Denna handling är godkänd av: Michael Knochenhauer den: 2026-11-19

Strålsäkerhetsmyndigheten
Swedish Radiation Safety Authority

Regeringskansliet, Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till: kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Remissvar
Datum: 2026-11-19
Er referens: KN2026/01512
Diarienr: SSM2026-7310
Dokumentnr: SSM2026-7310-3
Handläggare: Christopher Creutzer
Telefon: 08-799 44 82

Yttrande över betänkandet Ny kärnkraft – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar, SOU 2026:40

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) lämnar följande synpunkter på Kärnkraftsprövnings-utredningens slutbetänkande Ny kärnkraft – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar.

Sammanfattning

SSM delar utredningens bedömning att det är viktigt att såväl ansvar som process för beredskaps- och planeringszoner tydliggörs i lagstiftningen. SSM bedömer dock att utredningens förslag innebär minskad förutsebarhet, mindre effektivt utnyttjande av statens resurser, osäkerhet om tidpunkten för slutgiltigt beslut samt riskerar att bidra till minskat inflytande för enskilda. Förslagen skapar också risk för beslut om zoner som inte fungerar ur ett krishanteringsperspektiv. SSM avstyrker därför utredningens förslag om ansvar och process för beredskaps- och planeringszoner.

SSM förordar istället att den modell som har tillämpats för beslut om befintliga beredskaps- och planeringszoner formaliseras. Det innebär att regeringen skulle kvarstå som beslutsfattare och att SSM tar fram beslutsunderlag, på samma sätt som myndigheten gjort för alla befintliga beredskaps- och planeringszoner i Sverige.

SSM bedömer att utredningens förslag om beredskapsavgiften, med två parallella avgiftsmodeller – en för befintlig kärnkraft och en för ny kärnkraft och andra nya tillståndshavare – riskerar att skapa en onödigt komplex avgiftsstruktur. Två separata modeller innebär ökade administrativa kostnader och gör det mer komplicerat att säkerställa att avgifterna blir rättvisa, transparenta och kostnadstäckande. Det försvårar bland annat fördelningen av gemensamma kostnader och den statliga styrningen.

SSM avstyrker därför utredningens förslag för beredskapsavgiften. SSM förordar att beredskapsavgiften för befintlig och ny kärnkraft hanteras enligt samma avgiftsmodell. SSM bedömer att dagens avgiftsmodell är lämplig att använda även framöver, där det finns möjlighet att ansöka om nedsättning av avgiften.

SSM tillstyrker utredningens förslag om att:

- provdrift inte ska få inledas innan samhällets beredskap har förberetts,
- kraven på överföring av värden för processparametrar anpassas,
- tidpunkt för när en säkerhet ska ställas för kärntekniska anläggningar,

Strålsäkerhetsmyndigheten
Swedish Radiation Safety Authority

SE-171 16 Stockholm
Solna strandväg 96
Tel:+46 8 799 40 00
Fax:+46 8 799 40 10
E-post: registrator@ssm.se
Webb: stralsakerhetsmyndigheten.se

- den individuella prövningen om lägre ansvarsbelopp för andra kärntekniska anläggningar än kärnkraftsreaktorer i drift och transporter ersätts med fasta ansvarsbelopp,
- de föreslagna ansvarsbeloppen för vissa anläggningar och transporter utgår från tidigare beslut om lägre ansvarsbelopp,
- statens ansvar gentemot skadelidande förtydligas,
- personalberedskap hos vissa länsstyrelser bör ses över.

Synpunkter

SSM lämnar följande synpunkter.

6 Beredskapsfrågor vid tillståndsprövning förtydligas

6.1.2 Förtydligande om platsens lämplighet ur ett beredskapsperspektiv

SSM ställer sig tveksam till att det föreslagna uppdraget är nödvändigt mot bakgrund av att SSM har påbörjat en revision av befintlig vägledning[1]. Vidare saknar SSM föreskriftsmandat för verkställighetsföreskrifter och för specifika föreskrifter avseende platsens lämplighet.

