en större vana och praxis skapats i relation till den här typen av tillståndsprövningar, men det är en indirekt konsekvens av förslagen. Och prövningar av kärntekniska anläggningar kommer även fortsättningsvis vara relativt sällan förekommande.

Utredningen bedömer att ett mål för mark- och miljödomstolen avseende miljöbalksprövning av ny kärnkraft skulle kunna hanteras på 0,75 årsarbetskrafter för tjänstekategorierna juristdomare, tekniskt råd och administrativ personal. Detta innebär en total om 2,25 årsarbetskrafter för hela prövningen. För att förenkla beräkningen har Domstolsverkets driftkostnad per årsarbetskraft för 2023 nyttjats som schablon för samtliga roller.⁶ Den är på 1,3 miljoner kronor.

⁶ Årsredovisning för Sveriges Domstolar 2023 s. 122.

Detta ger en summa om cirka 2,9 miljoner kronor per ansökan. Den direkta konsekvensen av utredningens förslag bedöms vara att denna arbetsinsats är ungefär hälften så stor jämfört med dagens prövningsprocess i mark- och miljödomstolen, då prövning av frågor om säkerhet och strålskydd samt beredning med huvudförhandling inför domstolens yttrande till regering utgår. I stället räcker det med en huvudförhandling inför avgörandet. Det kan också tillkomma indirekta effekter för kostnader på statens budget till följd av ansökningar om nya reaktorer.

Besluten i mark- och miljödomstolen kan precis som i dag överklagas till mark- och miljööverdomstolen. Med ett antagande att överklaganden kommer att ske tillkommer cirka 2,9 miljoner kronor per ansökan, vilket ger en total om cirka 5,9 miljoner kronor per ansökan. I beräkningarna har antagits att prövningstillstånd till Högsta domstolen inte kommer att ges, eftersom det sannolikt kommer att gälla för den absoluta majoriteten av målen. Överklagas målen till Högsta domstolen tillkommer kostnader för beredning där. Någon resursförstärkning är inte aktuell annat än om antalet mål ökar.

Mot bakgrund av de antaganden som utredningen har gjort vid beräkningen av avgiftsnivåer i kapitel 9, uppskattas budgeteffekterna i detta kapitel utifrån att 12–16 ansökningar om uppförande av kärntekniska anläggningar inkommer under en 10–15-årsperiod. Budgeteffekten av domstolsprocesserna kan under dessa förutsättningar komma att uppgå till cirka 70,2–93,6 miljoner kronor för hela perioden, medan den årliga effekten på utgifterna i statens budget uppskattas till som minst cirka 4,7 miljoner kronor och som mest 9,4 miljoner kronor. Med dagens prövningsprocess hade motsvarande årliga budgeteffekt av domstolsprocesserna blivit som minst cirka 7,0 miljoner kronor och som mest cirka 14,0 miljoner kronor.

Förvaltningsdomstolarna

Följande förslag bedöms *inte* påverka förvaltningsdomstolarna:

- Förslaget avseende förberedande dialog
- Förslaget om principbeslut
- Förslagen med koppling till miljöbalken
- Förslagen avseende finansiering och avgifter.

Befintlig process förutsätter att regeringen ska fatta beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen. Regeringens beslut kan inte överklagas, men Högsta förvaltningsdomstolen kan på ansökan av någon som berörs direkt av beslutet pröva om detta strider mot någon rättsregel.

I det nya förslaget till process blir Strålsäkerhetsmyndigheten prövningsinstans enligt kärntekniklagen. Samtidigt justeras instansordningen och Strålsäkerhetsmyndighetens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utöver det föreslår utredningen att en ny typ av beslut ska kunna fattas av Strålsäkerhetsmyndigheten – förhandsbesked. Även detta beslut kan komma att överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Konsekvensen av dessa förslag för förvaltningsdomstolarna är att de får två tillkommande måltyper att hantera – en för överklagan av förhandsbesked och en för överklagan av tillstånd. Det kan dock antas att överklaganden av förhandsbesked inte blir lika vanligt, eftersom det beslutet inte ger någon rätt att påbörja en byggnation och förhandsbesked för teknik eller organisation inte är kopplade till en specifik plats. Strålsäkerhetsmyndigheten har sitt säte i Solna vilket innebär att förvaltningsrätten och kammarrätten i Stockholm skulle påverkas av förslaget. Även Högsta förvaltningsdomstolen kan komma att påverkas av utredningens förslag, men mycket marginellt. Högsta förvaltningsdomstolen befrias genom förslaget från rättsprövningen av regeringens tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen. Däremot tillkommer möjligheten att begära rättsprövning av ett principbeslut.

Givet komplexiteten inom området finns en potentiell kompetensutmaning i relation till denna nya ärendetyp. Strålsäkerhetsmyndighetens överväganden i samband med meddelande av tillstånd enligt kärntekniklagen är typiskt sett inriktade på huruvida sökanden och den planerade anläggningen har förutsättningar att uppfylla de krav på säkerhet och strålskydd som behövs för att skydda människors hälsa och miljön. Bedömningarna bygger på förutsättningen att de detaljerade kraven, dvs. hur kraven på säkerhet och strålskydd ska uppfyllas, kommer att bedömas i ett fortsatt stegvist godkännande. Här föreligger en principiell skillnad mot miljöbalksprövningen eftersom den förutsätter att tillståndet och villkoren ska ange hur miljöbalkens krav ska uppfyllas. Förvaltningsdomstolarna ska således pröva lagligheten och lämpligheten i myn-

dighetsbeslut för att säkerställa att besluten följer gällande rätt. Detta innebär att prövningen huvudsakligen utgår från de rättsliga aspekterna av ärendet. Det kommer finnas behov av att anställa föredraganden med specialistkompetens och genomföra en utbildningsinsats för domare för att säkra tillräcklig sakområdeskompetens. Detta innebär kostnader för domstolarna, se en uppskattning nedan.

Det begärs rättsprövning av relativt få regeringsbeslut. En möjlig konsekvens av förändringen är att möjligheten till en domstolsprövning som är vidare än rättsprövningen ökar benägenheten att få besluten enligt kärntekniklagen överprövade. Besluten enligt kärntekniklagen gäller omedelbart, om inte annat bestäms. Det innebär att tiden för byggstart enbart förskjuts om domstolen fattar beslut om inhibition.

De handläggningssmål som finns för förvaltningsdomstolarna är att 75 procent av målen ska avgöras inom sex månader från det att målen inkom till domstolen. Förvaltningsrätterna når i huvudsak sina mål. Under förutsättning att ett beslut skulle överklagas först till förvaltningsdomstolen och sedan till kammarrätten är ett rimligt antagande att processen tar ett år från det att överklagandet av Strålsäkerhetsmyndighetens beslut kommer in till domstolen. Sedan kan vissa mål överklagas vidare till Högsta förvaltningsdomstolen. Oavsett om prövningstillstånd meddelas eller inte skulle det addera ytterligare tid till domstolsprocessen. Enligt ovanstående beskrivning innebär det inte ett direkt hinder för den sökande att gå vidare i det faktiska projektet för uppförande av en ny kärnkraftsreaktor, även om det i praktiken kan innebära att den sökande väljer att avvakta beroende på vad överklagandet avser.

Det kan antas att överklagandeprocessen för de första målen kommer att ta längre tid än sex månader per prövningsinstans, eftersom det är nya måltyper som inte är prövade i domstol tidigare. I beräkningen nedan utgår utredningen från genomsnittstiden ovan, då det över tid kan antas jämnas ut sig.

När det kommer till de ekonomiska konsekvenserna för förvaltningsrätterna kommer de i huvudsak bero på hur många överklaganden som kommer in. Med ett antagande om att samtliga beslut som fattas angående etablering av ny kärnkraft enligt den nya processen kommer att överklagas och drivas åtminstone till kammarrätten, kommer antingen två eller fyra tillkommande domstols-

processer att tillkomma. Ett tillstånd kan överklagas till förvaltningsrätten och vidare till kammarrätten. Motsvarande gäller beslut om förhandsbesked, men sannolikt blir överklagandefrekvensen för sådana beslut inte lika stor. Besluten kan överklagas vidare till Högsta förvaltningsdomstolen.

Ett mål antas kunna avgöras inom sex månader från att det inkommit till domstolen. I genomsnitt behöver två heltider arbeta med ärendet under handläggningstiden och den sammantagna processen för överklagande kan hanteras i upp till tre domstolsinstanser. Även om inte alla förhandsbesked överklagas, kan ett sådant överklagande per ansökan antas.⁷ Återigen har Domstolsverkets driftkostnad per årsarbetskraft för 2023 (1,3 miljoner kronor) nyttjats. Detta ger en uppskattad kostnad för statsbudgeten per ansökan om 3,9 miljoner kronor (utan överklagande av förhandsbesked) upp till 7,8 miljoner kronor (med överklagande av ett förhandsbesked).

Givet den tidigare nämnda uppskattningen om antalet ansökningar som under en 10–15-årsperiod kommer att krävas för att uppnå regeringens mål (12–16 ansökningar) ger det med ett antagande om att samtliga beslut överklagas till högsta instans en total om som minst 36 (12 beslut utan förhandsbesked överklagas i tre instanser) och som mest 96 (16 beslut om förhandsbesked och 16 beslut om tillstånd överklagas i tre instanser) möjliga överklaganden. Med ett antagande om att samtliga beslut överklagas till högsta instans ger det en uppskattad kostnad om som minst 46,8 miljoner kronor ($12 * 3,9$) och som mest 124,8 miljoner kronor ($16 * 7,8$) för hela 10–15-årsperioden. Baserat på dessa förutsättningar uppskattas den årliga effekten på utgifterna i statens budget till som minst 3,1 miljoner kronor ($46,8/15$) och som mest 12,5 miljoner kronor ($124,8/10$) år. Dessa medel skulle behöva fördelas mellan Förvaltningsrätten och Kammarrätten i Stockholm samt Högsta förvaltningsdomstolen. Utredningen bedömer att ett rimligt antagande är att arbetsinsatsen är som störst i första instans och avtagande i nästföljande instanser.

I beräkningarna har antagits att det råder fortsatt restriktivitet för att medges prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt är lagstiftningen ny för de allmänna förvaltningsdomstol-

⁷ Tre olika typer av förhandsbesked kan begäras enligt utredningens förslag. En sökande kan vilja nyttja ett eller flera av dessa, eller inget. I snitt skattas dock ett förhandsbesked per ansökan som rimlig grund för beräkningen.

arna och enligt kärntekniklagen tillförs ett nytt moment (förhandsbesked). Dessa omständigheter innebär att prövning i Högsta förvaltningsdomstolen inte kan uteslutas, även om förekomsten bör vara avtagande över tid.

Troligtvis kommer överklagandeprocessen kunna hanteras effektivare över tid, men givet osäkerheterna i underlaget har hänsyn inte tagits till det i beräkningarna.

13.4.2 Andra prövningsmyndigheter

De andra prövningsmyndigheter som bedöms påverkas av utredningens förslag är Regeringen/Regeringskansliet, Strålsäkerhetsmyndigheten och Riksgälden. Såväl Regeringen/Regeringskansliet som Strålsäkerhetsmyndigheten har roller i den befintliga processen medan Riksgäldens roll förtydligas och formaliseras.

Regeringen/Regeringskansliet

Flera av förslagen berör regeringen och Regeringskansliet.

I befintlig process fattar regeringen beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen och tillåtlighet enligt miljöbalken. Detta sker relativt sent i processen. Enligt förslaget till nytt prövningssystem kommer beslut enligt kärntekniklagen att fattas av Strålsäkerhetsmyndigheten. Beslutet om tillåtlighet enligt miljöbalken fattas inte längre av regeringen i det nya förslaget, utan den politiska bedömningen av ett projekt sker i stället genom ett principbeslut för etablering av ny kärnkraft.

Utifrån den tydliggjorda miljöbalksprövningen är Regeringskansliets bedömning att påverkan på regeringen blir marginell, givet tillkommande arbetsmoment i samband med beredning av principbeslut.

Avseende principbeslutet kommer regeringen behöva fatta sitt beslut på ett mer övergripande underlag och i ett tidigare skede i processen, jämfört med dagens tillåtligheitsprövning.

Kravet på en strategisk miljöbedömning i underlaget till principbeslutet gör att samrådskraven både i Århuskonventionen och Esbokonventionen uppfylls.

En möjlig konsekvens av att principbeslutet kommer fattas i ett tidigare skede än dagens tillåtlighetsbeslut är att mark- och miljödomstolen kan komma att lämna över mål till regeringen för prövning enligt 21 kap. 7 § miljöbalken. De flesta frågor som avses i den bestämmelsen tas dock omhand inom ramen för principbeslutet, varför det i huvudsak återstår frågor om Natura 2000-områden. Dessa ärenden kräver inte en allt för omfattande arbetsinsats inom Regeringskansliet.

När det kommer till prövning enligt kärntekniklagen kommer regeringen att besparas en uppgift givet att tillstånd beslutas av Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta innebär att såväl tid som resurser bedöms kunna sparas när regeringen inte längre behöver inneha kunskap för att kunna bedöma om en tillståndsansökan bör kunna beviljas.

Den samlade bedömningen är att Regeringskansliets roll förtydligas och renodlas genom utredningens förslag. Resurser sparas när regeringen inte längre fattar beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen, men kan behöva utökas i förhållande till nya uppgifter för hanteringen av principbeslut. Därtill tillkommer den säkerhetspolitiska dimensionen i principbeslutet som inte finns reglerad i kärntekniklagen och miljöbalken.

Totalt kan ett visst behov av ökade resurser uppkomma och utredningen uppskattar att det kan uppgå till en tillkommande administrativ årsarbetskraft. På motsvarande sätt som tidigare har driftkostnaden per årsarbetskraft nyttjats som schablon. I Regeringskansliets fall är den 1, 7 miljoner kronor. Det motsvarar därmed den årliga effekten på utgifterna i statens budget.⁸

Strålsäkerhetsmyndigheten

Strålsäkerhetsmyndigheten är en central aktör såväl i den nuvarande processen som i förslaget till reviderad process. Samtliga av utredningens förslag bedöms påverka Strålsäkerhetsmyndigheten.

I det förslaget till nytt prövningssystem föreslås att två nya frivilliga moment införs. Dels möjligheten att begära förhandsbesked för förläggningsplats, anläggningens konstruktion och tillstånds-

⁸ Årsredovisning för Regeringskansliet 2023, s. 29.

havarens organisation och resurser, dels möjliggörs för den sökande att begära en förberedande dialog med Strålsäkerhetsmyndigheten.

Konsekvenserna av dessa förslag för Strålsäkerhetsmyndigheten blir två tillkommande uppgifter. När det kommer till förslaget om förberedande dialog sker detta redan i dagsläget mer informellt. Implementeringen av förslaget skulle få konsekvensen att dessa typer av dialoger blir mer formaliserade och möjligheten mer tydlig och öppen för fler aktörer. En positiv konsekvens för myndigheten blir att det blir enklare att redovisa detta arbete gentemot uppdragsgivare. Det ger också tydligare planeringsförutsättningar när myndigheten tidigt får information om vilka aktörer som planerar för ny kärnkraft.

Såväl förhandsbesked som förberedande dialog kan komma att kräva mer resurser – detta är dock avhängigt antalet ansökningar och önskemål om förberedande dialoger som kommer in. En situation där fler ansökningar om förhandsbesked och fler förberedande dialoger än vad myndigheten kan hantera parallellt kan potentiellt uppkomma. I ett sådant fall får ärendena antingen hanteras i tur och ordning eller så behöver principer för prioritering utvecklas, se även kapitel 10 om andra åtgärder för effektiv prövning.

Kompetensmässigt leder förslagen dock inte till någon förändring i termer av att de tillkommande uppgifterna tydligt omfattas av Strålsäkerhetsmyndighetens kompetens. Givet grundantagandet att de frågeställningar som omfattas av förhandsbeskedet inte ska behöva granskas lika ingående under den formella tillståndsprövningen, kan de resurser som läggs i relation till förhandsbeskedet skapa förutsättningar för en mer resurseffektiv hantering senare i processen.

I det nuvarande systemet krävs två typer av tillstånd för att bedriva kärnteknisk verksamhet:

- ett tillstånd enligt miljöbalken
- ett tillstånd enligt kärntekniklagen.

Verksamhetsutövaren lämnar in separata ansökningar om tillstånd till mark- och miljödomstolen och till Strålsäkerhetsmyndigheten. Dessa lämnas dock in samtidigt.

I utredningens förslag separeras prövningarna och behöver inte längre bedrivas parallellt. Samtidigt koncentreras miljöbalksfrågorna

till prövningen i mark- och miljödomstolen och tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen renodlas till frågor om säkerhet och strålskydd som prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten.

Konsekvensen av separata tillståndsprövningar för Strålsäkerhetsmyndigheten blir potentiellt att de delar myndigheten har helt ansvar för kan bedrivas effektivare både genom en avgränsning av vilka frågor som ska granskas och ett mindre beroende och samordning med miljöbalksprövningen.

Utifrån Strålsäkerhetsmyndighetens perspektiv blir effekten av införandet av ett principbeslut att de politiska ställningstagandena i relation till ny kärnkraft hanteras innan tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen. Strålsäkerhetsmyndigheten blir en remissinstans i Regeringskansliets beredning av ansökan om principbeslut. Detta är en mindre omfattande uppgift för myndigheten än den granskning och beredning som myndigheten gör inför regeringens beslut om tillstånd i dag. En möjlig konsekvens av införandet av principbeslut blir också att ansökningar som av en eller annan anledning inte får ett principbeslut aldrig kommer fram till en skarp ansökan till Strålsäkerhetsmyndigheten.

I utredningens förslag blir Strålsäkerhetsmyndigheten prövningsinstans enligt kärntekniklagen. I och med detta ska också Strålsäkerhetsmyndighetens beslut kunna överprövas i allmän förvaltningsdomstol. Avseende förändring av instansordning behöver prövningen ske på motsvarande sätt och enligt samma krav som tidigare. Enligt nuvarande prövningssystem får uppförandet av en kärnteknisk anläggning inte påbörjas förrän tillståndshavaren har fått godkänt för uppförande i det stegvisa godkännandet, vilket kräver ett särskilt ansökningsförfarande efter att tillstånd enligt kärntekniklagen har getts. Enligt det nya förslaget ska uppförande få inledas så fort alla nödvändiga tillstånd har meddelats. Detta bör kunna resultera i en effektivisering i myndighetens arbete i granskning och prövning av att den sökande ska få inleda uppförande, då ett arbetsmoment elimineras. Givet att besluten (såväl förhandsbesked som beslut om tillstånd) framöver kan komma att överprövas i allmän förvaltningsdomstol där Strålsäkerhetsmyndigheten kommer att vara part kommer myndigheten behöva såväl resurser som kompetens att delta i dessa processer.

Strålsäkerhetsmyndigheten är en i huvudsak avgiftsfinansierad myndighet. Detta ska gälla även framöver. Utredningen föreslår att

avgifterna ska bruttoredovisas på statens budget vilket ger stabilitet över tiden i finansieringen av myndigheten. I övrigt är konsekvenserna av förslagen begränsade för myndigheten på så sätt att myndighetens kostnader i huvudsak även framöver ska täckas av avgifter som betalas av sökandena.

Sammanfattningsvis finns ett antal uppgifter för Strålsäkerhetsmyndigheten som utifrån ett resursperspektiv inte lämpar sig för avgiftsfinansiering och som utredningen därför föreslår ska anslagsfinansieras.

- Myndigheten kommer att vara remissinstans inför principbeslutet
- Myndigheten kommer att behöva lägga tid på den förberedande dialogen
- Allmän internationell samverkan avseende ny kärnkraft (ej kopplad till specifika förhandsbesked eller prövning)
- Föreskriftsarbete (t.ex. utveckling och anpassning av krav för nya reaktortekniker)
- Övrig allmän kompetensutveckling.

Strålsäkerhetsmyndighetens anslag är utökat med 50 miljoner kronor 2024 och 2025 inför etableringen av ny kärnkraft. Utredningens utgångspunkt är att ett permanent resurstillskott i den storleksordningen täcker myndighetens tillkommande resursbehov i det nya prövningssystemet.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret uppskattar att resursbehovet för att bistå Strålsäkerhetsmyndigheten vid granskning av sökandens finansiella förutsättningar kommer att vara betydande. Myndigheten bedömer arbetet med att ta fram analyser och yttranden kommer att vara mer omfattande än de uppdrag som Riksgälden har i dag för att ta fram förslag på kärnavfallsavgifter och säkerheter. Därtill kommer även uppgifter kopplat till lagen om ersättning och ansvar vid radiologiska olyckor.

Utredningen bedömer att arbetsinsatsen omfattas av den ansökningsavgift som betalas av sökanden (se kapitel 9). Utredningen

har inte tagit ställning till om Riksgäldskontoret kan behöva vidta förberedande åtgärder som skulle kunna motivera tillfällig anslagsfinansiering. Det skulle i så fall medföra utgifter på statens budget under en begränsad tid.

13.4.3 Andra berörda aktörer i tillståndsprövningen

Kommuner

I förslaget till nytt prövningssystem föreslås kommunens ställningstagande avseende uppförande av en anläggning på en föreslagen plats omfattas av principbeslutet. Det innebär att det s.k. kommunala vetot i den nya processen är intakt men att processen behöver hanteras innan Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljödomstolen beslutar i tillståndsfrågorna. För kommunen innebär det att processen att säkra medborgarnas stöd för det beslut som kommunfullmäktige ska lämna till regeringen kan behöva ske tidigare, beroende på den sökandes initiering av olika moment. Detta bedöms vara särskilt påtagligt för potentiella nya kärnkraftskommuner. I befintliga kärnkraftskommuner finns en organisation för hantering av dessa frågor redan.

Det kan vara svårt för en kommun att fatta den här typen av beslut på kort tid. Kommunens tillstyrkan eller avstyrkan kommer att kräva väl underbyggda argument och underlag. Beroende på när ett principbeslut ska fattas i förhållande till andra tillstånds- och beslutsprocesser kan det bli mer utmanande för kommunen vilket skulle få följdeffekten att kommunen kan behöva lite mer tid på sig att svara.

För att kommunen ska kunna ta ställning till och eventuellt tillstyrka ett principbeslut om ny kärnkraft (eller andra kärntekniska anläggningar) krävs att det finns ett tillräckligt underlag som beskriver påverkan på andra kommunala intressen. Underlaget behöver översiktligt beskriva påverkan på miljön och människors hälsa samt vilka risker som verksamheten medför. Även tekniska lösningar och relevanta försiktighetsmått behöver översiktligt beskrivas för att ge en bild av vad verksamheten innebär. Det underlättar kommunens arbete att det tas fram en strategisk miljöbedömning inför principbeslutet.