6.3 Provdrift ska inte få inledas innan samhällets beredskap har förberetts

SSM tillstyrker förslaget men bedömer inte att bestämmelsen om att återkalla tillståndet är nödvändig.

Att inleda provdrift, i kärntekniklagens bemärkelse, av en kärnkraftsreaktor utan att tillräcklig beredskap finns i samhället torde typiskt sett innebära att det finns betydande risker för allmänhetens hälsa. Det bör i sådant fall medföra att det föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt att återkalla tillståndet med stöd av 15 § 3 lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Ingripande kan också ske i form av föreläggande eller förbud med stöd av 18 § samma lag.

7 Ansvar och process för beredskaps- och planeringszoner förtydligas

SSM avstyrker utredningens förslag om ansvar och process för beredskaps- och planeringszoner.

Förslaget är förknippat med betydande nackdelar för staten, tillståndshavare och allmänheten, i första hand genom minskad förutsebarhet, ineffektivt utnyttjande av statens resurser, osäkerhet om tid för slutgiltigt beslut, minskat inflytande för enskilda och risk för beslut om zoner som inte fungerar ur ett krishanteringsperspektiv. SSM redogör närmare för synpunkterna under respektive rubrik nedan. Synpunkter på enskilda författnings-bestämmelser lämnas som synpunkter på betänkandets avsnitt 14.

---

[1] Se SSM2024-7702 Strålsäkerhetsmyndighetens handbok: Ansökningar om tillstånd för nya kärnkraftsreaktorer och vidare stegvis prövning (https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/publikationer/handbocker-och-metodbeskrivningar/handbok-ansokningar-om-tillstand-for-nya-karnkraftsreaktorer-och-vidare-stegvis-provning/)

SSM delar utredningens bedömning att det är viktigt att det i lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (LSO) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO) tydliggörs såväl ansvar som process. SSM förordar dock att den modell som befintliga zoner beslutats enligt formaliseras, dvs. att regeringen kvarstår som beslutsfattare och att SSM tar fram beslutsunderlag såsom myndigheten gjort för alla befintliga beredskaps- och planeringszoner i Sverige.

SSM anser vidare att det är viktigt att en process för utredning och beslut om beredskaps- och planeringszoner säkerställer ett likvärdigt skydd av allmänheten för alla verksamheter som har tillstånd enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen. SSM konstaterar att det inte framgår av utredningens förslag hur beslut om beredskaps- och planeringszoner för icke-kärntekniska verksamheter (t.ex. European Spallation Source, ESS) eller maritima anläggningar (t.ex. reaktordrivna fartyg) ska fattas. SSM anser att frågan bör utredas och att det då också övervägs om militära och civila reaktordrivna fartyg ska behandlas enligt samma modell.

7.1.1 Behov av beredskaps- och planeringszoner ska bedömas för varje kärnteknisk anläggning i Sverige

SSM avstyrker utredningens förslag.

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om beredskaps- och planeringszoner fattas för varje kärnteknisk anläggning som får tillstånd enligt kärntekniklagen. Beslutet ska omfatta alla anläggningar som omfattas av tillståndet, men inte intilliggande anläggningar som omfattas av ett annat tillstånd. SSM bedömer att detta kan leda till oönskade konsekvenser där krisberedskapen utformas efter antal tillståndshavare som bedriver verksamhet på en viss plats, istället för vad som är effektivt ur ett krishanteringsperspektiv. I utredningen förs inget resonemang om hur flera beslut med överlappande beredskaps- och planeringszoner kring en plats ska hanteras i praktiken.