All bebyggelse, inte minst stora samhällsbyggnadsprojekt, behöver behandlas enligt plan- och bygglagens regler. För etablering av en verksamhet av detta slag behövs en eller flera detaljplaner samt bygglov och efterföljande processer. Dessa processer är fristående från principbeslutet och kommunens ställningstagande inför ett principbeslut är inte bindande för kommunen när en detaljplan ska antas. Kommunen kommer också ha möjlighet att delta inom ramen för miljöbalksprocessen på samma sätt som i dag. Uppförande av en kärnkraftsreaktor med omgivande anslutande påverkansområden och infrastruktur kan antas behöva ske med stöd i kommunens översiktsplan.

Bland de merkostnader som kan uppstå för kommunerna är kostnader för kompetenshöjning och resursförstärkningar hos de funktioner som arbetar med samhällsplanering, miljötillsyn, säkerhets- och beredskapsfrågor samt räddningstjänst. Även medverkan i de olika delarna av tillståndsprövningen medför kostnader i form av mötestid och granskning av underlag. Dessa kostnader är indirekta i förhållande till utredningens förslag, men direkta i förhållande till att ny kärnkraft byggs.

Berörda länsstyrelser

Bedömningen är att länsstyrelsernas roll inte direkt påverkas av förslagen som läggs av utredningen. En möjlig konsekvens av fler ansökningar skulle kunna vara att mer resurser behöver läggas på frågor som rör ny kärnkraft av länsstyrelser i län där det redan finns kärnkraft. I län där det i nuläget inte finns kärnkraft skulle länsstyrelserna behöva säkra kompetens och resurser för att utföra sin roll i nya miljöprövningar. För att länsstyrelserna ska kunna fullgöra sina skyldigheter på ett effektivt sätt i samband med tillståndsprövningarna av ny kärnkraft kan det komma att krävas mer resurser. Detta är dock inte en direkt konsekvens av förslagen som sådana.

Berörda Regioner

Utredningens förslag bedöms inte ha någon direkt påverkan på kostnader och intäkter för regioner.

13.4.4 Sammanfattande bedömning av konsekvenser för statsbudgeten

Utöver utökade budgetar för domstolar och prövningsmyndigheter bedöms förslagets konsekvenser för statens budget vara begränsade. I tabell 13.1 redovisas en sammanställning av den bedömda årliga effekten för statens budget. Detta är alltså tillkommande utgifter som i nuläget bedöms behöva anslagsfinansieras, i takt med att ansökningar om ny kärnkraft realiserar. Budgeteffekterna är beräknade i dagens penningvärde och behöver justeras med aktuell pris- och löneutveckling.

Tabell 13.1 Sammanställning av effekter för statens budget

Miljoner kronor per år

Myndighet/domstol	Uppskattad årlig effekt på utgifterna i statens budget
Mark- och miljödomstolarna	3,9–9,4
Förvaltningsdomstolarna	3,5–16,6
Regeringskansliet	1,7
Strålsäkerhetsmyndigheten	50
Avrundad total	59–78

Källa: Egna beräkningar.

När det gäller finansieringen av de tillkommande utgifterna på statens budget menar utredningen att de i huvudsak uppstår till följd av att det antas inkomma ansökningar och inte som en direkt följd av utredningens förslag. Vidare har partierna bakom Tidöavtalet framhållit att en förutsättning för att ny kärnkraft ska komma till stånd är att regeringen vidtar alla nödvändiga åtgärder för att korta ledtiderna. Utredningen bedömer därför att frågan om finansiering av de tillkommande utgifterna bäst hanteras i den årliga budgetprocessen.

Prövningssystemet kommer fortsatt i huvudsak att vara avgiftsfinansierad. Dock bör avgifterna enligt utredningens förslag brutto-redovisas mot statens budget. Över tid ska full kostnadstäckning uppnås, men enskilda år kan inkomna avgifter avvika i storlek från Strålsäkerhetsmyndighetens anslag.

13.5 Verksamhetsutövare

Utredningens förslag bedöms på flera sätt påverka verksamhetsutövare som bedriver verksamhet inom det kärntekniska området.

Utredningens förslag kan på ett branschövergripande plan bidra till flera positiva effekter. Tillståndsprocessen bedöms bli mer förutsägbar och risken minskar att en ansökan avslås sent i processen för att planera och ansöka om tillstånd att uppföra en ny kärnkraftsreaktor. Det blir därmed en tydligare prövningsprocess med minskad osäkerhet. Förslagen kan även underlätta för mindre företag och företag som inte har befintlig kärnkraft att etablera sig i branschen. Vidare möjliggör utredningens förslag för att en differentiering av möjliga reaktortekniker som kan vara aktuella för uppförande i Sverige genom att öppna upp för aktörer med teknik som i dag inte finns på den svenska marknaden. Sammantaget bedöms förslagen sänka trösklarna för olika aktörer och bidra till att öka branschens möjlighet att investera i ny kärnkraft.

Utöver dessa branschövergripande konsekvenser kan förslagen även få konsekvenser för olika aktörer och dimensioner av branschen. Det beskrivs fortsättningsvis i detta kapitel.

13.5.1 Konkurrens på marknaden

I det här avsnittet beskrivs om förslagen påverkar konkurrensen mellan olika leverantörer av kärnkraft. Fokus är alltså enbart på kärnkraftsmarknaden och inte konkurrens med leverantörer av andra kraftslag.

Utredningens förslag bedöms bidra till att öka företagens förmåga att konkurrera genom att förslagen bidrar till ett tydligare och effektivare prövningssystem för att få tillstånd att bygga nya kärnkraftsreaktorer i Sverige. Förslagen sänker även trösklarna för investeringar vilket öppnar för fler företag på marknaden och främjar konkurrens. Flera av förslagen kan tillsammans öka sannolikheten för att fler internationella aktörer intresserar sig för den svenska marknaden. Det kan bidra till ökad konkurrens mellan olika leverantörer, samtidigt som förtydligandet av säkerhetspolitiska aspekter kan bidra till en viss begränsning.

13.5.2 Befintliga större energiproducenter

I Sverige finns i dag tre stora energibolag som äger kärnkraftverk, Vattenfall, Uniper och Fortum. Utredningens förslag underlättar på flera olika sätt för dessa bolag. Bedömningen är att en utbyggnad av mer kärnkraft på befintliga platser kan bli effektivare och troligen innebära kortare ledtider än med nuvarande provnings-system. Samtidigt kan förslagen innebära att de större energiproducenterna får möjlighet att delta i nya projekt antingen strategiskt, operativt och/eller finansiellt. Det skulle kunna öppna upp för att de kan utveckla sina affärsmodeller och bli mer konkurrenskraftiga. Genom att krav och process för överföring av tillstånd förtydligas, skapas bättre förutsättningar för exempelvis modeller som innebär att de stora energibolagen driver anläggningar utan att äga dessa, alternativt bygga anläggningar utan att sedan driva dessa, givet att det är tydligt vem som vid varje tidpunkt är tillståndshavare. Även om det är möjligt att överföra tillstånd i dag, är det en fördel att det nu blir tydligt reglerat. Den tydligheten förväntas kunna spara resurser och ge energibolagen ökad frihet i deras affärsmodeller.

Flera fördelar med förslaget om förhandsbesked har identifierats. Det bedöms som positivt att i ett tidigt skede kunna få svar på om t.ex. en förlägningsplats är möjlig att uppföra kärnkraft på, baserat på en tillämpning av kärntekniklagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det kan spara tid inte bara för företagen utan också ur ett samhällsperspektiv.

En fördel med principbeslutet utifrån ett branschperspektiv är att politiska risker hanteras tidigt, till skillnad från det nuvarande systemet. Om det redan från början står klart att den tänkta platsen inte är lämplig för etablering av kärnkraft, är det såväl för berört företag som samhället bättre att ge upp projektet på en gång.

Enligt utredningens förslag blir Strålsäkerhetsmyndigheten i stället för regeringen provningsinstans enligt kärntekniklagen. Förslaget bedöms kunna effektivisera provningen dels genom att ansvarsfördelningen mellan olika aktörer förtydligas, med fokus på sökandens förutsättningar att efterleva gällande regelverk, dels att beredningen i Regeringskansliet inför regeringens tillståndsbeslut utgår.

Förslagen innebär även att uppförande som separat moment utgår ur det stegvisa godkännandet. En positiv konsekvens av förslaget för

de sökande är att de kan börja bygga direkt efter att Strålsäkerhetsmyndigheten gett tillstånd. En farhåga som har lyfts är att kraven på underlagen kan komma att bli högre inför tillståndsbeslutet, i stället för till ett senare beslut om godkännande av att inleda uppförande. Utredningens uppdrag är inte att ändra på nivån (åtagandets omfattning) avseende säkerhet och strålskydd, kraven ska vara fortsatt höga. Enligt förslagen tidigareläggs kraven utifrån den formella tillståndsprövningen. Samtidigt innebär förslagen att det tillförs två verktyg för att stödja arbetet med att ta fram en komplett ansökan (förberedande dialog och förhandsbesked), vilket ska öka förutsättningarna för att ansökans kvalitet och omfattning blir godtagbar utan omfattande behov av kompletteringar eller risk för att en ansökan avslås.

13.5.3 Medelstora och mindre energiproducenter

Förslagen som syftar till att förtydliga förutsättningarna för överföring av tillstånd bedöms bidra till att möjligheten att utveckla nya affärsmodeller stärks. Detta gynnar även medelstora och mindre energiproducenter.

Förslagen bedöms på olika sätt ta hänsyn till mindre företag. Det visas dels genom en differentiering i avgifterna, dels i ambitionen att förtydliga hur finansiell kapacitet samt tillståndshavarens organisation och personella resurser granskas i förhållande till det stegvisa godkännandet och i samband med eventuell överföring av tillstånd till den aktör som planeras driva den uppförda reaktorn. Det bedöms som viktiga steg för att underlätta för mindre aktörer att etablera sig på den svenska marknaden.

Samtidigt har det framförts önskemål om ytterligare differentiering av avgifterna för att bättre anpassa dess till mindre företags förutsättningar. Även med de föreslagna sänkta ansökningsavgifterna är det relativt mycket kapital som ska till för att kunna finansiera en ansökan. Tröskeln för mindre aktörer att komma in i branschen kan därför vara fortsatt hög, särskilt när det gäller finansiell kapacitet. På samma sätt kommer det med det föreslagna nya prövningssystemets utformning fortsatt att vara ett mycket stort åtagande, även för små företag, att bli ett kärnkraftsföretag. Det ställer

höga krav på exempelvis kompetens, organisationsstyrning, ekonomiska säkerheter och företagets säkerhetskultur.

13.5.4 Energiproducenter och leverantörer av reaktorteknik som i dagsläget inte finns på den svenska marknaden

Utredningens förslag bedöms minska inträdesbarriärerna för nya aktörer och teknologier, även om dessa fortfarande kommer vara betydande. Förslagen gör tillståndsprövning mer förutsägbar och kan göra marknaden mer attraktiv, särskilt med regeringens tidiga principbeslut. Detta bedöms också sänka tröskeln för dessa att ta sig in.

Förslagen innebär även minskad regulatorisk osäkerhet för dessa energiproducenter och leverantörer, då tidiga beslut i politiska frågor möjliggör bättre riskbedömningar. Det kan vara särskilt fördelaktigt för nya aktörer på marknaden. Vidare gör lägre avgifter det möjligt för mindre projekt, t.ex. uppförande av SMR, att ansöka om tillstånd, vilket öppnar marknaden för nya leverantörer.

De ändringar som utredningen föreslår förväntas även skapa en mer dynamisk och inkluderande marknad, vilket uppmuntrar till en bredare uppsättning lösningar och aktörer inom kärnkraftssektorn.

Gällande förslaget om förhandsbesked kan det särskilt för bolag som arbetar med teknik som i dagsläget inte finns på den svenska marknaden vara positivt att en sådan förprovning av Strålsäkerhetsmyndigheten är frivillig. I grunden är det positivt att tidigt kunna få myndighetens bedömning av förutsättningar för kravuppfyllnad avseende både förläggningsplats och anläggningens konstruktion. Det kan innebära att kostnader och tider för myndighetens beredning och beslut till viss del påverkar ett projekts planering. Ett förhandsbesked kan dock innebära en låsning mot en teknisk lösning, vilket skulle kunna hämma innovation i den fortsatta teknikutvecklingen innan ansökan om tillstånd lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta tillsammans med en viss osäkerhet i vilken mån ett givet förhandsbesked får påverkan på granskningens omfattning och möjlighet till nedskrivning av ansökningsavgiftens storlek, kan utgöra en osäkerhet och tröskel för nya inträden på marknaden.

Utredningens förslag om principbeslut ses generellt som en positiv förändring även för dessa aktörer. Samtidigt lyfts att det

finns en osäkerhet kopplat till att kravet på ett kommunalt tillstyrkande sker baserat på mer övergripande underlag och potentiellt innan övriga prövningssteg och prövningsinstanser kommit lika långt i sina processer. Det har diskuterats om kommunen vill anta en detaljplan innan besked lämnas, men det är dock ingen formell förutsättning för kommunens tillstyrkande.

Förslaget om att erhållet tillstånd från Strålsäkerhetsmyndigheten innebär att uppförandet kan inledas bedöms för denna typ av aktörer vara positivt, då det är fördelaktigt både ur ett ekonomiskt perspektiv och ett finansieringsperspektiv.

13.5.5 Övriga branschaktörer

Utredningens förslag kan få indirekta konsekvenser för andra branschaktörer utöver de verksamhetsutövare som har beskrivits hittills i detta kapitel.

En kategori av företag som kan påverkas av förslagen är övriga företag i bränslecykeln, dvs. producenter av kärnbränsle, avfall och omhändertagare av olika typer av radioaktivt avfall.

Även banker och andra finansiella institut, nationella och internationella, berörs då de kommer bedöma riskerna och förutsebarheten för ny kärnkraft i Sverige. För dem blir det viktigt att förstå innebörden av det nya prövningssystemet eftersom de kan få en central funktion i utbyggnaden.

För konsultföretag och ingenjörbyråer kan det vara aktuellt att utveckla expertis inom nya teknologier, särskilt SMR. Byggföretag och underleverantörer kan behöva anpassa kompetens och processer för nya reaktortekniker och byggmetoder. Även företag inom avfallshantering och nedmontering kan ha behov av att utveckla nya metoder för hantering av avfall från olika reaktortyper. För transportföretag kan det finnas behov av att utveckla nya logistiklösningar för SMR och andra nya reaktortekniker.

13.5.6 Övriga företag

Utredningens förslag bedöms inte ha någon direkt påverkan på kostnader och intäkter för företag i Sverige som inte är verksamma inom eller har koppling till det kärntekniska området. Skulle mer

kärnkraft byggas kan andra elproducenter påverkas, liksom de företag som är elintensiva.

13.6 Rättighetshavare och andra enskilda

I denna konsekvensutredning har rättighetshavare huvudsakligen tolkats som fastighetsägare. Bedömningen är att dessa inte påverkas direkt av förslagen. De kan dock påverkas indirekt om fler kärntekniska anläggningar uppförs.

Utredningens förslag bedöms inte ha någon direkt påverkan på kostnader och intäkter för andra enskilda.

13.7 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Utredningens förslag bedöms inte ha några samhällsekonomiska konsekvenser utöver de som beskrivits under övriga rubriker.

13.8 Övriga konsekvenser om jämställdhet, integration, brottslighet och personlig integritet

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten, integrationen, brottsligheten eller den personliga integriteten.

13.9 Förenlighet med EU-rätten och internationell rätt

Förenlighet med Euratomrätt, EU:s regelverk för statsstöd och EU-rätten i övrigt

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med Euratomrätt, EU:s regelverk för statsstöd och EU-rätten i övrigt. Förslagen behöver inte anmälas enligt EU:s anmälningsförfarande.

Internationell rätt

Utredningen bedömer att samtliga förslag stämmer överens med Sveriges skyldigheter enligt internationell rätt. Förslagen överensstämmer också med Sveriges skyldigheter enligt Esbokkonventionen. Förslagen påverkar inte heller genomförandet av Århuskonventionen.

13.10 Ikraftträdande och informationsinsatser

Utredningens förslag om differentierat avgiftsuttag för befintlig prövningsprocess bör beslutas och träda i kraft den 1 juli 2025

Utredningens förslag om principer och avgiftsnivåer för ett differentierat avgiftsuttag innebär, oavsett förslag om nytt prövningssystem, en ökad möjlighet för olika aktörer och leverantörer av olika reaktortekniker att planera för och ansöka om tillstånd om att uppföras i Sverige. Förslagen innebär enbart förordningsändringar som kan beslutas av regeringen. Förslagen behöver remitteras.

Utredningens förslag om ny prövningsprocess bör beslutas samlat och träda i kraft den 1 januari 2026

Utredningens förslag till ändringar är angelägna som ett led i att effektivisera prövningen för ny kärnkraft och bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen innebär både förordningsändringar som kan beslutas av regeringen och lagändringar som kräver riksdagsbehandling. Dessutom behöver samtliga förslag remitteras. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att besluta om vissa av förordningsändringarna vid en tidigare tidpunkt har förslagen ett sådant samband med varandra att de bör beslutas i ett sammanhang.

För vissa förslag krävs en övergångsbestämmelse

För mål och ärenden som påbörjats före den 1 januari 2026 och överklagade beslut i sådana mål eller ärenden föreslår utredningen en övergångsbestämmelse i lagen om principbeslut. Detsamma gäller för föreslagna ändringar i miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd enligt miljöbalken inte ska omfatta frågor som också kräver

tillstånd enligt kärntekniklagen samt att miljökonsekvensbeskrivningen ska godkännas i ett särskilt beslut, ska dock gälla även för mål och ärenden som inletts före den 1 januari 2026.

För ansökningar om uppförande av en ny kärnkraftsreaktor föreslår utredningen att nya bestämmelser enligt förordningen om avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten ska tillämpas för ansökningar som har inkommit efter den 31 december 2024.

Behov av informationsinsatser

Utredningens förslag syftar till att effektivisera tillståndsprövningen för etablering av ny kärnkraft och att åstadkomma differentierade ansökningsavgifter för olika typer av reaktorer. Generellt sett kan antas att det i dagsläget är en relativt väl avgränsad krets av företag som har förutsättningarna att göra den sortens investeringar som krävs och att de är väl uppdaterade på regelverken inom området. Det behöver dock beaktas att branschen förutspår nya ägar- och driftmodeller och att det i sin tur kan innebära att nya företag väljer att bedriva verksamhet inom det kärntekniska området. Därtill har det inte skett någon tillståndsprövning av kärnkraftsreaktorer i Sverige på många år. Utredningen föreslår dessutom två nya frivilliga moment, förberedande dialog och förhandsbesked, inom ramen för prövningen enligt kärntekniklagen. Dessa moment är nya för samtliga aktörer. Utredningen bedömer därför att det finns ett behov av vägledning från Strålsäkerhetsmyndigheten, främst genom en informationsinsats för verksamhetsutövare.

13.11 Konsekvenser om ingen reglering kommer till stånd

Om utredningens förslag inte genomförs och därmed ingen ny reglering kommer till stånd, kan följande direkta konsekvenser tänkas uppstå.

Det riskerar att ta längre tid och bli dyrare att bygga ny kärnkraft om förslagen inte genomförs, eftersom förslagen bedöms innebära en effektivisering av prövningen och bidra till minskad osäkerhet för sökande T.ex. skulle den parallella och delvis dubbla prövningen av Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljö-

domstolen fortgå vilket bedöms påverka både prövningsmyndigheterna och de företag som ansöker om tillstånd.

Om en ny reglering inte kommer till stånd bedöms tillståndsprövningen bli mer riskfylld än om förslaget genomförs, vilket kan leda till att investeringar i ny kärnkraft uteblir eller att det tar lång tid innan det sker. Det skulle fortsatt vara så att det kommunala tillstyrkandet och regeringens tillåtlighetsprövning kommer sent i processen vilket riskerar att stoppa ett projekt i ett sent skede. Då har både sökanden och prövningsmyndigheterna lagt ned betydande resurser på tillståndsprövningen.

En konsekvens av utebliven reglering är att de höga finansiella kraven som ställs redan vid ansökningstillfället i dag kan utgöra ett hinder särskilt för nya, mindre och innovativa aktörer.

Utän utredningens förslag om reglering av överföring av tillstånd, blir processen att överföra tillstånd mer tidskrävande och osäker. Detta kan få konsekvenser för befintliga kärnkraftsägares möjligheter att utveckla sina verksamheter och minska möjligheten för nya aktörer att ta sig in på kärnkraftsmarknaden.

Nuvarande reglering och avgiftsförordning är mer anpassad för storskalig kärnkraft vilket gör det svårt för aktörer med mindre reaktorer såsom SMR att etablera sig på marknaden. Det kan hämma diversifiering och innovation inom sektorn och minska intresset för utvecklare av ny reaktorteknik att satsa på den svenska marknaden. Det kan i sin tur leda till att möjligheterna minskar för framtida användning av reaktorer med liten termisk effekt till specifika applikationer så som fjärrvärmeframställning och tillverkning av vätgas med högtemperatur. Om inte de förändringar som utredningen föreslår kommer till stånd ökar sannolikheten för att ny kärnkraft i Sverige begränsas till ett fåtal projekt.

13.11.1 Prövningssystemet utan förändringar

Ett alternativ till föreslagna förändringar är att bibehålla nuvarande prövningsordning med parallella ansökningar till Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljödomstolen och en parallell prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen och tillåtlighet enligt miljöbalken hos regeringen, i den del det avser nya anläggningar. Det finns både för- och nackdelar med detta. Fördelarna är att det är ett

känt system och nackdelarna att det är risk för tidsutdräkt, att systemet upplevs tungrott och inflexibelt och att det innebär en dubbel prövning av vissa frågor.

Det kan ändå framhållas att det pågår arbete med en generell utvecklingen av det befintliga provningssystemet. Några lagändringar i miljöbalken har genomförts som bygger på Miljöprovningssystemets utredningens förslag. Genom dessa ändringar utvecklas bland annat länsstyrelsens uppgifter under avgränsningssamrådet för att öka möjligheten att få fram ett bra underlag och för att förtydliga utfallet av samrådet. Antalet partsmyndigheter minskas genom att Kammarkollegiets roll i prövningarna utgår. Det införs också bestämmelser för att effektivisera provningsmyndigheternas handläggning av tillståndsansökningar. Bland annat införs ändringar för att fler muntliga förberedelser ska hållas och användningen av tidsplaner ska öka. Vidare ska fler mål avgöras utan huvudförhandling och utrymmet för digital handläggning öka.

Miljöutredningen ser över och kommer i januari 2025 att lämna förslag på hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken ska förenklas och förkortas. Den utredningen har i uppdrag att förändra nuvarande tillståndsprocess i syfte att öka investeringsviljan. Ett sätt som ska undersökas är att i ett så tidigt skede som möjligt kunna ge besked om samhällets grundläggande syn på lämpligheten av en viss verksamhet på en viss plats. Utredningen ska därför se om det kan finnas någon kompletterande ordning till tillåtlighetsavgöranden och utreda om vissa bestämmelser om hushållning med mark och vattenområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken bör flyttas till en särskild lag. Detta innebär att den nuvarande generella provningsordningen enligt miljöbalken kan komma att ändras.