Om en ny tillståndshavare uppför nya kärnkraftsreaktorer på Väröhalvön intill de befintliga reaktorerna på Ringhals, så kan överlappande zoner komma att inrättas kopplade till de olika tillstånden. Det innebär att det kan blir två inre beredskapszoner, två yttre beredskapszoner och två planeringszoner kring vad som i praktiken är samma plats. Detta kan leda till att en effektiv krishantering försvåras. Istället för att införa överlappande zoner är det möjligt att en mer effektiv krishantering skulle kunna uppnås genom att berörda länsstyrelsers program för räddningstjänst och sanering utvecklas så att relevanta skyddsåtgärder kan vidtas inom de befintliga zonerna även vid en radiologisk nödsituation som orsakas av en anläggning som drivs av den nya tillståndshavaren.

7.1.2 Myndigheten för civilt försvar

SSM avstyrker utredningens förslag.

SSM delar utredningens bedömning att det krävs tydliga regler för hur och av vem beredskaps- och planeringszoner och krav på förberedelser inom zonerna ska beslutas. SSM ser dock att utredningens förslag är förenat med betydande nackdelar och försvårar förutsebarheten för den som överväger att ansöka om tillstånd för att bygga en kärnkraftsreaktor.

Det som i första hand påverkar förutsebarheten för den som vill uppföra en ny reaktor är att principiellt tillvägagångssätt och förutsättningar att utforma beredskaps- och planeringszoner är kända. Med stöd i de utredningar som SSM hittills genomfört om utformning av beredskaps- och planeringszoner har myndighetens ställningstagande i

dessa frågor nyligen fastställts[2]. Det finns en återstående fråga om metodik för val av dimensionerande händelser som SSM planerar att utreda. Med den lösning som SSM förordar, där myndigheten tar fram ett beslutsunderlag till regeringen, kommer behovet av beredskaps- och planeringszoner då att vara förutsebart så långt det är möjligt. Med den process som föreslås i utredningen, där MCF fattar det slutgiltiga beslutet om beredskaps- och planeringszoner, men där SSM fattar beslut om dimensionerade händelser och MCF om övriga faktorer som beskrivs ovan bedömer SSM att förutsebarheten minskar.

De beslut om beredskaps- och planeringszoner som MCF ska fatta enligt utredningens förslag kan i flera tänkbara fall ligga nära de beslut om placering i beredskapskategori som SSM ska fatta enligt Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning, även om syftet med besluten skiljer. MCF:s beslut om beredskaps- och planeringszoner ska ligga till grund för beredskapen för allmänheten kring en kärnteknisk verksamhet som berörda länsstyrelser ska upprätthålla, medan SSM:s beslut om placering i beredskapskategori ska ligga till grund för beredskapen och den krishanteringsförmåga som den kärntekniska verksamheten ska upprätthålla.

Utgångspunkten för vilka beredskaps- och planeringszoner som ska inrättas kring en kärnteknisk verksamhet är en bedömning av om det kan uppstå radiologiska nödsituationer inne på området där verksamheten bedrivs och som därmed motiverar att skyddsåtgärder utanför området vidtas. Om skyddsåtgärder för att undvika eller minimera allvarliga deterministiska hälsoeffekter är motiverade utanför området där verksamheten bedrivs ska en inre beredskapszon inrättas. Om skyddsåtgärder för att minska sannolikheten för stokastiska hälsoeffekter är motiverade utanför området där verksamheten bedrivs ska en yttre beredskapszon eller bara en beredskapszon samt vid behov en planeringszon inrättas. Om inga skyddsåtgärder för allmänheten är motiverade ska inga beredskaps- eller planeringszoner inrättas.

Utgångspunkten för placering i beredskapskategori av en kärnteknisk verksamhet är en bedömning av om det kan uppstå radiologiska nödsituationer inne på området där verksamheten bedrivs och som därmed motiverar att skyddsåtgärder inne och utanför området vidtas. Om skyddsåtgärder för att undvika eller minimera allvarliga deterministiska hälsoeffekter är motiverade utanför området där verksamheten bedrivs ska verksamheten placeras i beredskapskategori 1. Om skyddsåtgärder för att minska sannolikheten för stokastiska hälsoeffekter är motiverade utanför området där verksamheten bedrivs ska verksamheten placeras i beredskapskategori 2. Om skyddsåtgärder inte är motiverade utanför området där verksamheten bedrivs ska verksamheten placeras i beredskapskategori 3 eller ingen alls beroende på om skyddsåtgärder inne på området där verksamheten bedrivs är motiverade eller inte.