Konsekvenser av att endast implementera delar av förslagen

Utredningen vill särskilt framhålla att förslagen i betänkandet är en helhet. De utgör tillsammans ett nytt provningssystem där samtliga delar i det nuvarande systemet har setts över. Det är inte lämpligt att genomföra delar av förslaget – t.ex. att Strålsäkerhetsmyndigheten ska pröva tillståndsfrågan enligt kärntekniklagen och att miljöprovningen med tillåtlighetsbedömning ska vara kvar, med den justering att endast den del av verksamheten som inte provas

av Strålsäkerhetsmyndigheten ska prövas av mark- och miljödomstolen och regeringen. Det skulle innebära att prövningen enligt kärntekniklagen inte ens på ett övergripande plan kommer under regeringens bedömning och att regeringens tillåtlighetsbedömning och det kommunala tillstyrkandet kommer in sent i processen. Kanske ännu senare än i dag om den parallella prövningen tas bort. Dessutom skulle det bli osäkert när eller om den säkerhetspolitiska dimensionen kommer in i prövningen. Detta vore olyckligt. Sveriges säkerhet är central och vid etablering av nya kärntekniska anläggningar är det angeläget att det säkerställs att en prövning utifrån denna aspekt sker.

14 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

14.1 Uppdraget att effektivisera tillståndsprovning av kärnteknisk verksamhet

Utredningens förslag: De föreslagna reglerna om en inledande granskning av om en ansökan innehåller alla uppgifter som behövs för att pröva ansökan i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet samt förtydligande i förordningen (2023:909) med instruktion för Riksgäldskontoret ska träda i kraft den 1 juli 2025. De nya bestämmelserna ska dock tillämpas för ansökningar som har inkommit efter den 31 december 2024.

Den föreslagna nya lagen (202X:YY) om principbeslut för vissa verksamheter och den nya förordningen (202X:YY) om principbeslut för vissa verksamheter, samt de föreslagna reglerna och ändringarna i miljöbalken, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska träda i kraft den 1 januari 2026. De tillkommande förslagen om ändringarna i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) och miljöprövningsförordningen (2013:251) ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Genom övergångsbestämmelser regleras att för ansökningar som inkommit före den 1 januari 2026 ska äldre bestämmelser gälla. De föreslagna reglerna om uppdelad provning av frågor enligt miljöbalken och kärntekniklagen ska dock tillämpas omedelbart.

Utredningens förslag om att förtydliga Strålsäkerhetsmyndighetens inledande granskning samt hantering vid eventuellt behov av kompletteringar och, i sista hand, möjlighet till avvisning av en ansökan,

är i stort i linje med praxis. Det bör således inte medföra något större behov av förberedelser för att de ska kunna tillämpas fullt ut vid en eventuell ansökan. Detta knyter även till de föreslagna ändringar i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten och bör därmed tillämpas på samma sätt som nya differentierade avgifter för provning av nya reaktorer, dvs. även för ansökningar som har inkommit tidigare, enligt utredningens förslag efter den 31 december 2024. Se även avsnitt 14.2.

Utredningens övriga förslag för en effektivare provning av nya kärnkraftsreaktorer med en ny lag med bestämmelser om principbeslut, nya bestämmelser och förändringar i miljöbalken, kärntekniklagen samt offentlighets- och sekretesslagen berör i huvudsak etablerade provningsinstanser, men innebär ett visst behov av åtgärder för att kunna tillämpas fullt ut.

Utredningen överlämnar detta betänkande i januari 2025. Utredningen bedömer att det är angeläget och möjligt att de föreslagna reglerna som berör en ny provningsprocess genom ny lag om principbeslut för vissa verksamheter, miljöbalken, kärntekniklagen, offentlighets- och sekretesslagen, kärnteknikförordningen, offentlighets- och sekretessförordningen samt miljöprovningsförordningen kan träda i kraft den 1 januari 2026. Stora delar av förslagen påverkar främst mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten, Regeringskansliet samt vissa andra myndigheter som stödjer dessa provningsinstanser. Strålsäkerhetsmyndigheten har sedan 2023 getts anslag och uppdrag i syfte att förbereda för tillståndsprövning av ny kärnkraft. Utredningens förslag vad gäller den faktiska provningsprocessen bedöms förenkla myndighetens arbete i samband med principbeslut, och i övrigt anknyta till de arbetssätt för förberedande informationsutbyte och granskningar av ansökningshandlingar enligt ett stegvist förfarande som redan är etablerat. Utredningens förslag om förhandsbesked bedöms också i sak vara i linje med förslag för värdering som föregår tillståndsprövning som myndigheten utarbetat i eget uppdrag. Utredningen bedömer därmed att myndigheten har goda förutsättningar att tillämpa de nya reglerna för en effektivare provning direkt från reglernas ikraftträdande.

För ansökningar som lämnas in innan ikraftträdande bedömer utredningen att ändringar av den inledande granskningen av att ansökan är komplett ska tillämpas retroaktivt, för ansökningar som

inkommit från det att utredningens förslag är allmänt kända. I övrigt innebär dock utredningens förslag sådana processuella förändringar att ansökningar som lämnats in före reglerna trätt i kraft bör hanteras enligt nu gällande ordning, dvs. med regeringen som beslutande instans för tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen. Däremot bör den renodling av vilka frågor som prövas enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen tillämpas även retroaktivt. Utredningen föreslår därmed övergångsbestämmelser till miljöbalken, kärntekniklagen och lagen om principbeslut för vissa verksamheter.

14.2 Uppdraget att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer

Utredningens förslag: De föreslagna reglerna i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten om nya differentierade avgifter för Strålsäkerhetsmyndighetens prövning enligt nu gällande ordning ska träda i kraft den 1 juli 2025. De nya bestämmelserna ska tillämpas för ansökningar som har inkommit efter den 31 december 2024.

De föreslagna reglerna i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten om nya differentierade avgifter för Strålsäkerhetsmyndighetens prövning enligt en ny ordning ska träda i kraft den 1 januari 2026. För ärenden som har påbörjats före detta datum ska äldre föreskrifter tillämpas.

Utredningen föreslår att nya differentierade avgifter ska implementeras samt med stöd av föreslagna övergångsbestämmelser tillämpas så snart som möjligt. De gällande avgifterna medger ingen differentiering i förhållande till olika typer och storlekar av kärnkraftsreaktorer och de är framtagna baserat på äldre information om granskningstider. De bör inte ha någon styrande effekt på myndigheters, tillverkares och potentiella sökandes agerande. Någon ansökan om uppförande av nya kärnkraftsreaktorer har inte inkommit till Strålsäkerhetsmyndigheten vid denna utrednings slutförande. Utredningens förslag bör därmed inte påverka något pågående ärende.

De beräkningar som ligger till grund för de avgiftsnivåer som föreslås införas genom ändringar i avgiftsförordningen för Strålsäkerhetsmyndigheten återspeglar den nu gällande provningsprocessen. I och med att ärenden som har påbörjats innan en ny ordning för provning av tillstånd har trätt i kraft ska hanteras enligt nu gällande process enligt vad som beskrivs i avsnitt 14.1, bör dessa avgifter tillämpas genom hela provningen.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om principbeslut för vissa verksamheter

1 kap. Allmänt om principbeslut

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa att uppförandet av en anläggning och bedrivandet av en verksamhet på en föreslagen plats är förenligt med samhällets helhetsintresse.

En verksamhet ska anses vara förenlig med samhällets helhetsintresse om verksamheten innebär en samhällsviktig funktion eller behövs för landets energiförsörjning och fördelarna med verksamheten överväger de nackdelar som den kan föra med sig.

Om förutsättningarna i denna lag är uppfyllda ska regeringen i ett principbeslut konstatera att uppförandet av anläggningen och bedrivandet av verksamheten är förenligt med samhällets helhetsintresse. Är verksamheten inte förenlig med samhällets helhetsintresse ska ansökan avslås.

Paragrafen anger syftet med lagen. I avsnitt 6.1.1 finns en sammanställning över vad en ansökan ska innehålla för att regeringen ska kunna bedöma om uppförandet av en anläggning och bedrivandet av en verksamhet är förenligt med samhällets helhetsintresse.

Det framgår i *första stycket* att bestämmelsen gäller uppförandet av nya anläggningar eller bedrivande av nya verksamheter. Anledningen till att både uppförande av anläggning och bedrivande av verksamhet anges har med strukturen i både miljöbalken och kärntekniklagen att göra och syftar till att regleringen ska bli heltäckande, utan att begreppen ändras i andra lagar.

I *andra stycket* finns en definition av när något är förenligt med samhällets helhetsintresse.

Av *tredje stycket* följer att regeringen antingen ska fatta ett principbeslut eller avslå ansökan. Regeringen ska bedöma om förutsätt-

ningarna är uppfyllda eller inte; det är inte fråga om att ge tillstånd till någonting i detta skede.

2 § Denna lag gäller för kärntekniska anläggningar, eller anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, som kräver tillstånd enligt miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Paragrafen innehåller en precisering av för vilka anläggningar och verksamheter lagen är tillämplig. I nuläget är det endast kärntekniska anläggningar och anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle som kräver tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Lagkonstruktionen möjliggör att detta blir första punkten i en lista med andra större projekt som lämpar sig för denna modell.

3 § Ett principbeslut är en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges till uppförandet av sådana anläggningar och bedrivandet av sådan verksamhet som omfattas av denna lag.

Av paragrafen framgår att ett principbeslut är obligatoriskt för att tillstånd ska kunna ges till sådana anläggningar och verksamheter som omfattas av lagen.

4 § Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från kravet på principbeslut i 2–3 §§.

Föreskrifterna enligt första stycket får endast avse verksamheter som inte har eller riskerar att få betydande påverkan på människors hälsa och miljön eller Sveriges säkerhet.

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att i förordning föreskriva om undantag från kravet på principbeslut. Bemyndigandet är begränsat till verksamheter som är av mindre omfattning och därmed kan leda till mindre påverkan.

Principbeslutets omfattning

5 § Ett principbeslut innebär att intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, med hänsyn tagen till Sveriges säkerhet och övriga relevanta överväganden rörande verksamheten.

I paragrafen beskrivs vilken betydelse ett principbeslut har vid de efterföljande prövningarna enligt respektive lagstiftning. Detta är alltså en precisering av bestämmelsen i första paragrafen.

Ansökans innehåll och förutsättningar för prövning

6 § Ansökan om principbeslut ska ges in till Regeringskansliet.

I paragrafen klargörs att det är till Regeringskansliet en ansökan om principbeslut ska ges in.

7 § Ansökan ska innehålla en översiktlig redogörelse för

1. varför intresset för verksamheten har företräde framför eventuellt konkurrerande intressen enligt 3–4 kap. miljöbalken, och
2. sökandens ägar- och finansieringsförhållanden, tänkt organisation för att uppföra och driva anläggningen, leverantörer och teknik i den mån detta är bestämt.

Ansökan ska dessutom innehålla övergripande information om

1. platsens förutsättningar för den planerade verksamheten,
2. den planerade verksamheten i sig, och
3. hur sökanden avser att omhänderta det avfall som kommer att uppstå vid anläggningen.

Till ansökan ska också biläggas en strategisk miljöbedömning när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vad en ansökan ska innehålla.

Paragrafen anger översiktligt vad en ansökan om principbeslut ska innehålla. Se närmare om detta i avsnitt 6.1.1.

Av *första stycket* framgår att ansökan ska innehålla uppgifter så att en vägning enligt 3–4 kap. miljöbalken kan göras. Det ska också finnas tillräcklig information om sökanden, den teknik och de leverantörer som är aktuella så att säkerhetspolitiska och försvarspolitiska avvägningar av projektets lämplighet i förhållande till Sveriges säkerhet kan göras av regeringen. Det som är känt vid ansökningstidpunkten ska redovisas och som framgår av 17 § kan det finnas

behov av omprövning av principbeslutet om en eller flera av dessa är kända först i samband med tillståndsansökningarna ges in. Sökanden ska ge in information så att bedömning kan göras av regeringen.

I *andra stycket* räknas de uppgifter upp där mer övergripande information behövs. Denna information är viktig för att regeringen ska kunna göra en helhetsbedömning av om uppförandet av anläggningen och bedrivandet av verksamheten är förenlig med samhällets helhetsintresse.

Med *andra stycket första punkten* avses t.ex. att omgivningspåverkan inte blir för stor i förhållande till befolkningsstruktur och miljöpåverkan och att det finns möjlighet att etablera och bedriva verksamheten på platsen.

Med *andra stycket andra punkten* avses att en översiktlig beskrivning ska lämnas av den planerade verksamheten. Med detta avses att även tillhörande anläggningar och övergripande teknikval som bränsletyp och kylningsmetod ska beskrivas så att en bedömning av hela verksamheten med tillhörande anläggningar, transporter med mera kan göras och inte endast de delar som utgör en kärnteknisk anläggning, om principbeslutet avser en sådan.

Med *andra stycket tredje punkten* avses att en plan för att omhänderta allt avfall som kommer att uppstå måste finnas och beskrivas översiktligt. När det gäller kärnteknisk verksamhet avses här en övergripande beskrivning av hur uppkommet avfall ska hanteras och slutförvaras, såsom de dimensionerande principerna för hanteringen av kärnavfall och använt kärnbränsle samt en övergripande redogörelse för hur avfallet ska tas om hand. När det gäller eventuella andra verksamheter blir beskrivningen kanske mer översiktlig i denna del, men avfallsfrågan är generellt en viktig punkt oavsett vilken typ av verksamhet eller anläggning som planeras.

I *tredje stycket* hänvisas till bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om strategisk miljöbedömning. Ett principbeslut kan jämföras med en plan eller ett rambeslut, men inte ett tillstånd. Om en miljökonsekvensbeskrivning krävs är det därför reglerna om strategiska miljöbedömningar som blir tillämpliga. Se vidare i avsnitt 6.1.6. Det finns kompletterande bestämmelser i miljöbedömningsförordningen (2017:966) som ger vägledning om bland annat omfattningen av en miljökonsekvensbeskrivning och i övrigt hur miljöbedömningar ska göras.

I *sista stycket* finns ett bemyndigande till regeringen att meddela närmare föreskrifter om vad som ska ingå i en ansökan.

8 § Om ansökan är ofullständig ska sökanden föreläggas att avhjälpa bristen inom viss tid.

Om sökanden inte följer ett sådant föreläggande eller om ansökan är så bristfällig att den inte kan ligga till grund för en prövning enligt denna lag, ska ansökan avvisas.

Av bestämmelsen framgår att kompletteringsförelägganden kan skickas ut och att ansökan ska avvisas om någon komplettering inte kommer in, om föreläggandet inte följs eller om ansökan är så bristfällig att den inte kan ligga till grund för en prövning.

9 § Om en ansökan tas upp till prövning ska en kungörelse utfärdas och tillgängliggöras på en lämplig webbplats, samt i en ortstidning eller på annat sätt så att den som kan beröras av verksamheten bereds tillfälle att yttra sig.

Kungörelsen ska innehålla

1. en kortfattad redogörelse för ansökan, och
2. sista tidpunkt, minst tre veckor, för att inkomma med skriftliga synpunkter på ansökan.

Paragrafen reglerar kungörelse av ansökan, efter att den har bedömts komplett. Denna bestämmelse syftar till att allmänheten ska få tillfälle att komma in med synpunkter. Bestämmelsen är hämtad från 5 kap. 25 § strålskyddsförordningen samt 3 c § förordningen om kärnteknisk verksamhet. Bestämmelsen är allmänt hållen för att det ska vara möjligt för regeringen att delegera delar av handläggningen av en ansökan om principbeslut, t.ex. till en länsstyrelse.

10 § Ett exemplar av ansökningshandlingarna och av kungörelsen ska skickas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och berörd länsstyrelse.

Myndigheter enligt första stycket ska yttra sig inom den tid som följer av kungörelsen.

Ett yttrande ska avse myndighetens principiella inställning till verksamheten och skälen för myndighetens ställningstagande.

Paragrafen reglerar att myndigheter som företräder allmänna intressen och således intar partsställning enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, berörd länsstyrelse samt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska få kännedom om ansökan och yttra sig över denna. Stålsäkerhets-

myndigheten, som är särskilt berörd när det gäller kärntekniska anläggningar, ska få samma information, se 2 kap. 3 §. Tanken med denna struktur är att 1 kap. är generell och 2 kap. är specifik för kärntekniska anläggningar.

Av *andra stycket* följer att tiden för yttrande är densamma som enligt kungörelsen.

I *tredje stycket* förtydligas hur omfattande respektive myndighets yttrande bör vara. Det blir obligatoriskt för myndigheterna att yttra sig, men upp till varje myndighet att avgöra hur omfattande yttrandet ska vara. Detta beror på ansökans omfattning och hur den förhåller sig till myndighetens uppdrag.

11 § Ett exemplar av kungörelsen ska skickas till berörda kommuner och andra myndigheter vars verksamhet kan beröras av ansökan.

Om en myndighet enligt första stycket vill yttra sig ska det ske i enlighet med 10 § andra och tredje stycket.

Kungörelsen ska även skickas för kännedom till den mark- och miljödomstol inom vars domsaga den föreslagna platsen är belägen.

Paragrafen reglerar att ett exemplar av kungörelsen alltid ska skickas till berörda kommuner och övriga myndigheter som kan beröras av ansökan. På detta sätt får dessa information om att en ansökan om principbeslut finns och kan be om ytterligare information från regeringen. Observera att berörd kommun måste tillstyrka ansökan enligt 13 § nedan för att ett principbeslut ska kunna fattas.

I *andra stycket* framgår att tiden för yttrande gäller i enlighet med kungörelsen och att yttrandet i så fall ska följa 10 § tredje stycket och avser myndighetens principiella inställning till verksamheten.

Av *tredje stycket* följer att en kopia av kungörelsen även ska skickas för kännedom till den mark- och miljödomstol inom vars domsaga den föreslagna platsen är belägen. Detta för att uppmärksamma domstolen på att det finns en ansökan hos regeringen och därmed möjliggöra för domstolen att påbörja planering för en eventuell ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

12 § Om en strategisk miljöbedömning krävs enligt 6 kap. 3–19 § miljöbalken blir dessa bestämmelser tillämpliga på handläggningen i ärendet, med de justeringar som följer av *andra stycket*.

Sökanden ska ansvara för att göra den strategiska miljöbedömningen enligt vad som framgår av 6 kap. 9 § 1–2 miljöbalken.

Om en strategisk miljöbedömning krävs, vilket det sannolikt gör i de flesta fall, tydliggörs vilka regler i miljöbalken som ska tillämpas samt att det är sökanden som ansvarar för att ta fram miljöbedömningen och hålla i samråd.

I *andra stycket* förtydligas att det är sökanden som ska genomföra ett avgränsningsråd och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (inom ramen för en strategisk miljöbedömning). Regleringen i miljöbalken om strategiska miljöbedömningar utgår från att det är en kommun eller en myndighet som både tar fram och bedömer innehållet i miljöbedömningen, men när det gäller principbeslut är det mest ändamålsenligt att dessa moment görs av sökanden och bifogas en ansökan om principbeslut.

13 § Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs från den eller de kommuner där anläggningen är tänkt att lokaliseras för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.

Paragrafen motsvarar regleringen i 17 kap. 6 § miljöbalken om det kommunala vetot, men det förtydligandet att det gäller den eller de kommuner där anläggningen är tänkt att lokaliseras. Det undantag som finns i 17 kap. 6 § regleras nu i 2 kap. 2 §.

Särskilda villkor m.m.

14 § Om regeringen finner att det finns förutsättningar att fatta ett principbeslut, får regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Paragrafen reglerar när ett principbeslut ska fattas och att det kan villkoras på samma sätt som ett tillåtighetsbeslut enligt 17 kap. 7 § miljöbalken. Det innebär att villkoren kan avse bland annat näringsarbetsmarknads- och regionalpolitiska intressen. Regeringen kan även förordna om exempelvis naturvetenskapliga eller andra undersökningar eller inventeringar som har samband med projektet på sökandens bekostnad. Någon möjlighet att ange ”tak” eller ”golv” för de villkor som senare ska meddelas i tillståndet av andra prövningsmyndigheter är däremot inte möjligt, med hänsyn till att prövningen är mindre omfattande än en tillåtighetsprövning enligt 17 kap. 1 §.

15 § För att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut krävs inte att ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken har getts.

I paragrafen tydliggörs att om verksamheten som avses med ett principbeslut kan komma att påverka ett Natura 2000-område, behöver inte ett sådant tillstånd finnas för att ett principbeslut ska kunna fattas. En sådan prövning får ske inom ramen för tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Denna bestämmelse införs för att förtydliga att ett principbeslut kan fattas, även om ett Natura 2000-område skulle kunna påverkas. Förbudet i 4 kap. 8 § miljöbalken träffar inte ett principbeslut, eftersom det inte är att jämställa med ett tillstånd. Jämför regleringen i 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45).

Giltighet och åsidosättande

16 § Ett principbeslut är bindande vid prövning av tillstånd enligt de lagar som anges för den aktuella verksamheten i 2 § och beträffande de frågor som har prövats i beslutet.

Beslutet är bindande om en ansökan om tillstånd enligt någon av i ärendet tillämpliga lagar enligt 2 § lämnas in inom fem år från det att principbeslutet fattades.

Av paragrafen framgår att ett principbeslut är giltigt i fem år och att en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller kärntekniklagen behöver komma in inom denna tid. Något tillståndsbeslut krävs alltså inte inom tiden, utan endast att ansökan kom in till mark- och miljödomstolen eller Strålsäkerhetsmyndigheten.

17 § En fråga som omfattas av ett principbeslut ska lämnas till regeringen för omprövning om det i samband med prövning av tillstånd framkommer att

1. den planerade verksamheten inte längre kan anses förenlig med samhällets helhetsintresse av hänsyn till Sveriges säkerhet,

2. de förutsättningar som låg till grund för beslutet har ändrats i väsentlig mån, eller

3. det sedan principbeslutet fattades i övrigt har tillkommit omständigheter som inte var kända vid tidpunkten för beslutet och dessa i väsentlig mån påverkar den fråga som beslutet avser.

Den myndighet som prövar tillståndsfrågan där omprövning av principbeslutet aktualiseras enligt första stycket, ska lämna frågan till regeringen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när ett principbeslut ska lämnas tillbaka till regeringen för omprövning. Det gäller både under en tillståndsprocess och under en process om överföring av ett tillstånd. Frågor med bäring på förvars- och säkerhetspolitiska dimensioner skulle kunna aktualiseras under prövning av tillstånd och prövning av överföring av tillstånd. Som exempel kan nämnas frågor vid ansökan om överföring av tillstånd kopplat till ägar- och driftförhållanden, liksom vid anlitanande av entreprenörer i verksamhetsdelar som kan vara känsliga ur dessa aspekter. I huvudsak tar bestämmelsen sikte på förändringar i omvärlden som inte kunde förutses när principbeslutet fattades och som påverkar den planerade verksamhetens lämplighet. Syftet med regleringen är att regeringen ensam ska göra denna typ av överväganden. Frågan kan uppkomma när tillståndsmyndigheten påbörjar sin granskning genom att myndigheten själv uppmärksammar detta, eller någon part påpekar det.