Utredningens förslag innebär därmed att SSM och MCF kan komma att besluta i mycket närliggande sakfrågor. Besluten kan också komma att skilja i sak beroende på myndigheternas ställningstaganden i olika frågor, t.ex. om andel förekommande väderfall som ska beaktas eller faktiska omständigheter kring platsen där anläggningen byggs.

Den definition av beredskaps- och planeringszoner som utredningen föreslår i 4 kap. 20 h § FSO är inte i linje med den definition av zoner som SSM tillämpat i de beslutsunderlag som myndigheten tagit fram i tidigare utredningar. Definitionen är inte

[2] Se SSM2024-4212-1 Principiellt tillvägagångssätt och förutsättningar för att utforma beredskaps- och planeringszoner kring nya verksamheter med joniserande strålning.

heller i linje med den internationellt etablerade definitionen enligt IAEA GSR Part 7. SSM och IAEA definierar zoner utifrån vilka skyddsåtgärder som är motiverade, inte vilka hälsoeffekter som kan uppstå. Definitionen i utredningens författningsförslag av en yttre beredskapszon eller en planeringzon innebär att det inte finns någon undre nivå för möjliga radiologiska konsekvenser när dessa zoner ska övervägas. Enligt utredningens förslag ska MCF därmed överväga att besluta om en yttre beredskapszon eller en planeringszon kring alla befintliga och nya kärntekniska anläggningar i Sverige, oavsett vilka radiologiska konsekvenser de kan ge upphov till vid en olycka.

7.1.4 Strålsäkerhetsmyndigheten

SSM delar inte utredningens slutsatser fullt ut.

Dimensioneringen av beredskaps- och planeringszoner ska möjliggöra att effektiva brådskande skyddsåtgärder kan genomföras för alla radiologiska nödsituationer som beaktats i utformningen, inklusive de med störst radiologiska konsekvenser för omgivningen. En strategi för skyddsåtgärder ska därefter möjliggöra att de brådskande skyddsåtgärderna kan anpassas till rådande förhållanden, vilket kan innebära att de brådskande skyddsåtgärder som förbereds inom zonerna genomförs fullt ut, delvis eller inte alls i en radiologisk nödsituation. Utformningen av beredskaps- och planeringszoner liksom en strategi för skyddsåtgärder utgör därmed delar av djupförsvarsnivå 5 som syftar till att lindra konsekvenserna av omfattande utsläpp av radioaktiva ämnen.

Ett beslutsunderlag om utformning av beredskaps- och planeringszoner utgör en strålskyddsbedömning inom djupförsvarsnivå 5[3] som beaktar både den samlade verksamheten med joniserande strålning som ska bedrivas på en viss plats och omständigheterna kring denna plats. Hänsyn tas särskilt till val av referensnivå, val av dimensionerande händelser, val av andelen förekommande väderfall som ska beaktas, val av vad som kan anses vara så långt som det är möjligt och rimligt i optimeringen av beredskapsplaneringen, samt hur förhållanden i området där verksamheten ska bedrivas påverkar utformningen. För alla beredskaps- och planeringszoner som idag finns kring kärntekniska anläggningar i Sverige har SSM tagit fram ett beslutsunderlag med en sådan strålskyddsbedömning.

SSM vill betona att detta inte skiljer sig principiellt från andra strålskyddsbedömningar som myndigheten genomför. I alla frågor som rör strålskydd måste fördelarna med att kunna hålla stråldoser så låga som det är rimligt och möjligt vägas mot nackdelarna som en åtgärd eller reglering medför. För att förstå nackdelarna behöver SSM ofta samverka med aktörer som berörs av myndighetens beslut eller förslag. I de beslutsunderlag om beredskaps- och planeringszoner som SSM hittills tagit fram har därför berörda aktörer involverats i hög grad. Med den alternativa lösning som SSM förordar tar myndigheten även fortsättningsvis fram ett beslutsunderlag till regeringen med en samlad strålskyddsbedömning enligt ovan. På så viss skulle den kompetens myndigheten har byggt upp inom området även fortsättningsvis kunna tas tillvara på ett effektivt sätt.

SSM delar utredningens slutsats att SSM även fortsättningsvis bör genomföra källtermsuppskattningar samt spridnings- och dosberäkningar. I utredningen beskrivs att dessa beräkningar är komplexa och resurskrävande. Detta stämmer visserligen, men SSM vill betona att sådana beräkningar kan utföras av flera aktörer och vid behov upphandlas. Skälet till att SSM utfört dessa beräkningar i egen regi i de utredningar som myndigheten

[3] Djupförsvar 5 innebär att man ska lindra radiologiska konsekvenser av omfattande utsläpp av radioaktiva ämnen samt av stulna strålkällor, kärnämnen och andra radioaktiva ämnen.

genomfört är istället att framtagandet av ett fullständigt beslutsunderlag är en iterativ process och inte en stegvis såsom den beskrivs i utredningen, se vidare under 7.2.2. SSM vill också betona att det som kräver särskild kompetens och erfarenhet är den samlade strålskyddsbedömning som beskrivs ovan. I detta ingår bl.a. att identifiera vilka beräkningar som ska genomföras och hur beräkningsresultaten ska tolkas.

SSM bedömer att den föreslagna ansvarsfördelningen riskerar att försvåra ett effektivt utnyttjande av den kompetens och erfarenhet som myndigheten har byggt upp.

7.2.1 Ärendet inleds genom en anmälan till Myndigheten för civilt försvar

SSM avstyrker delvis utredningens förslag.

SSM delar utredningens slutsats att det är en rimlig ordning med en tydlig startpunkt för processen att besluta om beredskaps- och planeringszoner. Däremot anser myndigheten att det kan lösas även om nuvarande beslutsordning kvarstår.

I utredningen föreslås att en anmälan ska innehålla uppgifter om en maximal uppskattning av de beredskaps- eller planeringszoner som kan behövas. I detta skede av processen är platsen där verksamheten ska bedrivas dock redan godkänd. Information om maximalt behov och utbredning av zoner är relevant för platsval genom att det indikerar för berörda myndigheter vilken utsträckning beredskaps- och planeringszoner skulle kunna få. Vid anmälan risker uppgifterna istället att uppfattas som den sökandes bedömning av faktiska zoner. SSM ser att ett sådant underlag riskerar att underminera och försvåra förståelsen av det slutliga beslutet om zoner.

7.2.2 Strålsäkerhetsmyndigheten inhämtar uppgifter och genomför nödvändiga beräkningar för analysen av radiologiska risker

SSM avstyrker utredningens förslag.

Utredningen föreslår en stegvis process där SSM först tar fram en analys av radiologiska risker som MCF därefter använder som underlag till en samlad strålskyddsbedömning. En tydlig erfarenhet från de utredningar som SSM genomfört om behov och uträckning av beredskaps- och planeringszoner är att processen är iterativ. Nya frågeställningar som kräver nya beräkningar identifieras löpande under utredningens gång som en naturlig följd av att kunskap och förståelse successivt växer. De beräkningar som redovisades i regeringsuppdraget om översyn av beredskapszoner[4] gjordes t.ex. i slutet av uppdragets genomförande. I utredningens förslag är det oklart både hur beräkningsbehov ska identifieras under arbetets gång samt hur förnyande beräkningar ska genomföras och nyttjas.