Första stycket första punkten reglerar när det med hänsyn till rikets säkerhet krävs att principbeslutet omprövas.

Första stycket andra punkten gäller främst förändringar som avser sådant som är specifikt för beslutet och som gör att förutsättningarna har ändrats på ett betydande sätt.

Första stycket tredje punkten avser situationer där det har skett andra förändringar i omvärlden som gör att uppförandet av den tänkta anläggningen och/eller bedrivandet av verksamheten inte längre är förenlig med samhällets helhetsintresse.

I *andra stycket* förtydligas att det är den prövande myndigheten som får göra avvägningen om en omprövning av principbeslutet behövs och i så fall lämna över frågan till regeringen.

18 § Om det i samband med prövning av tillstånd framkommer uppgifter som avses i 17 § första stycket 1, ska den myndighet som prövar tillståndsfrågan på begäran av regeringen överlämna frågan för omprövning.

I paragrafen ges regeringen möjlighet att begära att en fråga lämnas över till regeringen i enlighet med 17 §. Även här avses att det pågår en tillståndsprövning eller en prövning av överföring av tillstånd. En sådan situation kan inträffa om regeringen har viss information som har betydelse i ett pågående tillståndsärende.

2 kap. Särskilt om principbeslut för vissa kärntekniska anläggningar

1 § Regeringen får fatta ett principbeslut för uppförande av en kärnteknisk anläggning, om de krav som följer av denna lag är uppfyllda och inga uppenbara hinder enligt kraven i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (2018:396) framkommit under handläggningen.

I paragrafen regleras principbeslut för kärntekniska anläggningar och hur avvägningen ska göras enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen.

2 § Regeringen får trots 1 kap. 13 § fatta ett principbeslut för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall även om kommunfullmäktige i berörd kommun inte har tillstyrkt att anläggningen uppförs, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Denna paragraf reglerar det undantag om kommunalt veto som gäller mellanlagring och slutförvar av kärnämne och kärnavfall. Bestämmelsen fanns tidigare i 17 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

3 § Trots 1 kap. 2 § ska regeringen inte genom principbeslut pröva sådana kärntekniska verksamheter som är förbjudna enligt 9 kap. 6 i § miljöbalken.

I paragrafen förtydligas att regeringen inte kan fatta ett principbeslut för uranbrytning som är förbjuden enligt 9 kap. 6 i § miljöbalken. Bestämmelsen fanns tidigare i 17 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

4 § När en ansökan om principbeslut gäller en ny kärnteknisk anläggning ska en kopia av ansökningshandlingarna och kungörelsen enligt 1 kap. 10 § även skickas till Strålsäkerhetsmyndigheten, som ska inkomma med yttrande i enlighet med bestämmelsen.

I paragrafen regleras att även Strålsäkerhetsmyndigheten ska kommuniceras på samma sätt som föreskrivs i 1 kap. 10 § för de myndigheter som företräder allmänna intressen och således intar partsställning enligt 22 kap. 6 § miljöbalken, berörd länsstyrelse samt Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Även Strålsäkerhetsmyndigheten ska få kännedom om ansökan och yttra sig över denna.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
3. Avgränsningssamråd enligt 6 kap. miljöbalken för ny kärnkraft som genomförts upp till ett år innan denna lag trätt i kraft ska kunna tillgodoräknas inför framtagande av en strategisk miljöbedömning enligt 1 kap. 7§ tredje stycket.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

Punkten 2 anger att bestämmelserna i lagen om principbeslut inte ska tillämpas i de mål och ärenden om tillstånd till kärnteknisk verksamhet som har inletts i mark- och miljödomstol och/eller Strålsäkerhetsmyndigheten innan lagändringen träder i kraft. I stället ska då gällande rätt i miljöbalken och kärntekniklagen alljämt tillämpas i dessa mål och ärenden fram till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

För avgränsningssamråd i den strategiska miljöbedömningen införs en särskild övergångsbestämmelse i *punkten 3*. Denna innebär att ett samråd som har genomförts inom ett år innan lagen träder i kraft kan återopas i en ansökan om principbeslut. Syftet är att möjliggöra för en sökande att förbereda en ansökan om principbeslut innan lagen träder i kraft.

15.2 Förslaget till förordning om principbeslut för vissa verksamheter

1 § Ett principbeslut enligt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter krävs inte för att kärntekniska anläggningar ska få uppföras där aktiviteten hos den totala mängden avfall i anläggningen inte vid någon tidpunkt överstiger 10 terabecquerel, varav högst 10 gigabecquerel utgörs av alfaaktiva ämnen.

Förordningen innehåller initialt endast en paragraf som anger en avgränsning för kärntekniska anläggningar som till sin verksamhet är så små att de inte behöver ett principbeslut. Avgränsningen är densamma som tidigare framgått av 16 § andra stycket förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet avseende vilka verksamheter som Strålsäkerhetsmyndigheten fått pröva frågor om tillstånd att

uppföra, inneha eller driva vissa kärntekniska anläggningar. Markförvar för lågaktivt avfall är exempel på sådan kärnteknisk anläggning som typiskt sett inte kräver principbeslut.

Enligt 1 kap. 4 § lagen om principbeslut bemyndigas regeringen att föreskriva om ytterligare undantag från kravet på principbeslut.

15.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap.

6 §

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Vid prövning av frågor enligt 7 kap., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap, regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och prövning av verksamheter enligt 9 kap. 6, 6 a och 6 b §§, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § samt om regeringen har fattat ett principbeslut enligt lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter ska bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden.

Ett tillstånd eller en dispens får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (2010:900). Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

En följdändring görs i paragrafens *andra stycke* genom att lagen om principbeslut för vissa verksamheter ersätter tillåtlighetsprövning för nya kärntekniska anläggningar.

4 kap.

3 §

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 får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–11 och 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter inte komma till stånd.

På Öland får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–6 och 8–11 samt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter inte komma till stånd.

Paragrafen får en följdändring i och med att lagen om principbeslut för vissa verksamheter ersätter regleringen i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken.

Observera att det kan bli aktuellt med följdändringar i denna bestämmelse om 1 kap. 2 § lagen om principbeslut för vissa verksamheter får ett utökat tillämpningsområde.

4 §

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 får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidshus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–6, 9 och 10 samt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§ samt 1 kap. 2 § lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter.

Paragrafen får en följdändring i och med att lagen om principbeslut för vissa verksamheter ersätter regleringen i 17 kap. 1 § 1 miljöbalken.

Det kan diskuteras om denna bestämmelse bör justeras så att kärnkraft och vindkraft regleras på samma sätt, se Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till justering.¹

7 kap.

16 §

Förbuden i 15 § gäller inte

1. byggnader, anläggningar, anordningar eller åtgärder som inte avser att tillgodose bostadsändamål, om de behövs för jordbruket, fisket, skogsbruket

¹ Strålsäkerhetsmyndighetens rapport 2023-02-28, dnr SSM2022-6007, Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (delredovisning), s. 30 f.

eller renskötseln och de för sin funktion måste finnas eller vidtas inom strandskyddsområdet,

2. verksamheter eller åtgärder som har tillåtits av regeringen enligt 17 kap. 1, 3 eller 4 § eller som omfattas av ett tillstånd enligt denna balk eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken *eller om regeringen har fattat ett principbeslut enligt lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter,*

3. byggande av allmän väg eller järnväg enligt en fastställd vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en fastställd järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, eller

4. byggande och underhåll av en starkströmsledning enligt en nät-koncession för linje enligt ellagen (1997:857).

En följdändring görs i paragrafen genom att lagen om principbeslut för vissa verksamheter ersätter tillåtighetsprövning för nya kärntekniska anläggningar. Förbudet att uppföra nya anläggningar inom strandskyddat området gäller inte om regeringen har fattat ett principbeslut som innebär att uppförandet av en anläggning och bedrivandet av en verksamhet på en föreslagen plats är förenligt med samhällets helhetsintresse.

16 kap.

5 §

Tillstånd till kärnteknisk verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska inte omfatta de frågor som prövas enligt den lagen.

Första stycket gäller inte ett tillstånd enligt 7 kap. 28 a §.

Paragrafen är ny och innebär att tillståndsprövningen enligt miljöbalken begränsas till att endast avse de frågor som inte prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten i en ansökan enligt kärntekniklagen. Se närmare om skälen för detta i avsnitt 7.1.

I andra stycket görs undantag för Natura 2000-tillstånd eftersom den prövningen kräver att en prövning av hela verksamheten ska ske vid något tillfälle.

17 kap.

1 §

Regeringen ska pröva tillåtligheten av nya verksamheter av följande slag:

1. allmänna farleder, och
2. geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

Paragrafen ändras som en följd av att tillåtligheten enligt miljöbalken utgår för kärntekniska anläggningar och flyttas till lagen om principbeslut för vissa verksamheter. De tidigare punkterna 2 och 3 är kvar och får ny numrering.

6 §

Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för att regeringen ska få tillåta en verksamhet som *avses i 3 § första stycket 1 eller 4 § och inte är en vattenverksamhet eller trafikanläggning.*

Regeringen får trots första stycket tillåta en verksamhet som anges i 4 a § 6, 7, 8 eller 9, om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten eller som är lämplig och har anvisats för verksamheten inom en annan kommun som kan antas godta en placering där.

Paragrafen ändras som en följd av ändringarna i 1 §. Både de tidigare gällande första stycket första punkten och delar av andra stycket flyttas till lagen om principbeslut.

21 kap.

6 §

Om den ansökta verksamheten omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter ska regeringen ha fattat ett principbeslut senast när förberedelsen avslutas i målet.

Paragrafen är ny och innebär att det ska finnas ett principbeslut senast när förberedelsen är avslutad, i de fall bestämmelserna i lagen om principbeslut är tillämpliga. Ett principbeslut är en processföretsättning för att hålla huvudförhandling. Detta gäller alltså

tillstånd till en sådan kärnteknisk anläggning som också kräver tillstånd enligt kärntekniklagen. Motsvarande bestämmelse finns i 5 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

22 kap.

12 a §

I mål som avser en fråga om tillstånd som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska mark- och miljödomstolen i ett särskilt beslut enligt 6 kap. 42 § ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i det kapitlet och slutföra den specifika miljöbedömningen.

Ett sådant beslut ska fattas senast när förberedelsen avslutas i målet.

Paragrafen är ny och reglerar att en specifik miljöbedömning ska godkännas i ett särskilt beslut enligt bestämmelserna i 6 kap. 42 § och att detta beslut ska fattas senast när förberedelsen i målet avslutas. Se närmare om detta i avsnitt 7.1.1.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
3. Bestämmelserna om omfattningen av prövningen enligt miljöbalken i 16 kap. 5 § och 22 kap. 12 a ska tillämpas omedelbart.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026.

Punkten 2 tydliggör att förändringarna i lagstiftningen inte ska tillämpas i sådana ärenden där ansökan kommit in till mark- och miljödomstol före ikraftträdande.

Undantag görs i *punkten 3* för de bestämmelser som reglerar prövningens omfattning och godkännandet av miljökonsekvensbeskrivningen.

15.4 Förslaget till lag om ändring av lagen (1984:3) om kärnteknik

2 §

I denna lag avses med

1. kärnteknisk anläggning:
 - a) anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor),
 - b) annan anläggning i vilken en självunderhållande kärnreaktion kan ske, såsom forskningsreaktor,
 - c) anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne, och
 - d) anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnavfall,
2. kärnämne:
 - a) uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår,
 - b) torium eller annat ämne som är ägnat att omvandlas till kärnbränsle eller förening i vilken sådant ämne ingår, och
 - c) använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar,
3. kärnavfall:
 - a) använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar,
 - b) radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning och som inte har framställts eller tagits ur anläggningen för att användas i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska eller kommersiella ändamål,
 - c) material eller annat som har tillhört en kärnteknisk anläggning och blivit radioaktivt förorenat samt inte längre ska användas i en sådan anläggning, och
 - d) radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avvecklas,
4. kärnteknisk utrustning:
 - a) utrustning eller material som särskilt har konstruerats eller ställts i ordning för bearbetning, användning eller framställning av kärnämne, och
 - b) utrustning eller material som kan användas för framställning av kärnladdningar,
5. radiologisk nödsituation: en plötsligt inträffad händelse som
 - a) inbegriper en strålkälla,
 - b) har medfört eller kan befaras medföra skada, och
 - c) kräver omedelbara åtgärder,
6. geologiskt slutförvar: en anläggning för slutförvaring som är placerad i en geologisk formation under jordytan och som ska ge isolering från biosfären av
 - a) kärnavfall,
 - b) kärnämne som inte ska användas på nytt, eller
 - c) annat radioaktivt avfall,

7. *provdrift: idrifttagning av en anläggning genom att kärnämne eller kärnavfall tillförs anläggningen och nödvändig funktionsprovning och andra tester genomförs inför övergång till rutinmässig drift,*

8. *rutinmässig drift: drift av den verksamhet som en anläggning är avsedd för, och*

9. *avveckling: nedmontering och rivning av en anläggning samt omhändertagande av det kärnämne och det kärnavfall som finns på anläggningsplatsen efter att rutinmässig drift har upphört och inte kommer att återupptas.*

Begreppet *permanent avstängd kärnkraftsreaktor* i den tidigare punkten 4 utgår. Begreppet har inte någon funktion sedan plats- och antalsbegränsningen för kärnkraftsreaktorer tagits bort ur miljöbalken från den 1 januari 2024². Borttagandet av begreppet permanent avstängd reaktor medför att efterföljande definitioner i samma paragraf får ändrad numrering.

Begreppen *provdrift*, *rutinmässig drift* och *avveckling* införs i lagen och avser de skeden under en anläggnings livscykel som det stegvisa godkännande som avses i 5 o § knyts till. Begreppen har inte tidigare definierats i lagen, men i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten, där de förtydligats i samband med införande av differentierade avgifter för Strålsäkerhetsmyndighetens granskning i samband med provning av olika typer av nya kärnkraftsreaktorer.

I *punkten 7* definieras provdrift, ett skede som följer det skede för uppförande av en ny kärnteknisk anläggning som ett tillstånd ger rätt till att påbörja. Definitionen av provdrift kan ses som en delmängd av begreppet idrifttagning, med förtydligt fokus på den funktionsprovning och tester som genomförs med kärnämne, kärnavfall eller andra radioaktiva ämnen i anläggningen. Provdrift får därmed enligt 5 o § om stegvist godkännande inte inledas utan godkännande från den myndighet som regeringen bestämmer. Ett godkännande att inleda provdrift innebär att de förutsättningar som krävs för ett skede då den faktiska verksamheten med joniserande strålning påbörjas har bekräftats uppfyllda. Idrifttagning som helhet kan dock omfatta tester och funktionsprovningar som totalt sett är nödvändiga för att påvisa att krävda funktioner kan fullgöras, men som också kan genomföras utan att kärnämne eller kärnavfall finns på plats i anläggningen.

² Prop. 2023/24:19.

I *punkten 8* definieras rutinmässig drift. Liksom för att inleda provdrift gäller motsvarande vid övergång till rutinmässig drift. Ett godkännande om att inleda rutinmässig drift innebär att provdriftskedet slutförts genom att nödvändiga prov såsom funktionsprov och andra tester för att bekräfta att anläggningens strukturer, system och komponenter samt den organisation med ekonomiska, administrativa och personella resurser har bekräftats uppfylla krav på säkerhet och strålskydd, samt att erfarenheter från genomförda prov och andra tester omhändertagits i anläggningens och verksamhetens dokumentation som grund för den drift som anläggningen är avsedd för.

Begreppet avveckling i *punkten 9* avser det skede i en anläggnings livscykel, efter att den verksamhet för vilken den uppförts (dvs. rutinmässig drift) har avslutats och åtgärder genomförs för att slutligt montera ned och riva anläggningen. Tidigare definition³ i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten innehöll innebörden av det som avses med rutinmässig drift, varför rutinmässig drift nyttjas inom definitionen och relationen mellan begreppen och en anläggnings skeden förtydligas. En fullständig nedmontering och bortforsling av en kärnteknisk anläggnings olika delar är inte en förutsättning för avslutad avveckling i definitionens mening, då annan lämplig användning av byggnader och mark är möjlig om det kan motiveras.

3 b §

För en kärnteknisk anläggning ska visas att förläggningsplatsen har de förutsättningar som krävs med hänsyn till verksamhetens syfte, naturliga och demografiska förhållanden samt andra omständigheter som kan påverka säkerheten och strålskyddet.

Paragrafen är ny och anger på övergripande nivå att den valda förläggningsplatsen för en kärnteknisk anläggning är lämplig utifrån säkerhets- och strålskyddsaspekter. Utgångspunkt för bedömningen är anläggningens syfte i relation till de omständigheter som råder på platsen, givet anläggningens planerade drift och tekniska förutsättningar kopplat till faktorer som kan påverka skadliga effekter av

³ Senaste lydelse enligt förslag till förordning (2025:XXX) om ändring i förordningen om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten, föreslagen att träda i kraft den 1 juli 2025. Se avsnitt 1.8.

joniserande strålning för människor och miljön. Förläggningsplatsen markerar anläggningens gräns.

Principbeslut som förutsättning för tillstånd

5 b §

Om den ansökta verksamheten omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter, ska regeringen ha fattat ett principbeslut innan beslut om tillstånd enligt 5 § får meddelas.

Paragrafen är ny och innebär att det behöver finnas ett principbeslut innan tillstånd enligt kärntekniklagen får meddelas, i de fall bestämmelserna i lagen om principbeslut är tillämpliga, dvs. för en kärnteknisk anläggning som också kräver tillstånd enligt miljöbalken. Motsvarande bestämmelse finns i 21 kap. 6 § miljöbalken.

Förberedande dialog och förhandsbesked

5c §

Den som planerar att ansöka om tillstånd enligt 5 § för uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning, får hos den myndighet som regeringen bestämmer begära en förberedande dialog.

Den myndighet som regeringen bestämmer får begränsa omfattningen av dialogen utifrån vad som är ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Paragrafen är ny och reglerar att innan den formella tillståndsprövningen påbörjas genom att en ansökan ges in, ska det vara möjligt för en potentiell tillståndshavare att begära förberedande dialog med den myndighet som regeringen bestämmer. Momentet är frivilligt och begäran kan göras av den som har för avsikt att ansöka om tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning, dvs. inte sökande för andra typer av kärntekniska verksamheter, eller andra aktörer såsom tillverkare eller leverantörer. Sådana aktörer kan däremot vid behov inkluderas i dialogen via den sökande.

Dialogen syftar till att ge möjlighet till potentiella sökanden att som ett led i det förberedande arbetet träffa myndigheten för att diskutera planeringsförutsättningar, myndighetens förväntningar avseende en ansökans omfattning och djup, tolkning av regelverket

eller annat som kan underlätta förståelse för den formella tillståndsprovningen och vilken information som behöver ingå i en komplett ansökan. Dialogen kan även omfatta övergripande dialog i tekniska frågor, men syftar inte till att myndigheten utvärderar eller lämnar någon form av utlåtande. Dialogen kan däremot leda till att områden identifieras där det finns principiella frågor som den sökande önskar mer formell återkoppling om från myndigheten, och därmed är lämpliga för en ansökan om någon form av förhandsbesked. Innan den förberedande dialogen kan påbörjas behöver det finnas grundgande information om projektet.

Av *andra stycket* följer att den myndighet som regeringen bestämmer i varje enskilt fall får bedöma dialogens omfattning, utifrån vad som är ändamålsenligt och effektivt, från båda parter perspektiv. Se 2 a § förslaget till förordning om ändring i förordningen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

5 d §

Den som planerar för en ny kärnteknisk anläggning får hos den myndighet som regeringen bestämmer ansöka om förhandsbesked om förutsättningarna att uppfylla tillämpliga krav som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa.

Ett förhandsbesked får avse frågor om

- 1. förlägningsplatsens förutsättningar,*
- 2. anläggningens konstruktion, eller*
- 3. administrativa och personella resurser för uppförande eller drift av anläggningen.*

anläggningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att begränsa vilka kärntekniska anläggningar som det ska vara möjligt att ansöka om förhandsbesked för.

Paragrafen är ny och reglerar att det ska vara möjligt att begära förhandsbesked och inom vilka olika områden som förhandsbesked kan fås. Momentet är frivilligt.

Syftet är att förhandsbesked, tillsammans med förberedande dialog, ska ge den sökande den nytta som behövs inför tillståndsprovningen, dvs. så att denne kan detaljera ansökan inför tillståndsprovning med målsättningen att kunna lämna in en väsentligen komplett ansökan som kan ligga till grund för ett tillstånd enligt 5 § att direkt påbörja uppförande av den planerade anläggningen. Genom förhandsbesked kan en mer formell bedömning fås av den

myndighet som regeringen bestämmer om förutsättningar att uppfylla krav på säkerhet och strålskydd för en eller flera principiella frågeställningar. Detta kan dels ge visshet till en presumtiv sökande om tillstånd, eller tillverkare eller annan aktör, om möjliga vägval innan större beslut om investeringar och inriktning fattas, dels effektivisera prövningen genom att myndighetens ställningstaganden inte behöver prövas igen, så länge inga signifikanta ändringar skett mot givna förhandsbesked, se 5 e §. Omfattning och detaljnivå på den fråga för vilken förhandsbesked begärs, påverkar myndighetens arbetsinsats och förhandsbeskedets bindande verkan. Förhandsbeskedet kan endast vara bindande i förhållande till de frågor som omfattas av beskedet.

Andra stycket första punkten avser förutsättningarna för den tänkta förlägningsplatsen. Ett förhandsbesked enligt kärntekniklagen avseende denna fråga kan behöva omfatta följande:

- en beskrivning av den sammantagna planerade kärntekniska verksamheten,
- den påverkan på anläggningen som kan bli aktuell vid förlägningsplatsen (väder, jordbävning, annan verksamhet etc.),
- hur spridning av radioaktiva ämnen till människa och miljön påverkas av platsens egenskaper, och
- förutsättningar att vidta lämpliga och nödvändiga åtgärder i samband med en radiologisk nödsituation eller vid hot mot anläggningen.

Andra stycket andra punkten avser den avsedda anläggningens konstruktion. Här avses att förhandsbeskedet kan omfatta hela eller specifika sakfrågor kring den planerade anläggningens utformning, såväl som tillverknings- och installationsprocesser eller andra frågor som kopplar till konstruktionsprocessen. Detsamma gäller vissa frågor kring bemanning och rutiner för drift och underhåll av en anläggning.