Frågan om val och fastställande av referensnivå för allmänheten i radiologiska nödsituationer behandlas inte i utredningen, trots att den är central för optimeringen av strålskyddet och därmed för utformningen av beredskaps- och planeringszoner. Idag fastställs referensnivåer av regeringen i strålskyddsförordningen (2018:506). För kärnkraftsreaktorer gäller referensnivån 100 mSv årlig effektiv dos. Denna referensnivå är lämplig för befintliga kärnkraftsreaktorer i Sverige. För nya kärnkraftsreaktorer är det dock inte givet på förhand vad som är en lämplig referensnivå för allmänheten i radiologiska nödsituationer. Det är tänkbart att en referensnivå i intervallet mellan 20 och 100 mSv årlig effektiv dos vore mer lämplig. För nya kärnkraftsreaktorer behöver frågan

[4] Se SSM 2017:27 Översyn av beredskapszoner, (https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/publikationer/rapporter/stralskydd/2017/201727)

beaktas i syfte att åstadkomma en riskanpassad beredskapsplanering. Med den alternativa lösning som SSM förordar kan regeringen vid behov besluta om referensnivå i det enskilda fallet i enlighet med det bemyndigande som finns i strålskyddslagen (2018:396) samtidigt som regeringen beslutar om beredskaps- och planeringszoner. I tidigare utredningar, där SSM stått för strålskyddsbedömningen, har frågan om lämplig referensnivå behandlats i SSM:s underlag till regeringen.

7.2.4 Samråd och deltagande inför beslut

SSM avstyrker utredningens förslag.

Se kommentarer till 7.2.2.

7.2.6 Möjligheten att överklaga

SSM avstyrker utredningens förslag med anledning av vad SSM har framfört gällande processen och beslutsfattare. Även om man godtar utredningens förslag om MCF som beslutande instans har SSM invändningar mot vissa av de slutsatser som utredningen dragit.

I utredningen anges att regeringen inte fortsättningsvis bör besluta om beredskaps- och planeringszoner med motiveringen att beslut om beredskaps- och planeringszoner inte är en politisk fråga och att regleringen av zoner i FSO inte kan överklagas. SSM anser att det i flera fall vid beslut om zoner finns tydliga politiska avvägningar, t.ex. då utformningen av zoner påverkar möjligheten att bedriva viss verksamhet inom zonen. Som exempel kan nämnas att det inom en zon där det ska planeras för skyddsåtgärden förebyggande utrymning i de flesta fall inte är lämpligt att lokalisera större sjukvårdsinrättningar eller låsta institutioner.

Ett beslut om beredskaps- och planeringszoner utgör en avvägning mellan olika intressen. SSM noterar att detta bedömts vara ett politiskt beslut sedan beredskaps- och planeringszoner infördes i början av 1980-talet. Detta understryks av att olika länder kommer till olika slutsatser angående både behov och utsträckning av zoner.

Utredningen föreslår att tillståndshavaren och utpekade myndigheter ska ges tillfälle att överklaga ett beslut om beredskaps- och planeringszoner. Om ett beslut överklagas av tillståndshavare eller en utpekad myndighet ska allmän förvaltningsdomstol enligt utredningens förslag avgöra frågan. Vid ett överklagande kan domstolen behöva ta ställning till den bakomliggande strålskyddsbedömningen, samt de antaganden och beräkningar som beslutet grundar sig på.

SSM konstaterar att mål enligt kärntekniklagen sedan juni 2026 huvudsakligen handläggs i mark- och miljödomstol. Om regeringen finner att beslut om zoner ska fattas av en förvaltningsmyndighet och besluten ska kunna överklagas anser SSM att det bör övervägas om också dessa beslut ska överklagas till mark- och miljödomstol.

SSM delar inte slutsatsen i utredningen att enskilda som bor eller bedriver verksamhet kring kärntekniska verksamheter inte skulle kunna vara berörda av ett beslut om beredskap- och planeringszoner. Zonerna etableras för att effektiva skyddsåtgärder ska kunna vidtas för allmänheten. Rimligen är boende kring dessa verksamheter därmed berörda av ett beslut som innebär att de hamnar i eller utanför en viss zon. Om näringsidkare exempelvis inte kan fortsätta bedriva eller utöka en verksamhet på grund av de zoner som inrättas, är dessa rimligen berörda. I Sverige finns visserligen inte några förutbestämda restriktioner för verksamhet som kan bedrivas i en inre beredskapszon,

såsom det finns exempelvis i Finland. Däremot kan verksamhet som innebär att utrymning inte är möjlig inom länsstyrelsens tidsramar för utrymning av en inre beredskapszon bedömas som olämplig. För befintliga kärnkraftsreaktorer är den tidsramen cirka fyra timmar.

Nuvarande beslutsordning och den alternativa lösning som SSM förordar, där regeringen innan beslut skickar förslag på utformning av beredskaps- och planeringszoner på remiss, är, som SSM ser det, både en mer effektiv och transparent process än den som föreslås i utredningen. I denna process är det öppet för alla att lämna synpunkter. Regeringen kan då beakta inkomna remisskommentarer och ta med dessa i en slutgiltig avvägning mellan olika intressen innan beslut fattas.

7.2.7 Ändrade förutsättningar kan medföra en förnyad bedömning

SSM avstyrker utredningens förslag.

SSM ställer sig positiv till att det regleras under vilka förutsättningar en omprövning ska ske. Enligt utredningens förslag ska MCF göra en ny bedömning av beslut om beredskaps- och planeringszoner om bland annat de förutsättningar som låg till grund för beslutet har ändrats och ändringarna skulle ha haft betydelse för beslutet. Det är dock SSM som har regeringens uppdrag att följa den nationella och internationella utvecklingen inom strålskydds- och kärnsäkerhetsområdet. Inom båda dessa områden sker det en omfattande utveckling som direkt kopplar till beredskapen för kärntekniska anläggningar i allmänhet och kärnkraftsreaktorer i synnerhet. Det framgår inte av utredningens förslag hur den snabba utvecklingen, inte minst internationellt, inom strålskydd och kärnsäkerhet på ett effektivt sätt ska omsättas i praktiken i frågor som rör beredskap kring kärntekniska anläggningar.

7.2.9 Samlad bedömning av tid för processen

SSM delar inte utredningens bedömning av tid för processen.

För alla befintliga beredskaps- och planeringszoner kring verksamheter med joniserande verksamheter i Sverige har SSM tagit fram ett fullständigt beslutsunderlag till regeringen. Utredningens förslag innebär att flera steg i processen att ta fram beslutsunderlag inte kommer att utföras av SSM. Det innebär att den kompetens och de resurser som SSM byggt upp genom tidigare utredningar inte tas tillvara.

En tydlig erfarenhet från de utredningar som SSM genomfört är också att arbetet är iterativt, inte stegvist som den föreslagna processen förutsätter, se 7.2.2. Med flera myndigheter som ansvarar för olika delar i strålskyddsbedömningen, och utan struktur i den föreslagna processen för hur det iterativa arbetet ska bedrivas, riskerar arbetet att bli ineffektivt och utdraget i tiden.

8 Krav på överföring av värden för processparametrar anpassas

SSM tillstyrker förslaget.

9 Beredskapsavgiften förtydligas

9.2 En rättvis och förutsebar beredskapsavgift

SSM avstyrker utredningens förslag.

SSM delar utredningens bedömning att beredskapsavgiften ska vara differentierad och förutsebar men anser att dagens modell för beredskapsavgiften redan uppfyller dessa två kriterier, då den baseras på fasta belopp som utgår från en bedömning av behovet av skyddsåtgärder runt anläggningen. Utredningens förslag innebär att beredskapsavgiften för dagens verksamhetsutövare utgår från existerande modell, medan den föreslagna modellen ska tillämpas för tillkommande verksamhetsutövare. SSM avstyrker därför förslaget då det innebär att befintliga och nya tillståndshavare i huvudsak kommer att omfattas av olika avgiftsmodeller som baseras på olika principer och beräkningsgrunder.