Andra stycket tredje punkten möjliggör förhandsbesked kring den planerade organisationens personella och administrativa resurser med det syfte som avses i 13 §. Frågorna kan exempelvis avse organisation och bemanning för att utgöra tillståndshavare och kompetent beställare under uppförandeskedet, eller för etablering av orga-

nisation, ledning och styrning inför provdrift och rutinmässig drift av den uppförda anläggningen etc. Punkten innehåller inte ekonomiska resurser, finansiella förutsättningar omfattas därmed inte.

Genom att bestämmelsen tar sikte på den som planerar för en ny kärnteknisk anläggning framgår att förhandsbesked kan sökas av såväl tillverkare eller leverantörer av hela eller delar av kärntekniska anläggningar, som potentiella tillståndshavare. Med *den som planerar för en ny kärnteknisk anläggning i första stycket* avses att möjligheten till förhandsbesked inte gäller för befintliga tillståndshavare eller en aktör som lämnat in en ansökan om tillstånd att uppföra, inneha eller driva en sådan anläggning. I dessa fall förutsätts frågor avgöras inom ramen för tillsyn eller pågående prövning.

För tillverkare eller leverantörer torde främst förhandsbesked enligt andra punkten bli aktuell.

Tredje stycket innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att tillföra ytterligare avgränsningar för vilka kärntekniska anläggningar som förhandsbesked kan begäras för, t.ex. genom att begränsa så att den myndighet som regeringen bestämmer inte tyngs av ärenden om förhandsbesked för kärntekniska anläggningar med mycket begränsade mängder kärnämne eller kärnavfall.

5 e §

Ett förhandsbesked som innebär att det finns förutsättningar att uppfylla tillämpliga krav enligt 5 d § första stycket är bindande vid en kommande prövning av tillstånd enligt 5 § om ansökan görs inom fem år från den dag då förhandsbeskedet vann laga kraft.

Förhandsbeskedet får förenas med villkor.

Av den nya bestämmelsen följer att ett positivt förhandsbesked är bindande i fem år från den dag då beslutet vann laga kraft. Överklagande kan göras av ett förhandsbesked i sig. Om överklagan sker av tillstånd som vilar på ett tidigare positivt förhandsbesked, kan överklagan däremot inte omfatta det som förhandsbeskedet avser, eller överprövande instans besluta i strid med givet förhandsbesked. Överklagande instans för beslut enligt lagen framgår generellt av 23 §.

För förhandsbesked som innebär att prövningsmyndigheten har bedömt att det *inte* föreligger förutsättningar för att uppfylla till-

lämpliga krav på säkerhet och strålskydd, finns inte motsvarande bundenhet. Det finns således ingen tidsgräns för när den som har fått ett negativt förhandsbesked kan ansöka om förhandsbesked på nytt, eller välja att med beaktande av den information om justeringar som ett negativt beslut innebär avstå från ytterligare förhandsbesked innan en ansökan om tillstånd till uppförande av en ny kärnteknisk anläggning lämnas in.

Villkor som utfärdas måste ha stöd i kärntekniklagen eller föreskriftera som utfärdats med stöd av lagen. Vidare behöver villkoren ange vad som måste vara uppfyllt i en kommande tillståndsprövning. De ska därutöver vara precisa och möjliga för sökanden att själv uppfylla.

5 f §

Ett förhandsbesked är inte bindande i en prövning enligt 5 § e om

- 1. en författningsändring påverkar den fråga som beskedet avser,*
- 2. de förutsättningar som låg till grund för beskedet har ändrats i väsentlig mån,*
- 3. nya ställningstaganden blir nödvändiga med hänsyn till säkerhet och strålskydd vid den fullständiga prövningen av tillståndsfrågan, eller*
- 4. förhandsbeskedet har lämnats på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter och dessa har haft betydelse för ärendets avgörande.*

Paragrafen som är ny reglerar att förhandsbeskedet under vissa förutsättningar inte är bindande för den prövande myndigheten. Här avses att myndigheten i den formella tillståndsprövningen helt eller delvis kan bortse från förhandsbeskedet.

Första punkten avser ändringar i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter som påverkar den fråga om förhandsbeskedet omfattar, t.ex. om det genom författningsändring tillkommit ytterligare krav avseende den fråga som förhandsbeskedet omfattar, vilket innebär att frågan inte fullt ut har bedömts i enlighet med gällande regelverk.

Andra punkten tar sikte på om förutsättningarna som låg till grund för förhandsbeskedet har ändrats i väsentlig mån. Sådana ändringar kan exempelvis utgöras av nya eller ändrade omständigheter som väsentligen påverkar uppfyllandet av de krav som legat till grund för det aktuella förhandsbeskedet. Ändringarna ska vara så pass omfattande att om vetskapen om de nya omständigheterna

funnits vid tidpunkten för ansökan om förhandsbesked hade något positivt förhandsbesked troligen inte meddelats.

Tredje punkten avser situationen då den sammantagna och mer omfattande granskning som sker i den formella tillståndsprövningen leder fram till slutsatser som gör att nya ställningstaganden i förhållande till lämnade förhandsbesked kan bli nödvändiga. Här avses t.ex. om lämnat förhandsbeskedet hamnar i konflikt med andra krav på säkerhet och strålskydd som inte omfattas av förhandsbeskedet, och som svårigen kunde identifieras innan den sammantagna granskningen av tillståndsansökan. Om förhandsbeskedet är bindande i ett sådant läge riskerar det att leda till försämrad säkerhet och strålskydd för den planerade anläggningen. Då kan det bli nödvändigt att bortse från förhandsbeskedet. Det är således inte möjligt att helt utesluta att frågor om säkerhet och strålskydd i en helhetsbedömning av tillståndsansökan kan resultera i bedömningar som gör att det saknas förutsättningar för att förhandsbeskedet helt eller delvis kan vara bindande i den formella prövningen.

Fjärde punkten reglerar situationer då oriktiga eller vilseledande uppgifter har legat till grund för förhandsbeskedet, under förutsättning att dessa uppgifter har påverkat att ett förhandsbesked meddelats.

5 g §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om förhandsbesked samt vilken information som ska framgå av ett förhandsbesked enligt denna lag.

Paragrafen anger bemyndigande om att utfärda närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om förhandsbesked samt vilken information som behöver framgå av ett lämnat förhandsbesked.

Om prövning av tillstånd

5 h, i och k §§

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas *om inte prövningen avser en fråga om tillstånd som också prövas enligt miljöbalken.*

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.

Se gemensam kommentar till 5 k §.

5 i §

För en kärnteknisk anläggning som ska prövas för ett tillstånd att uppföra, inneha eller driva en sådan anläggning ska

1. bestämmelserna om planer och planeringsunderlag i 3 kap. 11 och 12 §§ och 5 kap. 18 § miljöbalken tillämpas,

2. frågan om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan 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,

3. en specifik miljöbedömning görs, information lämnas och samordning ske enligt 6 kap. 28–46 §§ miljöbalken, om en betydande miljöpåverkan kan antas, och

4. en liten miljökonsekvensbeskrivning tas fram enligt 6 kap. 47 § miljöbalken, om länsstyrelsen beslutar att en betydande miljöpåverkan inte kan antas.

Första stycket gäller inte om verksamheten också prövas enligt miljöbalken.

Se gemensam kommentar till 5 k §.

5 k §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att 6 kap. miljöbalken ska tillämpas även i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag än sådana som avses i 5 i § *om verksamheten inte också ska prövas enligt miljöbalken.*

Lagen ska ändras på så sätt att det inte längre ska hänvisa till miljöbalken. Detta för att undvika dubbel prövning av frågor om säkerhet och strålskydd. Vilka prövningar där angivna bestämmelser i miljöbalken trots allt ska tillämpas vid prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen är inte klarlagt. Tillägget avser att täcka upp för möjliga situationer.

5 l §

Om en ansökan som tas upp till prövning avser en verksamhet som också kräver tillstånd enligt miljöbalken, ska en kungörelse utfärdas och tillgängliggöras på en lämplig webbplats, samt i en ortstidning eller på annat sätt så att den som kan beröras av verksamheten bereds tillfälle att yttra sig.

Kungörelsen ska innehålla

- 1. en kortfattad redogörelse för ansökan, och*
- 2. sista tidpunkt för att inkomma med skriftliga synpunkter på ansökan.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att en ansökan om kärnteknisk verksamhet som också kräver tillstånd enligt miljöbalken ska kungöras. I praktiken träffar bestämmelsen ansökningar om att uppföra, inneha eller driva kärntekniska anläggningar. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att kraven om kungörande av ansökan enligt Århuskonventionen uppfylls för de verksamheter där det inte längre behövs någon miljökonsekvensbeskrivning enligt kärntekniklagen.

Normalt sett innehåller en tillståndsansökan omfattande underlag, vilket behöver beaktas för prövningsmyndigheten när man bestämmer tidpunkt för att lämna synpunkter.

5 m §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd och överföring av tillstånd enligt denna lag.

Tillägget avser förtydligande av att bemyndigandet att meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd även omfattar motsvarande för ansökan om överföring av tillstånd.

*Tillstånd till uppförande av en kärnteknisk anläggning**5 n §*

Ett tillstånd som omfattar uppförande av en kärnteknisk anläggning ger rätt att utan ytterligare godkännande enligt denna lag påbörja uppförandet av anläggningen.

Paragrafen är ny och förtydligar att ett tillstånd till uppförande enligt lagen ger direkt rätt att påbörja uppförandet av anläggningen utan ytterligare ansökningsförfarande och godkännande. Detta styr omfattning och detaljnivå för en ansökans innehåll och gör att tillståndet motsvarar det internationellt etablerade steget för byggnationstillstånd (eng. *construction license*). Den tidigare etablerade tillämpningen att ett tillstånd ges med villkor om att ett särskilt godkännande krävs innan uppförande får påbörjas ska därmed inte nyttjas för nya ansökningar. Flexibilitet för tillverkare av nya typer av anläggningar eller nya sökanden att få återkoppling på i vilken utsträckning en planerad plats, anläggning eller organisation och resurser har förutsättningar att uppfylla krav på säkerhet och strålskydd enligt denna lag och strålskyddslagen uppnås i stället genom 5 c–e §§ om förberedande dialog för potentiella sökanden och förhandsbesked för potentiella sökanden samt tillverkare och andra leverantörer.

*Stegvist godkännande**5 o §*

Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva att de krav som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa är uppfyllda innan en tillståndshavare för en kärnteknisk anläggning får inleda

- 1. provdrift,*
- 2. rutinmässig drift, eller*
- 3. avveckling.*

En ansökan om godkännande lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer som, efter prövning av att förutsättningarna för att inleda ett nytt moment enligt första stycket 1–3 är uppfyllda, får godkänna att ett sådant moment inleds.

Av paragrafen som är ny framgår det stegvisa godkännandet som innebär att efter att tillstånd har meddelats, krävs ytterligare granskning och uppföljning av att tillståndshavaren uppfyller nödvändiga

krav för att få inleda ett nytt moment mot en idrifttagen anläggning. Tillståndshavaren får alltså inte gå vidare till nästa steg eller moment i processen förrän den ansvariga myndigheten har granskat och godkänt att så sker. Det första steget som kräver godkännande är när verksamheten vid anläggningen, efter att den är uppförd, ska påbörja provdrift. Provdraft sker under en begränsad tid för att testa och förbereda anläggningen inför rutinmässig drift, som är nästa moment i det stegvisa förfarandet. Se även definitioner av dessa begrepp i 2 §.

5 p §

Innan godkännande att inleda avveckling enligt 5 o § får meddelas, ska kungörelse ske enligt 5 l §.

Paragrafen är ny. Utgångspunkten är att det samråd som sker inför prövning av tillstånd är tillräckligt omfattande vid tillämpning av Århuskonventionen. Även om den information och det underlag som aktualiseras i det stegvisa godkännandet för provdrift och rutinmässig drift är mer detaljerat och preciserat, har frågorna i sak redan avhandlats och samråtts om i tillståndsprövningen. När det gäller avveckling är det tveksamt om ett samråd vid tiden för tillståndsprövning är tillräckligt inför inledande av avveckling, som kan inträffa vid en avsevärt senare tidpunkt än när tillståndsansökan gav in. Därför införs krav på samråd innan avveckling får inledas. Samråd ska ske på samma sätt som enligt 5 l §.

5 q §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. de krav som ska vara uppfyllda för att ett godkännande enligt 5 o § ska kunna ges,*
- 2. innehållet i och utformningen av en ansökan om godkännande.*

Paragrafen som är ny avser bemyndigande att meddela närmare föreskrifter för den ordning som införs genom 5 o §.

13 §

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska

1. svara för kostnaderna för de åtgärder som avses i 10–12 §§, och
2. *se till att det finns* en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att kunna fullgöra
 - a) de åtgärder som avses i 10–12 §§,
 - b) åtgärder som följer av villkor som har beslutats eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag,
 - c) skyddsåtgärder i händelse av driftstörningar eller haverier i anläggningen, och
3. i fråga om entreprenörer som vidtar åtgärder på uppdrag av tillståndshavaren, och i fråga om sådana entreprenörers underentreprenörer, säkerställa att de har de personella resurser med lämpliga kvalifikationer och färdigheter som krävs för att tillståndshavaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter.

I fråga om skyldighet för tillståndshavare att svara för vissa kostnader som staten har och säkerställa finansieringen av de kostnader som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Bestämmelsen innebär ett förtydligande om vad som redan är gällande praxis. Genom justeringen i *första stycket punkten 2* klargörs att tillståndshavaren inte behöver ha alla nödvändiga resurser inom den egna organisationen. Oavsett behöver tillståndshavaren alltid göra en avvägning mellan att använda egen personal eller att anlita entreprenörer eller annan inhyrd personal, med beaktande av vilken betydelse fördelningen har för att upprätthålla säkerheten och strålskyddet.

I ljuset av nyetablering av kärnkraft kan förtydligandet öka förutsägbarheten för nya aktörer avseende vilka krav som ställs på organisationen. Därmed sker också en anpassning till nya ägar- och driftmodeller där t.ex. frågan om nyttjande av gemensamma resurser mellan olika tillståndshavare på samma förlägningsplats kan aktualiseras. Att till viss del anlita inhyrd personal för att utföra vissa uppgifter som åligger tillståndshavaren är praxis sedan lång tid tillbaka.

Oavsett om tillståndshavaren väljer att ha alla nödvändiga resurser inom den egna organisationen eller att anlita någon utomstående för vissa uppgifter, är det ett ovillkorligt krav att tillståndshavaren är en s.k. kompetent beställare som kan beställa, leda och värdera det arbete som görs av inhyrd personal samt förstår hur det påverkar förutsättningarna för drift och underhåll. Ansvar för att

upprätthålla säkerhet och strålskydd ligger alltid på tillståndshavaren, och kan aldrig delegeras till någon annan.

Av första stycket tredje punkten framgår sedan tidigare att det är tillståndshavaren som ska försäkra sig om att de som anlitas som entreprenörer och underentreprenörer och som utför åtgärder på tillståndshavarens anläggningar har den kompetens och de resurser som krävs för att säkerheten ska upprätthållas.⁴

Med entreprenörer i bestämmelsen avses också leverantörer och andra som utför uppdrag på tillståndshavarens vägnar.

14 §

Skyldigheterna enligt 10 § kvarstår till dess att de har fullgjorts, även om

1. ett tillstånd återkallas,
2. ett tillstånds giltighetstid går ut, *eller*
3. rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla enligt den upprädda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling.

Trots första stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ge dispens från skyldigheterna enligt 10 §.

Paragrafen återställs till sin ursprungliga form, som den såg ut innan en begränsning av antal och plats för nya kärnkraftsreaktorer infördes 2010, genom att den tidigare punkten 4 utgår.

Överföring av tillstånd

14 a §

Ett tillstånd eller en del av ett tillstånd till kärnteknisk verksamhet får efter prövning av den myndigheten som regeringen bestämmer föras över till någon annan.

Ett tillstånd får överföras om den som ansöker om att ta över tillståndet uppfyller de krav som följer av denna lag, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om överföring av tillstånd.

⁴ Tidigare regler i kärntekniklagen om krav på godkännande av entreprenörer och underentreprenörer avskaffades den 1 augusti 2017 i syfte att undanröja en potentiell otydlighet om vem som har det yttersta ansvaret, se prop. 2016/17:157.

I paragrafen som är ny anges under vilka förutsättningar hela eller delar av ett tillstånd kan överföras till någon annan än den befintliga tillståndshavaren. Vilka uppgifter som ansökan ska innehålla specificeras närmare i kärnteknikförordningen, se avsnitt 15.3. Prövningen ska särskilt beakta ekonomiska, administrativa och personella resurser hos den som ansöker om att överta tillståndet.

Utgångspunkt för prövningen är de delar som avser den kärntekniska anläggningen inte ska prövas på nytt, däremot är en ny tillståndshavares förmåga att upprätthålla och förstå de tekniska aspekterna en viktig förutsättning för att kunna bedriva fortsatt verksamhet med bibehållna krav på säkerhet och strålskydd i fokus.

Överföringen kan avse hela eller delar av ett tillstånd, beroende på ansökans omfattning och prövningsmyndighetens bedömning.

Om prövningen resulterar i beslut om överföring av tillstånd till ny tillståndshavare, bör den befintliga tillståndshavaren i ett annat beslut samtidigt befrias från sina skyldigheter, helt eller delvis, enligt 14 § andra stycket.

15 a §

Paragrafen upphör att gälla som en följd av att plats- och antalsbegränsningar för kärnkraftsreaktorer tagits bort genom den ändring av miljöbalken som genomfördes 2023.

23 §

Beslut enligt denna lag som har fattats av den myndighet som regeringen bestämmer eller beslut av lokal säkerhetsnämnd om begäran enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar att beslut som meddelats av den ansvariga myndigheten liksom vissa beslut som meddelats av lokal säkerhetsnämnd, överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av *andra stycket* framgår att för att kammarrätten ska ta upp ett överklagat beslut till prövning, krävs prövningstillstånd.

Äldre delar om verkan av myndighetsbeslut formuleras om och flyttas till 24 §.

24 §

Beslut enligt denna lag som har fattats av den myndighet som regeringen bestämmer ska gälla omedelbart om inte annat bestäms.

Paragrafen reglerar att beslut som meddelats med stöd av lagen gäller omedelbart. Motsvarande bestämmelse finns i 10 kap. 3 § strålskyddslagen (2018:396). Om beslut i ett ärende fattas enligt både kärntekniklagen och strålskyddslagen är det en fördel om hanteringen av överklagade beslut är densamma. Det är därför ändamålsenligt att den rådande ordningen består, även om den föreslagna prövningsmodellen innebär en viss utökning av antalet beslut som kan meddelas med stöd av kärntekniklagen, och att dessa som utgångspunkt gäller omedelbart. De tillkommande typerna av beslut ger ingen rätt att vidta någon åtgärd, därför bedöms dessa kunna omfattas av huvudregeln.

24 a §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar.

Paragrafen reglerar att den som uppfyller kriterierna enligt 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga ett beslut om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av kärntekniska anläggningar. Detta innebär att överklaganderätten inte gäller godkännanden att inleda moment i enlighet med bestämmelsen i 5 o §.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
2. Äldre föreskrifter ska gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2026 och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant ärende till dess ärendet är slutligt avgjort.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026. *Punkten 2* tydliggör att förändringarna i lagstiftningen inte ska tillämpas i sådana ärenden där ansökan kommit in till Strålsäkerhetsmyndigheten före ikraftträdande.

15.5 Förslaget till lag om ändring av offentlighet- och sekretesslagen (2009:400)

30 kap.

23 §

Sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Sekretess enligt första stycket gäller även i en statlig myndighets verksamhet som består i prövning av förhandsbesked enligt 5 d § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafens *andra stycke* är nytt och förtydligar att statlig myndighets verksamhet att pröva förhandsbesked enligt kärntekniklagen omfattas av sekretess. Prövning av bindande förhandsbesked enligt lagen har ett nära samband med tillståndsgivning, men det finns även omständigheter som talar emot att tillämpningsområdet för tillståndsgivning även kan utsträckas till förhandsbesked. Tillägget i bestämmelsen syftar till att säkerställa att det föreligger sekretessgrund.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2026, dvs. samtidigt som möjligheten till förhandsbesked införs i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

15.6 Förslaget till förordning om ändring av förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

Frågor som föregår prövning av tillstånd

Förberedande dialog och förhandsbesked

2 a §

En begäran om förberedande dialog enligt 5 c § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten och innehålla en

- 1. översiktlig redogörelse över vilken verksamhet som planeras, och*
- 2. övergripande plan för framtagning av ansökan om tillstånd för den planerade verksamheten.*

Paragrafen är ny och reglerar att det krävs vissa förberedelser av den som begär förberedande dialog innan dialogen kan äga rum. Det som krävs framgår av *punkten 2 och 3* och är en övergripande information över vilken typ av verksamhet som planeras för såsom vilken anläggning som är aktuell och grundläggande egenskaper för anläggningen. Det behövs också övergripande information om planeringsförutsättningar för framtagande av en ansökan om tillstånd.

Av denna bestämmelse och 5 c § andra stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet följer att Strålsäkerhetsmyndigheten får begränsa omfattningen av dialogen i varje enskilt fall. Skäl som kan ligga till grund för omfattningen kan vara att myndigheten bedömer att det saknas information för att dialogen ska vara ändamålsenlig, eller att de frågor som diskuteras inom ramen för dialogen i stället bör hanteras inom en ansökan om förhandsbesked.

2 b §

En ansökan om förhandsbesked enligt 5 d § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten som prövar förhandsbesked.

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av ansökan om förhandsbesked samt förena ett sådant besked med villkor.

Paragrafen är ny och delegerar i *första stycket* uppgiften att pröva förhandsbesked till Strålsäkerhetsmyndigheten, som därmed också tar emot en sådan ansökan.

Av *andra stycket* följer att samma myndighet får föreskriva om innehåll i och utformning av en ansökan om förhandsbesked, samt förena ett förhandsbesked med villkor.

2 c §

Ett förhandsbesked som innebär att det finns förutsättningar att uppfylla tillämpliga krav som följer av lagen om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (2018:396) och villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa, ska innehålla

- 1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om tillstånd söks inom fem år från det att beslutet om förhandsbesked vann laga kraft,*
- 2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärder som omfattas av krav på tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet får påbörjas, och*
- 3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande tillståndsprövningen.*

Paragrafen är ny och reglerar vilken information som ska framgå av ett positivt förhandsbesked.

Första punkten avser information att en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen ska ha inkommit inom 5 år för att förhandsbeskedet ska vara giltigt.

Andra punkten avser information om att förhandsbesked inte ger rätt påbörja åtgärder som är tillståndspliktiga enligt kärntekniklagen.

Tredje punkten avser information om att eventuella villkor behöver framgå av förhandsbeskedet.

3 d §

En ansökan om tillstånd till uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning enligt 5 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska innehålla

- 1. en övergripande beskrivning av den tänkta förlägningsplatsen och dess förutsättningar för den sökta verksamheten avseende säkerhet och strålskydd,*
- 2. en preliminär strålsäkerhetsrapport,*
- 3. övergripande beskrivning av organisation, ledning och styrning för uppförande och drift,*
- 4. övergripande beskrivning av hantering och slutförvaring av uppkommet avfall,*

5. övergripande beskrivning av sökandens förutsättningar att uppfylla 13 § lagen om kärnteknisk verksamhet och åtaganden enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättnings vid radiologiska olyckor,

6. övergripande beskrivning av skyddet mot sabotage och olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall,

7. övergripande beskrivning av beredskap och krishantering vid anläggningen,

8. övergripande beskrivning av förutsättningarna för kärnämneskontroll, och

9. övriga uppgifter som bedöms nödvändiga för att påvisa hur krav på säkerhet och strålskydd uppfylls.

Paragrafen som är ny anger översiktligt och på principiell nivå vilken typ av övergripande information en ansökan om tillstånd till en kärnteknisk anläggning behöver innehålla. Kärntekniklagen reglerar inte vad en ansökan ska innehålla, till skillnad mot vad som gäller enligt t.ex. miljöbalken. Syftet med bestämmelsen är att formalisera och belysa vilka olika frågeställningar som är särskilt viktiga att beakta i en prövning av tillstånd till en kärnteknisk anläggning.

Strålsäkerhetsmyndigheten har enligt 3 f § möjlighet att genom föreskrifter ytterligare detaljera krav och omfattning på ansökans innehåll.

Första punkten avser en övergripande beskrivning som visar den tänkta förlägningsplatsens förutsättningar för den sökta verksamheten med beaktande av säkerhet och strålskydd. Platsens förutsättningar ska bedömas i relation till vilka tekniska lösningar såsom reaktorteknologi eller andra tekniska specifikationer avseende andra kärntekniska anläggningar, som är avsedda att byggas och drivas, mängden och typen av potentiella utsläpp av radioaktiva ämnen och dess påverkan på människa och miljön. Det krävs också en beskrivning av lokala/regionala förhållandena såsom befolkningstäthet, geologiska förhållanden, kylvattentillgång om det är en förutsättning för anläggningen och grundvattenförhållanden samt vilka yttre händelser såsom som har beaktats (såsom väderförhållanden, geologiska och hydrologiska förutsättningar).

Enligt *andra punkten* krävs en preliminär strålsäkerhetsrapport (på engelska *preliminary safety assessment report* eller *preliminary safety analysis report* och brukar förkortas med PSAR). Strålsäkerhetsrapporten är central dokumentation som på ett samlat sätt visar hur säkerheten och strålskyddet i en kärnteknisk anläggning upprätthålls och knyter an till viktiga aspekter av anläggningens uppför-

ande och drift. Dokumentation har generellt en viktig roll i både tillståndsprövningsprocessen och i olika skeden av konstruktionsarbetet, inklusive inför och under idrifttagning, till drift och avveckling. Den preliminära strålsäkerhetsrapporten är den rapport som inför installation och byggnation visar hur värderingar och förhållanden av betydelse för säkerheten och strålskyddet har beaktats och värderats.

Tredje punkten avser beskrivning av organisation, styrning och ledning samt resurser under uppförande och drift. Organisationens utformning utgör en grundförutsättning för att upprätta säkerheten och strålskyddet under en anläggnings livscykel. Det är upp till tillståndshavaren att utforma organisationen utifrån verksamhetens specifika behov och tillämpliga krav genom att exempelvis anpassa organisationens struktur och tillgängliga resurser till stöd för en säker verksamhet, ett gott strålskydd och fysiskt skydd samt en ändamålsenlig beredskap och krishantering vid radiologiska nödsituationer. Den som söker om tillstånd behöver därför visa att verksamheten kan bedrivas med en organisation som är utformad för att kunna upprätthålla och utveckla säkerheten och strålskyddet under anläggningens olika faser.

Fjärde punkten avser en övergripande beskrivning av hur uppkommet avfall ska hanteras och slutförvaras, såsom de dimensionerande principerna för hanteringen av kärnavfall och använt kärnbränsle samt en övergripande redogörelse för hur avfallet ska tas om hand. De krav som ställs på en tillståndshavare i detta avseende framgår av 10 § kärntekniklagen.

Femte punkten tar sikte på sökandens ekonomiska förutsättningar att bedriva verksamheten och uppfylla de ekonomiska åtaganden som åligger en tillståndshavare. Dessa åtaganden rör finansiering av hantering och slutförvaring av avfallet samt åtaganden enligt lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Sjätte punkten avser belysning av frågor som kopplar till anläggningens fysiska skydd, dvs. skyddet mot att antagonistiska handlingar. De krav som ställs på en tillståndshavare i detta avseende framgår av 4 § 1 och 4 kärntekniklagen.

Sjunde punkten avser en beskrivning av grunderna för anläggningens beredskap och krishantering. Här kan t.ex. beskrivas scenarier för radiologiska nödsituationer, dvs. systematiska beskrivningar av förlopp vid en hypotetisk radiologisk nödsituation vid en

kärnteknisk anläggning. Sökanden behöver beskriva på vilket sätt anläggningens beredskap och krishantering är i paritet med grunden för samhällets beredskap.

Åttonde punkten avser en plan för sökandens kommande arbete med frågor om kärnämneskontroll, med särskilt tonvikt på de organisatoriska förutsättningar som krävs för att hantera dialog med Strålsäkerhetsmyndigheten och internationella kontrollorgan.

Nionde punkten anger att sökanden behöver ange övriga uppgifter som krävs för att visa hur krav på säkerhet och strålskydd kan tillgodoses.

3 e §

En ansökan enligt 14 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska innehålla

1. uppgifter om det tillstånd som avses, namn, organisationsnummer, adress och kontaktperson till tillståndshavaren och den som ansöker om att överta tillståndet,
2. en redogörelse för hur den som ansöker om att överta tillståndet uppfyller 13 § lagen om kärnteknisk verksamhet,
3. en redogörelse av om överlåtelsen påverkar möjligheten att avkräva fullgörande av de skyldigheter som en tillståndshavare har enligt 10–12 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
4. uppgifter om ansvarsfördelning mellan tillståndshavaren och den som ansöker om att överta tillståndet för sådant använt kärnbränsle eller kärnavfall som har uppstått i befintlig verksamhet,
5. en beskrivning av planering och förberedelser inför överlåtelsen,
6. uppgifter om hur den som ansöker om att överta tillståndet uppfyller åtaganden enligt lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor, och
7. uppgifter om övriga förutsättningar som har betydelse för överlåtelsen och parternas skyldigheter.

Paragrafen är ny och förtydligar vad en ansökan om överföring av tillstånd enligt 14 a § kärntekniklagen ska innehålla.

Ett tillstånd enligt kärntekniklagen förutsätter att tillståndshavaren dels har tillräcklig verksamhetsförmåga dvs. tillfredsställande förmåga i fråga om ledningssystem, sakkunskap, bemanning och annat som behövs för att bedriva verksamheten på ett säkert sätt till dess att anläggningen är helt avvecklad och avfallet slutligt bortskaffat, dels har tillräcklig finansiell förmåga, dvs. den finan-

siella förmåga som behövs för att betala de kostnader som fullgörandet av skyldigheterna innebär.

Prövning av överföring av tillstånd sker utifrån en övergripande helhetsbedömning avseende förmåga och förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med gällande regelverk hos den som ansöker om att överta tillståndet.

Första punkten anger behovet av att grundläggande administrativa uppgifter framgår av ansökan och utgår från att ansökningar om överföring av tillstånd respektive befrielse från skyldigheter (dispens enligt 14 § andra stycket kärntekniklagen) sker samtidigt och samordnat.

Andra punkten avser en utförlig redogörelse för hur den som ansöker om att överta tillståndet på ett tillfredsställande sätt kan uppfylla gällande krav enligt 13 § kärntekniklagen. Här åsyftas utvecklad information om de organisatoriska förutsättningarna för att verksamheten kan bedrivas i enlighet med högt ställda krav på säkerhet och strålskydd. Organisation, ledning och styrning är av central vikt i denna bedömning. Även om tekniska lösningar i sig inte ska prövas på nytt vid en ansökan om överföring av tillstånd, behöver sökanden visa på förmåga att på ett tillfredsställande sätt kunna hantera verksamhetens tekniska förutsättningar. Därutöver behöver sökanden också ge in information om den långsiktiga finansiella förmågan som kopplar till hantering och slutförvaring av uppkommet avfall.

Tredje punkten tar särskilt sikte på en bedömning av förmågan att efterleva de allmänna skyldigheterna enligt 10–12 §§ kärntekniklagen.

Fjärde punkten avser en situation då aktuell verksamhet redan har genererat avfall och syftar till att klargöra hur ansvaret mellan den tidigare och den nye tillståndshavaren ska fördelas för att finansiera eller för att utföra åtgärder i samband med nedmontering och rivning av stängda anläggningar, omhändertagande av avfall och därmed tillhörande frågeställningar och kostnader.

Femte punkten förutsätter en utförlig beskrivning av planering och faktiska förberedelser som sker hos de olika parterna för att säkerställa en övergång som inte påverkar säkerheten och strålskyddet i den aktuella verksamheten.

Sjätte punkten avser att sökanden behöver redogöra för hur åtagandet kan uppfyllas som följer av lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Sjunde punkten avser förutsättningar som parterna bedömer kan ha betydelse för prövningen och parternas skyldigheter. T.ex. fastighets- eller nyttjanderättsfrågor som uppstår i samband med överföringen och som är kopplade till den aktuella förlägningsplatsen, om det finns en risk att sådana frågor försvårar för den nya tillståndshavarens möjlighet att ta det ansvar som tillkommer varje tillståndshavare. Skulle ett arrende- eller nyttjanderättsavtal aktualiseras t.ex. genom att den ursprungliga tillståndshavaren även fortsättningsvis äger fastigheten som utgör förlägningsplatsen är det viktigt att avtalet inte inskränker den nya tillståndshavarens möjligheter att fullt ut ta ansvar för den kärntekniska verksamhet som tillståndet omfattar. Skyldigheter och rättigheter enligt kärntekniklagen tillkommer enbart tillståndshavaren och inte den formella ägaren till marken eller byggnaderna.

3 f §

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet *eller överlåtelse av tillstånd*.

Bestämmelsen som ger Strålsäkerhetsmyndigheten bemyndigande att meddela närmare föreskrifter förtydligas på samma sätt som 5 m § kärntekniklagen.

Prövande myndighet

16 §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd

1. enligt 5 § och 5 a första stycket 2 § samt villkor enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och denna förordning,

2. att transportera eller till Sverige föra in eller genom Sverige transitera kärnämnen eller kärnavfall, och

3. att föra ut kärnavfall från Sverige.

Trots första stycket ska regeringen pröva frågor om tillstånd att från ett land utanför Europeiska unionen till Sverige föra in

1. anrikat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233,

2. anrikat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör *mer än* 5 kilogram,

3. *mer än* 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening, eller

4. använt kärnbränsle som innehåller *mer än* 20 kilogram uran.

Regeringen ska också pröva frågor om tillstånd att från ett annat land i Europeiska unionen till Sverige föra in

1. anrikat uran eller förening vari sådant uran ingår som innehåller mer än 20 procent av isotopen 235 eller 233 om isotopen 235 eller 233 utgör *mer än* 5 kilogram, eller

2. *mer än* 5 kilogram plutonium i ren form eller ingående i förening.

Bestämmelsen anger att utgångspunkten är att Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor till tillstånd enligt kärntekniklagen. För vissa ämnen och större mängder som rör införsel till Sverige är det dock fortsatt motiverat att regeringen beslutar om tillstånd.

Första stycket andra och tredje punkten motsvaras av 18 § i den nuvarande lydelsen.

Andra och tredje stycket motsvaras av 16 a § första och andra stycket i den nuvarande lydelsen, med undantag för punkterna 4 och 5 i första stycket som utgår ur uppräkningsen, vilket innebär att det fortsatt är Strålsäkerhetsmyndigheten som får besluta om tillstånd för naturligt eller utarmat uran samt torium.

16 a §

Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om överföring av tillstånd enligt 14 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Paragrafens innehåll är nytt och reglerar att det är Strålsäkerhetsmyndigheten som prövar frågor om överföring av tillstånd. Det gäller oavsett om myndigheten har beslutat det ursprungliga tillståndet eller inte.

18 §

Om Strålsäkerhetsmyndigheten finner att ett ärende om tillstånd enligt 5 § eller 5 a § första stycket 2 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt har principiell betydelse eller är av särskild vikt, ska myndigheten med ett eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning.

Paragrafen reglerar att Strålsäkerhetsmyndigheten ska lämna över ärenden till regeringens prövning, om ärendet är av principiell betydelse eller av särskild vikt. Tillämpningsområdet blir generellt. När myndigheten blir prövningsmyndighet för alla beslut enligt kärntekniklagen är går det inte helt att utesluta att det kan finnas tillståndsärenden som till sin karaktär är sådana att de lämpligen avgörs av regeringen i stället för myndigheten. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att möjligheten till överlämnande finns.

Bestämmelsen motsvaras av 18 a § i den nuvarande lydelsen.

19 §

Strålsäkerhetsmyndigheten ska *utföra de uppgifter* om transport av använt kärnbränsle eller kärnavfall till eller genom Sverige som ges in av en behörig myndighet i ett annat land inom Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Myndigheten ska följa de tidsfrister som anges i artiklarna 8 och 9 i direktivet. Om myndigheten inte har svarat inom den tid som anges i artikel 9.1, ska myndigheten anses ha lämnat sitt medgivande till transporten.

Paragrafen justeras så att det framgår att uppgifterna ska utföras av Strålsäkerhetsmyndigheten. Till skillnad från den nuvarande lydelsen i 19 § behöver det inte framgå att myndigheten ska ta emot och pröva sådana ansökningar som omfattas av bestämmelsen. Detta följer direkt av 16 § första stycket 2.

Stegvist godkännande

20 a §

En ansökan om godkännande att inleda ett nytt moment enligt 5 o § första stycket 1–3 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten som utför den prövning och godkänner att ett sådant moment får inledas.

Paragrafen som är ny innehåller ett bemyndigande till Strålsäkerhetsmyndigheten att ta emot ansökan, pröva den och fatta beslut om godkännande att inleda moment i det stegvisa förfarande som framgår av 5 o § kärntekniklagen.

20 b §

Strålsäkerhetsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. åtgärder som krävs för att sådana förpliktelser ska uppfyllas som ingår i Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnvapen och obehörig befattning med kärnämne och sådant kärnavfall som utgörs av använt kärnbränsle,

2. förläggningsplatsens förutsättningar enligt 3 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, samt vilket underlag som krävs för att kunna visa detta,

3. innehållet i och utformningen av en ansökan om sådana godkännanden som avses i 5 o § lagen om kärnteknisk verksamhet,

4. de krav som ska vara uppfyllda för att ett godkännande enligt 5 o § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet ska kunna ges,

5. vad som krävs i fråga om värdering, verifiering och förbättring av säkerheten enligt 10 § 1 lagen om kärnteknisk verksamhet,

6. åtgärder som, utöver anmälningar enligt 14 §, krävs för att uppfylla kravet i 10 § 2 lagen om kärnteknisk verksamhet,

7. åtgärder i fråga om avfall och avveckling som krävs för att uppfylla kraven i 10 § 3 och 4 lagen om kärnteknisk verksamhet,

8. upplysningar och överföring av värden för processparametrar enligt 10 § 5 lagen om kärnteknisk verksamhet, och

9. de befogenheter som ska gälla för sådana internationella övervakare som avses i 17 § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet.

Innan Strålsäkerhetsmyndigheten meddelar föreskrifter enligt första stycket 1 eller 5 som rör fysiska skyddsåtgärder vid kärntekniska anläggningar, ska myndigheten höra den myndighet som är elberedskapsmyndighet enligt elberedskapslagen (1997:288).

Första stycket andra punkten är ny och innehåller ett bemyndigande för Strålsäkerhetsmyndigheten att meddela föreskrifter om förläggningsplatsen förutsättningar.

Enligt *första stycket tredje och fjärde punkten* får Strålsäkerhetsmyndigheten även ett bemyndigande att meddela föreskrifter kopplat till det stegvisa godkännandet.

24 a §

Om en ansökan enligt 5 § eller 14 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avser sådan verksamhet som omfattas av lagen (20XX:YY) om principbeslut för vissa verksamheter, ska myndigheten när ansökan har inkommit inhämta de yttranden som behövs från övriga myndigheter, kommuner och andra som är berörda.

I frågor som rör sökandens ekonomiska resurser ska Strålsäkerhetsmyndigheten inhämta yttrande från Riksgäldskontoret, som särskilt ska yttra sig över sökandens förutsättningar att svara för kostnader enligt 13 § första stycket 1 lagen

(1984:3) om kärnteknisk verksamhet samt enligt 30 § och 31 § lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Om ansökan avser en ny kärnkraftsreaktor eller ändring av högsta tillåtna termiska effekt för en kärnkraftsreaktor som ska anslutas till transmissionsnätet, ska myndigheten ge Affärsverket svenska kraftnät tillfälle att yttra sig över ansökan.

Paragrafen reglerar ansökningar om tillstånd till kärntekniska anläggningar som omfattas av krav på principbeslut enligt lagen om principbeslut för vissa verksamheter och ansökningar om överföring av tillstånd, ska Strålsäkerhetsmyndigheten inhämta yttranden som behövs från myndigheter, kommuner och andra berörda.

Andra stycket reglerar att Strålsäkerhetsmyndigheten ska inhämta yttrande från Riksgäldskontoret i frågor som rör sökanden ekonomiska resurser kopplat till förutsättningar att svara för kostnader kopplat till avfallshantering och skadeståndersättning. Riksgälden ska höras både avseende ärenden om tillstånd och överföring av tillstånd. Riksgäldskontorets uppgifter består framför allt av att bistå Strålsäkerhetsmyndigheten i bedömningar av andra, fjärde och sjätte punkten enligt 3 e §.

Även andra myndigheter kan bli aktuella att höra i ärenden om överföring av tillstånd.

Tredje stycket reglerar Affärsverkets svenska kraftnäts rätt att yttra sig över ansökan. Bestämmelsen justeras så att yttrande endast behövs för kärnkraftsreaktorer som planeras att anslutas till transmissionsnätet.

Bestämmelsen motsvarar delvis 24 § i nuvarande lydelse.

24 b §

Om en ansökan enligt 24 § avser en fråga som regeringen ska pröva, ska myndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.

Paragrafen är ny och motsvarar delvis 24 § i nuvarande lydelse.

24 d §

Strålsäkerhetsmyndighetens beslut enligt denna förordning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen reglerar att Strålsäkerhetsmyndighetens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen motsvarar delvis 24 a § i nuvarande lydelse.

27 §

Strålsäkerhetsmyndigheten *prövar frågor* om dispens enligt 14 § *andra stycket* lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet *i de fall som myndigheten prövar frågor om tillstånd enligt denna förordning*.

Paragrafen reglerar att Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om dispens enligt kärntekniklagen, under förutsättning att myndigheten är prövningsinstans.

28 §

En ansökan om dispens enligt 14 § andra stycket lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Om ansökan avser en fråga om dispens som regeringen ska pröva, *eller har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt*, ska Strålsäkerhetsmyndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande *lämna över ärendet till regeringens prövning*.

Bestämmelsen reglerar att en ansökan om dispens ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten. Om dispensen prövas av regeringen eller om myndigheten finner att ett ärende har principiell betydelse eller är av särskild vikt, ska ärendet överlämnas till regeringen för prövning.

Referenser

Offentligt tryck

Lagar

Regeringsformen.

Miljöbalken.

Väglag (1971:948).

Ledningsrättslag (1973:1144).

Vattenlag (1983:291).

Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser.

Lag (1988:189) om förhandsbesked i skattefrågor.

Lag (1988:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Minerallag (1991:45).

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Ellagen (1997:857).

Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Fordonslag (2002:574).

Lag (2003:113) om elcertifikat.

Lag (2006:263) om transport av farligt gods.

Lag (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Plan- och bygglag (2010:900).

Lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor.

Budgetlag (2011:203).
Avgasreningslag (2011:318).
Lag (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.
Lag (2011:1200) om elcertifikat.
Lag (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.
Strålskyddslag (2018:396).
Förvaltningslag (2017:900).
Säkerhetsskyddslag (2018:585).
Järnvägstekniklag (2022:366).
Lag (2023:866) om ändring i miljöbalken.

Förordningar

Kontinentalsockelförordning (1966:315).
Förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.
Förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet.
Avgiftsförordning (1992:191).
Mineralförordning (1992:285).
Förordning (2007:1054) med instruktion för lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar.
Förordning (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.
Plan- och byggförordning (2011:338).
Miljöprovningsförordning (2013:251).
Miljöbedömningsförordning (2017:966).
Förordning (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter.
Förordning (2021:808) om nätkoncession.

Myndighetsföreskrifter

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar.

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning.

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:4) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer.

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:5) om värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer.

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:6) om drift av kärnkraftsreaktorer.

Internationella konventioner (eller Sveriges internationella överenskommelser)

SÖ 1970:12, *Fördraget om icke-spridning av kärnvapen*.

SÖ 1992:1, *Esbokonventionen*, samt i protokollet till konventionen SÖ 2006:24.

SÖ 1995:71, *Konventionen om kärnsäkerhet*.

SÖ 2025:28, *Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor*.

Rättsakter från EU

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

- Rådets direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (kärnsäkerhetsdirektivet).
- Ändring av rådets direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (2014/87/Euratom).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.
- Grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning (2013/59/Euratom) (strålskyddsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 om den inre marknaden för el (Elmarknadsförordningen).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2144 av den 27 november 2019 om krav för typgodkännande av motorfordon och deras släpvagnar samt de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, med avseende på deras allmänna säkerhet och skydd för personer i fordonet och oskyddade trafikanter.

Propositioner

- Prop. 1973/90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.*
- Prop. 1980/81:90, *Om riktlinjer för energipolitiken.*
- Prop. 1983/84:60, *Med förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet.*
- Prop. 1983/84:90, *Om ändrade former för finansiering av bostadslån m.m.*
- Prop. 1983/84:120, *Om regeringens befattning med besvärärenden.*

- Prop. 1985/86:1, *Förslag till plan- och bygglag.*
- Prop. 1985/86:3, *Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*
- Prop. 1995/96:127, *Några frågor om sekretess.*
- Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk.*
- Prop. 1997/98:65, *Reformerat förhandsbesked i skattefrågor, m.m.*
- Prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 2001/02:130, *Fordonslag m.m.*
- Prop. 2004/05:65, *Århuskonventionen.*
- Prop. 2005/06:76, *Kärnsäkerhet och strålskydd.*
- Prop. 2008/09:76, *Forum för prövning av slutförvaringssystem för använt kärnbränsle eller kärnavfall.*
- Prop. 2009/10:163, *Vissa metrologifrågor.*
- Prop. 2009/10:172, *Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte.*
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2009/10:184, *Åtgärdsprogram och tillämpningen av Miljö kvalitetsnormer.*
- Prop. 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter.*
- Prop. 2012/13:150, *Patientrörlighet i EU – förslag till ny lagstiftning.*
- Prop. 2014/15:1, *Budgetproposition för 2015.*
- Prop. 2016/17:157, *Ökad kärnsäkerhet.*
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar.*
- Prop. 2017/18:94, *Ny strålskyddslag.*
- Prop. 2021/22:83, *Fjärde järnvägspaketet.*
- Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023.*
- Prop. 2023/24:19, *Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg.*
- Prop. 2023/24:105, *Energipolitikens långsiktiga inriktning.*
- Prop. 2023/24:126, *Natura 2000-tillstånd i samband med ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen.*

- Prop. 2023/24:152, *Steg på vägen mot en mer effektiv miljöprövning*.
Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*.
Bet. 1980/81:NU60, *Näringsutskottets betänkande över proposition 1980/80:90 om riktlinjer för energipolitiken*.
Bet. 2008/09:NU25, *Riktlinjer för energipolitiken*.
Bet. 2009/10:NU26, *Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte*.
Skr. 2011/12:141, *Kärnkraft utan statliga subventioner*.

Statens offentliga utredningar

- Dir. 2023:155, *Ny kärnkraft i Sverige – ett andra steg*.
SOU 1957:21, *Förenklad bygglagstiftning*, 1957.
SOU 2003:100, *Kärnkraftverkens säkerhet och strålskydd*, 2003.
SOU 2009:88, *Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar*, 2009.
SOU 2010:44 *Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, 2010.
Ds 2004:29, *Århuskonventionen*, 2004.
Ds 2016:25, *Miljöbedömningar*, 2016.
SOU 2014:62, *Förbättrat förhandsbeskedsinstitut*, 2014.
SOU 2019:16, *Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar*, 2019.
SOU 2022:33, *Prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen*, 2022.
SOU 2024:11, *Rätt frågor på regeringens bord – En ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet*, 2024.
Ds 2018:38, *Anpassad miljöprövning för en grön omställning*, 2018.
Ds 2022:22 *Bättre konsekvensutredningar*, 2022.
Fi 2023:F *Finansiering och riskdelning vid investeringar i ny kärnkraft*, 2024.

Regeringsbeslut m.m.

Regeringsbeslut, *Prövning enligt 2 kap. av befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk, Varbergs kommun*, M2005/2913/F/M.

Regeringens skrivelse, *Kärnkraft utan statliga subventioner*, skr. 2011/12:141.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna*, Fi2023/00435 m.fl.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Sveriges Domstolar*, Ju2023/00375, Ju2023/01973 (delvis), Ju2023/02482 m.fl.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket*, Ju2023/02738 (delvis) Ju2023/00399, Ju2023/02425 (delvis) m.fl.

Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende lantmäteriet*, Fi2022/01725.

Regeringsbeslut, *Ny beslutsordning för tillstånd att utforska kontinentalsockeln*, N2022/00730.

Regeringsbeslut, *Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle*, M2018/00217, M2017/02796, M2021/00969.

Regeringsbeslut, *Ansökan om tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle*, M2018/00221.

Regeringsbeslut om kärnavfallsavgifter samt finansierings- och kompletteringsbelopp för 2024, KN2023/04518 och KN2023/04019.

Regeringsuppdrag om utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft, M2022/01731.

Regeringsuppdrag att utreda en ändamålsenlig och effektiv organisering av det tekniska stödet för kärnsäkerhet och strålskydd, KN2023/00022 (delvis), KN2023/02492 (delvis), KN2024/00621.

Domstolsavgöranden

NJA 2021 s. 1187.

NJA 2013 s. 613.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 17 november 2015 i mål nr 4158-14.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 22 februari 2016 i mål nr 2047-14.

MÖD 2000:52.

MÖD 2006:44.

MÖD 2006:70.

MÖD 2013:8.

MÖD 2020:29.

Miljööverdomstolens dom den 27 april 2007 i mål nr M 6815-06.

Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 oktober 2013 i mål nr P1017-13.

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, dom den 5 februari 2014 i mål nr M 45 03.

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 23 juni 2016 i mål nr M 2483-15.

Växjö tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 20 juni 2018 i mål nr M 2836-17.

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 15 juli 2019 i mål nr M 5425-18.

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 22 juni 2022 i mål nr M 1333-11.

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom den 24 oktober 2024 i mål nr M 1333-11 och M 4842-23.

Myndighetsbeslut

Justitieombudsmannen JO 2015/16 s. 326.

Myndighetspublikationer

- Ekonomistyrningsverket, *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, ESV 2004:17, ESV, 2004.
- Ekonomistyrningsverket, *Avgifter för prövning av ärenden – En handledning för myndigheter*, ESV 2004:13, ESV, 2004.
- Ekonomistyrningsverket, *Sätt rätt pris!*, Handledning ESV 2014:52, ESV, 2014.
- Energimyndigheten, *Utvecklingsvägar för elproduktion*, ER 2023:18, 2023.
- Energimyndigheten, *Potentiella områden för fossilfri energi – Delredovisning av uppdraget att kartlägga områden med energipotential inom Sverige*, 2024.
- Kommerskollegium, *Nuclear Power and International Trade: Trade policy for a net-zero energy system*, 2024.
- Kärnavfallsfonden, *Kärnavfallsfondens årsredovisning 2023*, KAF 3.1-5-24.
- Naturvårdsverket, *Samlad statistik om miljöprövning för 2023*, NV-02676-24.
- Regeringskansliet, *Årsredovisning för Regeringskansliet 2023*.
- Riksgälden, *Kärnavfallsavgifter och säkerhetsbelopp – Remiss av kärnavfallsavgifter, finansierings- och kompletteringsbelopp för reaktor-innehavare 2024–2026*, RG 2022/814, 2023-06-28.
- Havs- och vattenmyndigheten, *Uppdrag att utreda frågor om exklusivitet för anläggande av vindkraftsparker i allmänt vatten och i Sveriges ekonomiska zon, Redovisning av regeringsuppdrag*, M2022/00768RU.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Beredning av tillstånd och prövning av tillståndsvillkor gällande kärntekniska anläggningar och andra komplexa anläggningar där strålning används*, STYR131-2010.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Regulatory Approaches in Nuclear Power Supervision*, SSM rapport 2013:29, 2013.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2014*, (SSM2014-4887).
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Översyn av beredskapszoner*, SSM 2017:27, 2017.

- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Strategi för forskningsfinansiering för perioden 2020–2025*, 2020.
- Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2021.
- Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2022.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Översyn av lokala säkerhetsnämnder*, SSM2022-433, SSM, 2022.
- Strålsäkerhetsmyndighetens årsredovisning för 2023.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (delredovisning)*, SSM2022-6007-4, SSM, 2023.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (slutredovisning)*, SSM2022-6007-7, SSM, 2023.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Redovisning av regeringsuppdrag – Värdering av ny reaktorteknik – en bedömning innan en tillståndsprövning*, SSM2024-984-3, SSM, 2024.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Stärkt kompetens för strålsäker kärnkraft (delredovisning)*, SSM2023-4198, SSM, 2024.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Ansökningar om tillstånd för nya kärnkraftsreaktorer och vidare stegvis prövning*, SSM2024-7702-1, SSM, 2024.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Förslag på justering av avgiftsnivåer*, SSM2024-6160-1, SSM, 2024.
- Strålsäkerhetsmyndigheten, *Handbok – Ansökningar om tillstånd för nya kärnkraftsreaktorer och vidare stegvis prövning*, SSM2024-7702-1, SSM, 2024.
- Svenska kraftnät, *Effektivisering av processen för anslutning till transmissionsnätet – Rapportering av regeringsuppdrag*, Svk2023/2085, 2024.
- Sveriges Domstolar, Årsredovisning 2023.

Litteratur, utredningar, publikationer m.m.

- Anshelm, Jonas, *Från energiresurs till kvittblivningsproblem, Frågan om kärnavfallens hantering i det offentliga samtalet i Sverige, 1950–2002*. Oktober 2006.

- Canadian Nuclear Safety Commission, *Site Evaluation and Site Preparation for New Reactor Facilities*, REGDOC-1.1.1 Version 1.1, 2022.
- Canadian Nuclear Safety Commission Regulatory Document 3.5.4, *Pre-Licensing Review of a Vendor's Reactor Design*, REGDOC-3.5.4., 2018.
- Canadian Nuclear Safety Commission Cost Recovery Fees Regulations (SOR 2003–212).
- Energy Act (2013), Storbritannien.
- European SMR pre-Partnership, *Summary Document*.
- European SMR re-Partnership Reports, *Workstream 2 – Licensing*, 2023.
- Förordning om grunderna för avgifter till staten (211/1992), Finland.
- International Atomic Energy Agency, *Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety*, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1), IAEA, Wien, 2016.
- International Atomic Energy Agency, *Site Evaluation for Nuclear Installations*, IAEA Safety Standards Series No. SSR-1, IAEA, Wien, 2019.
- International Atomic Energy Agency, *Licensing Process for Nuclear Installations*, IAEA Safety Standards No. SSG-12, IAEA, Wien, 2010.
- International Atomic Energy Agency, *Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities (Implementation of INFCIRC/225/Revision 5)*, IAEA Nuclear Security Series No. 27-G, IAEA, Wien, 2018.
- International Atomic Energy Agency, *Integrated Nuclear Infrastructure Review (INIR): Ten Years of Lessons Learned*, IAEA-TECDOC-1947, IAEA, Wien, 2021.
- International Atomic Energy Agency, *Integrated Regulatory Review Service (IRRS) Mission to Sweden*, IAEA-NS-IRRS-2022/11, Wien, 2022.
- International Atomic Energy Agency, *Applicability of IAEA Safety Standards to Non-Water Cooled Reactors and Small Modular Reactors*, Safety Reports Series No. 123, IAEA, Wien, 2023.

- International Atomic Energy Agency, *Terms for Describing Advanced Nuclear Power Plants*, IAEA Nuclear Energy Series No. NR-T-1.19, IAEA, Wien, 2023.
- International Atomic Energy Agency, *Report of the Integrated Review Service for Radioactive Waste and Spent Fuel Management, Decommissioning and Remediation (ARTEMIS) Mission to Sweden*, Wien, 2023.
- International Atomic Energy Agency, *Application of the Principle of Defence in Depth in Nuclear Safety to Small Modular Reactors*, INSAG Series No. 28, IAEA, Wien, 2024.
- Nuclear Energy Agency, *Green booklet on Characteristics of an Effective Regulator*, NEA/CNRA/R(2014)/3, OECD Publishing Paris, NEA, 2014.
- Nuclear Energy Agency, *The NEA Small Modular Reactor Dashboard: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, NEA, 2024.
- Nuclear Safety and Control Act (S.C. 1997), Kanada.
- NUWARD SAS, *NUWARD SMR Joint Early Review Summary Report*, NUWARD SMR, 2023.
- NUWARD SMR Joint Early Review, *Pilot Phase Closure Report*, gemensam publication från Strålsäkerhetscentralen (STUK), Autorité de Sureté Nucléaire (ASN) och State Office for Nuclear Safety (SUJB), 2023.
- Office for Nuclear Regulation, *Licensing nuclear installations*, 2021.
- Rubenson, Stefan, *Miljöbalken och strålsäkerheten, olika prövningsordningar – samma mål*. PM upprättat på uppdrag av Strålsäkerhetsmyndigheten, 2019.
- SMR Regulators' Forum, *Licensing Issues Working Group Phase 2 Report*, 2021.
- The Nuclear Installations Act, 1964, Storbritannien.
- Wik, *Miljöbalk 6 kap. 36 §*, Karnov 2024-11-19 (JUNO).

Webbsidor

<https://www.regeringen.se/artiklar/2022/01/slutforvaret-for-anvant-karnbransle/>, hämtad 2024-11-19.

- <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/11/regeringen-lanserar-en-fardplan-for-ny-karnkraft-i-sverige/>, hämtad 2024-12-06.
- <http://www.energimyndigheten.se/energisystem-och-analys/tillstand-och-provning/tillstandsprocesser/tillstand-for-elnet/>, hämtad 2024-11-12.
- <https://www.onr.org.uk/our-work/how-we-regulate/nuclear-site-licensing/>, hämtad 2024-12-02.
- <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>, hämtad 2024-08-01.
- <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>, hämtad 2024-08-01
- <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/processen-i-korthet/>, hämtad 2024-08-01.
- <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggande-bostad/fysiskplanering/jamforelserinomdetaljplaneområdet2024/tidsatgang.82113.html>, hämtad 2024-12-08.
- <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/radioaktivt-avfall/slutforvar/en-stegvis-provning/>, hämtad 2024-11-19.
- <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/aktuellt/nyheter/2021/anmalan-om-permanent-avstangning-av-ringhals-1/?searchQuery=permanent+avst%c3%a4nds+reaktor>, hämtad 2024-12-08.
- <https://aris.iaea.org/>, hämtad 2024-12-01.
- <https://www.iaea.org/resources/webinar/licensing-issues-working-group>, hämtad 2024-12-03.
- <https://www.iaea.org/topics/assistance-for-states/safeguards-by-design>, hämtad 2024-11-27.
- <https://www.uniper.energy/sverige/nyheter/80-blir-det-nya-60-for-karnkraften/>, hämtad 2024-11-19.
- <https://group.vattenfall.com/se/nyheter-och-press/pressmeddelanden/2024/forsmark-och-ringhals-siktat-pa-80-ars-drifttid-av-befintliga-karnkraftreaktorer>, hämtad 2024-11-19.

- <https://group.vattenfall.com/se/nyheter-och-press/nyheter/2024/vattenfall-presenterar-nasta-steg-for-ny-karnkraft>, hämtad 2024-12-01.
- <https://www.cnsccsn.gc.ca/eng/resources/status-of-new-nuclear-projects/darlington/project-timeline/>, hämtad 2024-10-10.
- <https://www.onr.org.uk/publications/regulatory-reports/site-specific-reports/hinkley-point-c-assessment-reports/>, hämtad 2024-10-10.
- <https://www.innovationnewsnetwork.com/getting-equipped-for-the-uk-governments-expected-nuclear-power-expansion/50985/>, hämtad 2024-12-08.
- <https://www.nrc.gov/docs/ML2228/ML22284A024.pdf>, hämtad 2024-12-08.
- <https://www.cnsccsn.gc.ca/eng/reactors/smr/four-pillars/#sec4>, hämtad 2024-12-08.
- <https://www.nrc.gov/reactors/new-reactors/advanced/who-were-working-with/international-cooperation/nrc-cnsccsn-moc.html>, hämtad 2024-12-08.
- <https://www.regeringen.se/remisser/2022/06/remiss-av-sou-202233---om-provning-och-omprovning--en-del-av-den-grona-omstallningen/>, hämtad 2024-10-01.
- <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/fordonsregler/typgodkannande>, hämtad 2024-08-09.
- <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/byggprodukter/att-salja-byggprodukter/typgodkannande>, hämtad 2024-08-09.

Kommittédirektiv 2023:155

Ny kärnkraft i Sverige – ett andra steg

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft. Syftet är att nå regeringens målsättning att Sverige senast år 2040 ska ha 100 procent fossilfri elproduktion. Kärnkraft är en viktig del i att nå det målet. Kraven på strålskydd och kärnsäkerhet, i fortsättningen kallat strålsäkerhet, ska vara oförändrat höga.

Utredaren ska bl.a.

- utreda hur tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer enligt såväl lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som miljöbalken kan effektiviseras med tydlighet och korta provningstider som mål,
- se över ansökningsavgiften enligt förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten och föreslå de ändringar som behövs för ett ändamålsenligt avgiftsuttag som tar hänsyn till nya reaktortyper,
- analysera behovet av anpassning och utveckling av det befintliga kärnavfallsprogrammet för hantering av avfall från nya reaktorer, och
- analysera och bedöma behovet av anpassning av regelverket för beredskaps- och planeringszoner och överföring av processparametrar för nya reaktorer på befintliga och nya platser.

Uppdragen om tillståndsprövning och avgifter ska redovisas senast den 30 december 2024, uppdraget om kärnavfall och använt kärnbränsle den 29 augusti 2025 och uppdraget om beredskap den 27 februari 2026.

Uppdraget att effektivisera tillståndsprövningen av kärnteknisk verksamhet

Det har gått knappt 40 år sedan en ny kärnkraftsreaktor togs i drift i Sverige. Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna har kommit överens om att föreslå lagändringar för att möjliggöra för ny kärnkraft. Regeringen har utifrån överenskommelsen redan föreslagit att begränsningen i 17 kap. 6 a § 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, se propositionen Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg (prop. 2023/24:19). Nya reaktorer ska kunna uppföras på nya platser såväl som vid redan befintliga anläggningar och nya aktörer ska kunna ta sig in på marknaden. Enligt överenskommelsen ska också nödvändiga regelverk utvecklas för att skapa förutsättningar för att små modulära reaktorer (SMR) ska kunna byggas och drivas i Sverige. Vidare ska tillståndprocesserna för kärnkraft bli kortare och ett snabbspår för kärnkraft i miljötillståndprocessen införas som innebär att tillståndsärenden som rör ny kärnkraft ska behandlas med hög prioritet. Ansökningar om nya reaktorer kan komma att avse såväl konventionella reaktorer som SMR:er, liksom både välkänd teknik och ny teknik.

Prövning enligt flera regelverk

Tillståndsprövningen av nya reaktorer bör vara så effektiv som möjligt utan att det i prövningen görs avkall på strålsäkerheten. De regelverk som är tillämpliga vid prövning av tillstånd och vid tillsyn av kärntekniska verksamheter är lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), strålskyddslagen (2018:396) och miljöbalken.

Kärntekniklagen

Kärnteknisk verksamhet (bl.a. att uppföra, inneha och driva en reaktor) kräver tillstånd enligt 1 och 5 §§ kärntekniklagen. Vid prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen ska flera bestämmelser i miljöbalken tillämpas, såsom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap., bestämmelser om miljö kvalitetsnormer, planer och planeringsunderlag i 3 kap. och om miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. En ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen till många kärntekniska verksamheter, däribland reaktorer, prövas av regeringen. Strålsäkerhetsmyndigheten ansvarar för att bereda ärendet och med ett eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Myndigheten prövar dock själv tillstånd för innehav av kärnämnen, kärnavfall och använt kärnbränsle samt anläggningar som behövs för sådan verksamhet under förutsättning att aktiviteten hos den totala mängden avfall i anläggningen är begränsad, se 16 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen). Myndigheten får också när som helst besluta om nya villkor för ett kärntekniskt tillstånd, om det behövs med hänsyn till säkerheten (8 § kärntekniklagen och 20 § kärnteknikförordningen).

Strålskyddslagen

Kärnteknisk verksamhet utgör även en verksamhet med joniserande strålning. Verksamhet med joniserande strålning kräver som huvudregel tillstånd enligt strålskyddslagen, vars syfte är att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av strålning. För en kärnteknisk verksamhet behövs dock enligt 6 kap. 4 § strålskyddslagen bara ett sådant tillstånd om så har bestämts i tillståndet enligt kärntekniklagen. Även om en kärnteknisk verksamhet är undantagen från tillståndsplikten enligt strålskyddslagen kan ytterligare villkor för verksamheten behövas från strålskyddssynpunkt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om sådana villkor enligt 6 kap. 22 § strålskyddslagen. Strålsäkerhetsmyndigheten prövar frågor om tillstånd och kan besluta om villkor både i samband med tillståndsgivningen och därefter, se 5 kap. 1 § och 6 kap. 21 § strålskyddsförordningen (2018:506).

Miljöbalken

Att uppföra och driva en reaktor är också miljöfarlig verksamhet som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön och som därför förutsätter tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. En ansökan om att få uppföra och driva en reaktor ska prövas av mark- och miljödomstol, se 1 kap. 6 § och 21 kap. 7 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Miljöbalken ska enligt 1 kap. 1 § tillämpas så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. En av de olägenheter som ska beaktas är joniserande och icke-joniserande strålning. Verksamheten kan dessutom vara beroende av omfattande vattenverksamhet, vilket kräver tillstånd enligt 11 kap. 9 § miljöbalken och som också prövas av mark- och miljödomstol. Därutöver ska regeringen pröva tillåtligheten enligt miljöbalken av en anläggning som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen, se 17 kap. 1 § första stycket 1 miljöbalken. Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs enligt 17 kap. 6 § miljöbalken för att regeringen ska få tillåta anläggningen.

Överprövning

Om Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyns- eller tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen överklagas ska regeringen överpröva dem enligt 23 § kärntekniklagen. Samtidigt överprövas överklagade tillsyns- och tillståndsbeslut enligt strålskyddslagen av allmän förvaltningsdomstol enligt 10 kap. 2 § strålskyddslagen. Mark- och miljödomstolens domar om tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt och därefter till Högsta domstolen. Regeringens beslut om tillstånd till kärnteknisk verksamhet kan inte överklagas. Däremot kan enskilda och miljöorganisationer ansöka om rättsprövning av beslutet enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

En effektivare prövningsprocess

Strålsäkerhetsmyndigheten har haft i uppdrag 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 (M2022/01731, KN2023/02492). I en delredovisning den 28 februari

2023 har myndigheten uppgett att den parallella prövningen av tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen kan innebära ett dubbelarbete, då både myndigheten och regeringen vid prövningen av tillstånd enligt kärntekniklagen ska göra bedömningar som också görs vid prövningen enligt miljöbalken.

Strålsäkerhetsmyndigheten har föreslagit att färre beslut enligt kärntekniklagen ska fattas av regeringen som första instans. Utgångspunkten för myndighetens förslag är att nya större kärntekniska anläggningar ändå kräver tillstånd enligt miljöbalken, vilket förutsätter att regeringen tillåter verksamheten enligt 17 kap. miljöbalken. Därmed torde såväl politiska dimensioner som regionala aspekter kunna beaktas av regeringen inom ramen för miljöbalksprövningen. Det saknas formell möjlighet för såväl myndigheten som regeringen att inom ramen för kärntekniklagen och strålskyddslagen ta andra hänsyn vid tillståndsgivningen än de som framgår direkt av lagarna.

Strålsäkerhetsmyndigheten har också förespråkat att alla beslut av myndigheten ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, bl.a. med hänvisning till att en bärande princip inom internationell kärnsäkerhet är att tillsynsmyndigheter ska vara funktionellt åtskilda från organ eller organisationer som främjar eller utnyttjar kärnenergi. Det skulle genom en sådan uppdelning bli tydligare att det inte finns möjlighet att beakta några andra syften än de som anges i kärntekniklagen och strålskyddslagen vid prövning av tillsynsbeslut.

Ansökningar om att få uppföra och driva nya reaktorer kan medföra en prövning av nya reaktortyper. För en effektiv prövning av ny kärnkraft behöver både Strålsäkerhetsmyndigheten och andra berörda myndigheter ha relevant kompetens i samband med att en ansökan ges in. Sådan kompetens kan dock vara mycket specifik och vara lättare att rekrytera med viss framförhållning. Någon form av dialog mellan en sökande och myndighet inför en ansökan skulle därför kunna bidra till en effektivare tillståndsprövning.

Granskning av ansökningar som gäller flera reaktorer av en och samma typ, samtidigt eller utspritt i tiden, innebär normalt att genomfört arbete per reaktor minskar efter hand, i takt med att myndigheten kan beakta resultat av tidigare genomförda bedömningar.

En effektivare prövning av ny kärnteknik diskuteras även i internationella samarbeten såsom inom Internationella Atomenergiorganet (IAEA) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och då framför allt i dess kärnenergibyrå Nuclear

Energy Agency (NEA). Ofta står samverkan i fokus för diskussionerna. Förhoppningen är att prövningsmyndigheter ska kunna dra nytta av varandras arbete för effektivare resursanvändning och kortare ledtider genom t.ex. harmoniserade godkännanden av hela eller delar av reaktorer, utan att göra avkall på myndigheternas självständighet, den nationella suveräniteten eller de höga krav som redan ställs på kärnteknisk verksamhet och som i stora delar följer av de internationella överenskommelser som Sverige har ingått, inklusive inom EU och Euratom.

Utredaren ska därför

- utreda i vilka avseenden dagens prövningskrav innebär att en och samma fråga prövas enligt både miljöbalken och kärntekniklagen och särskilt överväga
 - om någon fråga som prövas enligt kärntekniklagen kan lyftas ut ur prövningen enligt miljöbalken eller vice versa,
 - om det är nödvändigt att inför och vid tillståndsprövning enligt kärntekniklagen tillämpa även miljöbalkens regler, i de fall samma verksamhet också ska prövas separat enligt miljöbalken,
- bedöma om det är lämpligt och kan leda till snabbare prövning med en ändrad instansordning och då särskilt överväga
 - om Strålsäkerhetsmyndigheten i större utsträckning än i dag ska kunna besluta om tillstånd till kärnteknisk verksamhet enligt kärntekniklagen, och
 - om Strålsäkerhetsmyndighetens beslut enligt kärntekniklagen bör överprövas av någon annan instans än regeringen,
- bedöma om det är möjligt och lämpligt med förtursregler som innebär att mål och ärenden om tillstånd enligt miljöbalken som rör ny kärnkraft ska behandlas med hög prioritet,
- bedöma vilka effekter en förtursregel för ny kärnkraft skulle ha på handläggningstider för andra mål och ärenden utan förtursstatus eller med annan förtursstatus som förekommer i mark- och miljödomstol,
- bedöma om ett krav på eller rekommendation om information till den tillståndsprövande myndigheten innan en ansökan skickas in kan korta handläggningstiden,

- bedöma om det är möjligt och kan finnas effektivitetsvinster med en samordnad prövning av flera reaktorer av samma typ på en eller flera olika platser och i samband med det särskilt kartlägga erfarenheter och överväga för- och nackdelar vad gäller
 - en uppdelad prövning av reaktors konstruktion och lokalisering i separata processer,
 - harmoniserade godkännanden som föregår en tillståndsprövning i det enskilda fallet i syfte att dra nytta av internationellt arbete och kunskap, och
 - övriga former av förprövning, liksom förutsättningarna att tillgodoräkna sig resultatet av denna i en efterföljande tillståndsprövning,
- identifiera andra åtgärder än samordnad prövning för att effektivisera tillståndsprövningen,
- identifiera aspekter av tillståndsprövning av nya reaktorer som kan utgöra onödiga trösklar för en sökande och föreslå åtgärder för att minska dessa trösklar,
- redovisa de åtgärder som krävs för att lämnade förslag ska kunna genomföras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att skapa rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer

Enligt 5 § förordningen om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten (avgiftsförordningen) ska en ansökningsavgift om 101 400 000 kronor betalas till myndigheten, om ansökan avser uppförande av en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor. Avgiften ska betalas med 34 476 000 kronor när ansökan ges in, 33 462 000 kronor senast ett år efter att ansökan gavs in och 33 462 000 kronor senast två år efter att ansökan gavs in. Enligt 7 § samma förordning ska sedan en granskningsavgift betalas från det att tillståndet getts till första provdrift och sedan fram till normaldrift. Strålsäkerhetsmyndigheten får enligt 19 § sätta ned eller efterskänka

en avgift i det enskilda fallet, om det finns särskilda skäl. Alla avgifter som betalas enligt förordningen disponeras av myndigheten.

Med hänsyn till regeringens förslag om att upphäva 17 kap. 6 a § miljöbalken (prop. 2023/24:19) har förutsättningarna för en provningsavgift som refererar till ”en kärnkraftsreaktor som ska ersätta en permanent avstängd kärnkraftsreaktor” förändrats.

Enligt överenskommelsen mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna ska den höga ansökningsavgiften för nya kärnkraftsreaktorer ses över för att kraftigt sättas ned. Dagens provningsavgift enligt avgiftsförordningen speglar inte den diversifiering av reaktortyper som kan aktualiseras i framtiden. Den speglar inte heller att kommande ansökningar kan avse både stora och små reaktorer, på en plats där det redan finns reaktorer eller på nya platser. Om tillstånds- och provningsprocessen påverkas kan också avgiftsstrukturen behöva ändras.

Utgångspunkten för avgiftsnivån bör vara full kostnadstäckning, vilket betyder att avgiftsintäkterna ska täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt kan kopplas till den avgiftsbelagda verksamheten utifrån principen om att förorenaren betalar. Avgiftsuttaget behöver vara både förutsägbart och rättvist för att inte hämma investeringsviljan.

Utredaren ska därför

- ge förslag på ett diversifierat avgiftsuttag,
- att i vissa fall med t.ex. teknik som är först i sitt slag, särskilt analysera nuvarande beräkning av full kostnadstäckning för provningen genom avgifter,
- föreslå hur ett ändamålsenligt uttag av ansökningsavgift för ansökningar av flera reaktorer av samma typ på en eller flera platser ska regleras,
- föreslå möjliga utformningar av ansökningsavgifterna som innebär att den som har ansökt från och med den 1 januari 2024 inte missgynnas i förhållande till den som ansöker först efter att sådana förslag har trätt i kraft,
- analysera om det är lämpligt med en modell för stegvis inbetalning av ansökningsavgiften och i så fall föreslå hur den kan utformas så att avgiften anpassas utifrån uppkomna kostnader för myndighetens provning och minskar initialkostnaden för sökanden,

- föreslå finansieringsform för kostnader för förprovning samt om, och i så fall hur, en förprovning ska påverka avgiften för tillståndsprovningen,
- utreda behovet av att anpassa andra avgifter än ansökningsavgifter med koppling till tillståndsprovningen av nya reaktorer (t.ex. granskningsavgifter),
- redovisa de åtgärder som krävs för att lämnade förslag ska kunna genomföras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att analysera systemet för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle

En förutsättning för nya reaktorer är att det kärnavfall och använda kärnbränsle som verksamheten genererar kan omhändertas på ett säkert sätt. Enligt 10 § 3 kärntekniklagen ansvarar den som har tillstånd för kärnteknisk verksamhet för att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt. Enligt 10 § 4 ska tillståndshavaren även vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar som verksamheten inte längre ska bedrivas i till dess att all verksamhet vid anläggningarna har upphört och allt kärnämne och allt kärnavfall placerats i ett slutförvar som slutligt förslutits. För att kunna fullgöra ansvaret ska en tillståndshavare enligt 11 § kärntekniklagen svara för att den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs också bedrivs. Tillståndshavaren till en reaktor ska vidare enligt 12 § vart tredje år i samråd med övriga reaktorinnehavare upprätta eller låta upprätta ett program för den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Den nuvarande kärnkraftsindustrins arbete med programmet för den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamheten sammanställs i dagsläget av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) på uppdrag av nuvarande reaktorägare och redovisas i form av en rapport som benämns Fud-program, där Fud står för forskning, utveckling och demonstration. Programmet ska lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten för granskning, varpå myndigheten yttrar sig till regeringen. Regeringen

beslutar därefter om tillståndshavarna har genomfört programmet på det sätt som de är skyldiga att göra.

I det svenska systemet för kärnavfallshantering är SKB alltså en central aktör. SKB ägs av de befintliga svenska kärnkraftsföretagen med uppdraget att hantera avfallet från de reaktorer som ägs och drivs av dessa företag.

Nuvarande program för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle har utformats för att hantera avfall från det befintliga kärnkraftsprogrammet. Det är planerat utifrån vissa antaganden om typen av avfall och använt kärnbränsle. Om nya aktörer ska kunna etablera sig på marknaden måste det säkerställas dels att avfall från nya reaktorer hanteras säkert och effektivt, dels att nya aktörer på ett effektivt sätt kan bära sitt ansvar för t.ex. den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs.

Enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter och den tillhörande förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska i första hand kärnavfallsavgifter och i andra hand de säkerheter som tillståndshavarna ställer kunna finansiera framtida utgifter för att ta hand om restprodukter från nya reaktortyper. Samtidigt kan en hög initial avgift utgöra ett hinder för nyetablering av kärnkraft.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma behovet av ändringar i de regelverk som reglerar omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle utifrån en möjlig utveckling med nya reaktorer på nya platser, nya aktörer som tillståndshavare och nya reaktortekniker, och då särskilt
 - bedöma om och hur nya typer och ökad mängd avfall påverkar behovet av nya och utökade mellanlager och slutförvar,
 - analysera roller och ansvar kopplade till avfallsfrågan för att säkerställa en effektiv och strålsäker hantering av kärnavfallet för både befintliga och nya tillståndshavare,
 - analysera förutsättningarna för nya aktörer att delta i Fud-programmet eller att på annat sätt kunna leva upp till de krav som ställs,
 - överväga om nuvarande samråd för och rapportering inom Fud-programmet behöver anpassas för att kunna inkludera nya aktörer,

- analysera hur kärnavfallsavgifter och säkerheter påverkar förutsättningarna för nya aktörer eller aktörer med avfall från andra reaktortyper att etablera sig och bedöma om villkoren för avgifter och säkerheter därför bör anpassas,
- bedöma om det behövs andra åtgärder för att säkerställa att nya aktörer inte missgynnas,
- redovisa de åtgärder som krävs för att lämnade förslag ska kunna genomföras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att analysera behovet av anpassning av beredskaps- och planeringszoner samt överföring av processparametrar

Beredskaps- och planeringszoner är områden där skyddsåtgärder förbereds. Förberedelserna ger förutsättningar att kunna genomföra effektiva skyddsåtgärder om det skulle inträffa en radiologisk nödsituation. I beredskapszonerna finns det planering för utrymning, inomhusvistelse, intag av jodtabletter, förberedelser för varning och förhandsutdelad information. I planeringszonerna, som är mer vidsträckta, finns det planering för strålningsmätningar, utrymning, inomhusvistelse och begränsad extrautdelning av jodtabletter. Zonernas geografiska placering och storlek framgår av 4 kap. 21 a och 21 b §§ förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Strålsäkerhetsmyndigheten placerar kärntekniska verksamheter i någon av beredskapskategorierna 1–4 i enlighet med sina föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning. De reaktorer som är i drift i dag är placerade i den högsta beredskapskategorin 1.

För att bekosta den beredskap som behövs kring kärnkraftsreaktorer betalar berörda tillståndshavare en avgift per plats (inte per reaktor) enligt förordningen om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten. Strålsäkerhetsmyndigheten har i sin delredovisning Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (dnr M2022/01731) identifierat ett behov av vidare utredning av regleringen kring beredskaps- och planeringszoner. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap framhåller i sitt remissvar över promemorian Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg (KN2023/01921)

att om nya platser tas i anspråk för kärnkraft behövs en översyn av regleringen av beredskaps- och planeringszonerna.

Beredskapskategorisering av nya reaktorer behövs oavsett om en reaktor ska placeras på en plats där det redan finns en reaktor eller på en ny plats. Frågan om behov av beredskaps- och planeringszoner aktualiseras med andra ord så snart det kan bli aktuellt med en ny reaktor, oavsett typ, storlek och plats. Behovet av beredskaps- och planeringszoner bör vara förutsebart för den som överväger att ansöka om tillstånd för att bygga en reaktor. Det är inte givet att den nuvarande konstruktionen, där beskrivningen av beredskaps- och planeringszoner avgörs på förordningsnivå, är det mest ändamålsenliga och effektiva sättet att avgöra frågan.

Nya typer av reaktorer kan även väcka frågor om vilka åtgärder som en tillståndshavare ska vara skyldig att vidta i samband med en händelse eller olycka. Tillståndshavare till reaktorer ska enligt 10 § 5 kärntekniklagen överföra värden för processparametrar till Strålsäkerhetsmyndigheten i samband med radiologiska nödsituationer, ett hot eller annan händelse av betydelse för säkerheten. Strålsäkerhetsmyndigheten framhåller i den nämnda delredovisningen att den tekniska utvecklingen kan resultera i reaktorer som på grund av sin konstruktion inte behöver placeras i den högsta beredskapskategorin 1. Det finns i dag inte krav på överföring av värden för processparametrar, från anläggningar som placeras i beredskapskategori 2 och 3. Om en reaktor på grund av sin konstruktion m.m. skulle kunna placeras i någon av de lägre kategorierna väcks frågan om överföring av värden för processparametrar till Strålsäkerhetsmyndigheten i sådana fall är nödvändig.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns behov av förändringar i hur beredskaps- och planeringszoner regleras,
- utreda om värden för processparametrar behöver överföras om reaktorn inte placeras i beredskapskategori 1,
- redovisa de åtgärder som krävs för att lämnade förslag ska kunna genomföras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva förslagets konsekvenser för klimat, människors hälsa, miljö, Sveriges energiförsörjning och övriga samhällsintressen. Förslagen får inte påverka det kommunala självstyret negativt. Förslagen ska vara förenliga med Euratomrätt, EU:s regelverk för statsstöd och EU-rätten i övrigt. Utredaren ska särskilt bedöma förslagets konsekvenser för statsbudgeten, domstolar och andra prövningsmyndigheter, verksamhetsutövare, rättighetshavare och andra berörda aktörer i tillståndsprövningen samt göra en bedömning av om nya regler behöver anmälas enligt EU:s anmälningsförfarande. Vidare ska förslagen vara förenliga med Sveriges internationella förpliktelser enligt internationella konventioner såsom kärnsäkerhetskonventionen och kärnavfallskonventionen.

Kontakter samt genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer som är relevanta för uppdraget. Utredaren ska även ha en nära dialog med relevanta näringslivsaktörer.

Kärntekniklagen har varit föremål för överväganden i samband med Kärntekniklagutredningen (M 2017:05), som resulterade i betänkandet SOU 2019:16. Utredaren ska beakta utredningens förslag till ny kärntekniklag och hålla sig uppdaterad om beredningen av förslaget inom Regeringskansliet. Utredaren ska också beakta den rapport som IAEA lämnade efter granskningen av det svenska regelverket för kärnsäkerhet och strålskydd, en så kallad IRRS-granskning, som genomfördes i november 2022.

Utredaren ska hålla sig informerad om Riksgäldskontorets uppdrag att bidra i arbetet med att utveckla regelverk och andra åtgärder inom ny kärnkraft och ha kontakt med Regeringsprövningsutredningen (M 2022:02) och Utredningen om förenklade och förkortade tillståndprocesser enligt miljöbalken (KN 2023:02). Utredaren ska även i övrigt hålla sig informerad om pågående relevant utrednings- och lagstiftningsarbete inom Regeringskansliet. Utredaren ska vidare beakta övriga relevanta rapporter och underlag på området.

Utredaren ska hålla sig informerad om pågående internationellt arbete, bl.a. inom Euratom och EU. Detta gäller exempelvis IAEA:s Nuclear Harmonisation and Standardisation Initiative (NHSI),

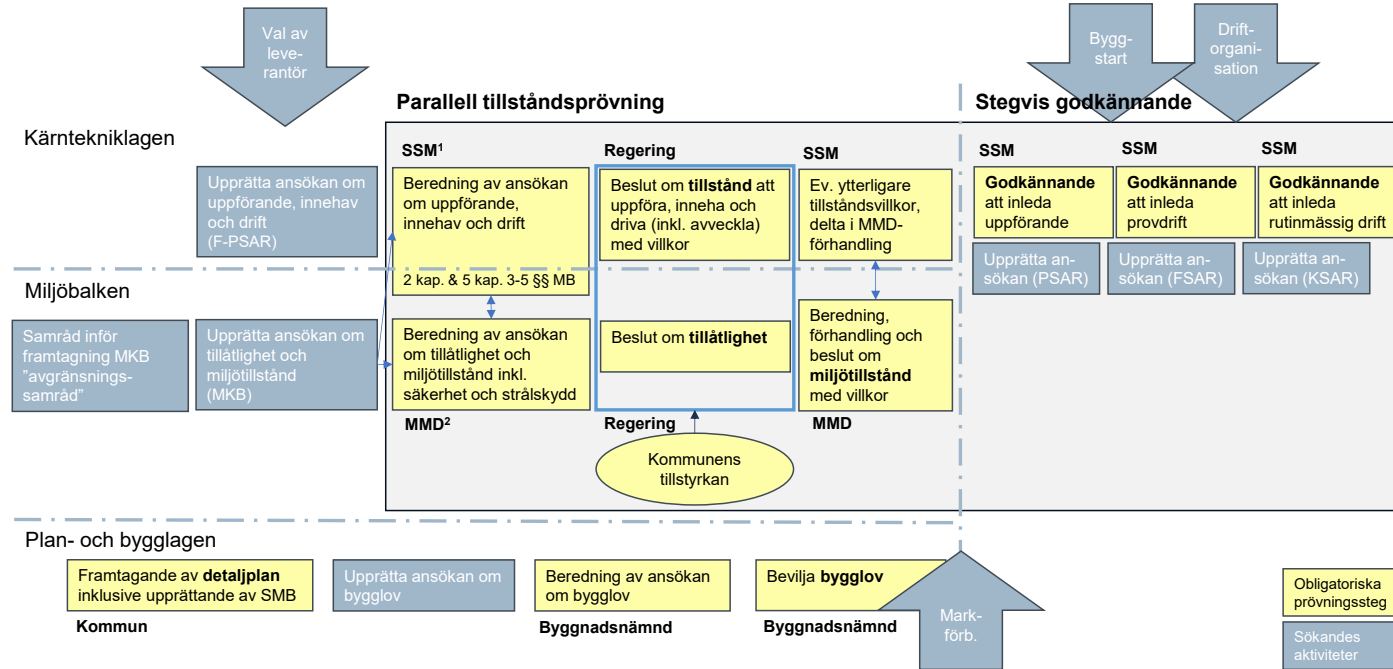
ENSREG:s European SMR pre-partnership samt relevanta verksamheter inom OECD:s kärnenergibyrå (NEA).

Uppdragen om tillståndsprövning och avgifter ska redovisas senast den 30 december 2024, uppdraget om kärnavfall och använt kärnbränsle den 29 augusti 2025 och uppdraget om beredskap den 27 februari 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)

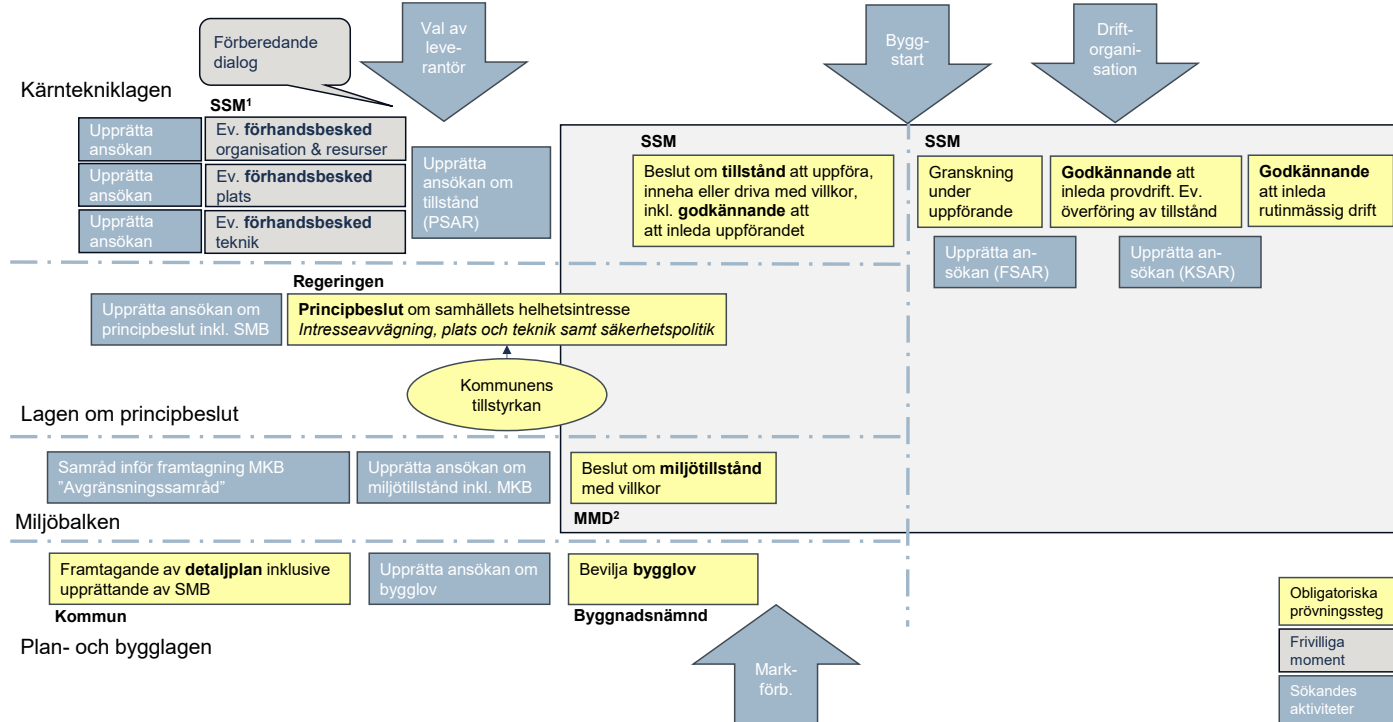
Översikt nuvarande och nytt provningssystem

Figur 15.1 Nuvarande system för prövning av tillstånd för nya kärntechniska anläggningar, inklusive kärnkraftsreaktorer



Egen figur. Förkortningar för prövande instanser är 1. Strålsäkerhetsmyndigheten, och 2. mark- och miljödomstolen.

Figur 15.2 Nytt system för provning av tillstånd för nya kärntekniska anläggningar, inklusive kärnkraftsreaktorer



Egen figur. Förkortningar för prövande instanser är 1. Strålsäkerhetsmyndigheten, och 2. mark- och miljödomstolen.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-
reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personal- försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]

Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö [5]