En av de viktigaste principerna för prissättning i staten är kostnadsbaserad prissättning som innebär att avgiftssättningen ska vara rättvisande och det ska finnas en tydlig koppling mellan statens kostnader och de avgifter som tas ut. Med två olika prissättningsmodeller är det svårt att avgöra vilken avgift som motsvarar statens egentliga kostnad. SSM anser att förslaget medför en stor administrativ komplexitet vad gäller att beräkna rättvisande och transparanta avgiftsnivåer och försvårar fördelningen av gemensamma kostnader som avser både befintlig och ny kärnkraft.

Två viktiga verktyg för att säkerställa att avgifterna över tid ger en rimlig och kostnadstäckande finansiering av verksamheten är prognos och uppföljning. Två olika modeller försvårar uppföljningen av kostnadstäckning och kan medföra att det är svårare att förklara orsakerna till över- och underskott.

SSM bedömer att två avgiftsmodeller riskerar att försvåra statens styrning och uppföljning av berörd avgiftsbelagd verksamhet. SSM anser därför att en sammanhållen modell för beredskapsavgiften bör eftersträvas, där principerna för avgiftsuttaget så långt som möjligt är desamma för befintliga och nya tillståndshavare, och föreslår därför att dagens modell tillämpas även för ny kärnkraft och andra nya kärntekniska anläggningar.

9.2.3 Förvaltningskostnader

SSM vill informera om att beredskapsavgiften idag inte används för att finansiera tjänsteman i beredskap (TiB). Att SSM har en TiB är en följd av ett särskilt regeringsbeslut. TiB har uppdraget att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid krissituationer och TiB-funktionen finansieras med annat anslag.

Utöver TiB har SSM en tjänsteman i reaktorberedskap (RB) med kompetens inom kärnsäkerhet som är kontaktperson för kärnkraftverken när något oväntat inträffar där. Vid en radiologisk nödsituation på ett kärnkraftverk är det TiB och RB som initialt hanterar SSM:s uppgifter. RB finansieras av beredskapsavgiften.

9.3 Nedsättning av beredskapsavgiften när zoner överlappar

SSM avstyrker utredningens förslag då den föreslagna modellen för beräkning av nedsättningen är för komplex och svår att använda i praktiken på önskat sätt.

SSM anser dock att det är lämpligt att det finns möjlighet till nedsättning av beredskapsavgiften när flera tillståndshavare ska dela på kostnader för gemensam beredskap. En sådan ordning kan bidra till att två eller fler tillståndshavare inte betalar mer än nödvändigt för den beredskap som krävs runt anläggningarna.

SSM föreslår istället att tillståndshavare ges en uttrycklig möjlighet att ansöka om nedsatt avgift. Idag finns det möjlighet för SSM att sätta ned avgiften, det är dock inte tydligt för tillståndshavarna att de på eget initiativ har en rätt att ansöka. Då detta kommer röra sig

om få enskilda fall kommer inte en sådan hantering belasta myndigheten i större utsträckning. SSM bedömer att det arbetet skulle vara betydligt mindre administrativt tungt än den av utredningen föreslagna modellen och troligen leda till avgifter som bättre motsvarar kostnaderna.

10 Systemet för ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor anpassas och förtydligas

10.1 Tidpunkt för när en säkerhet ska ställas för kärntekniska anläggningar

SSM tillstyrker förslaget i den del som rör kärntekniska anläggningar.

SSM avstyrker kravet på säkerhet redan när ett kärnkraftverk tar emot obestrålat bränsle då internationell erfarenhet pekar på att obestrålat bränsle inte leder till några radiologiska risker av betydelse för omgivningen i en sådan omfattning som motiverar att säkerheter enligt LRO alls behöver ställas. SSM bedömer därför att säkerheter för en ny reaktor första behöver finnas i samband med att provdrift inleds.

10.1.1 Begreppet drift av en kärnteknisk anläggning

SSM noterar att beskrivningen av vad provdrift innebär är mer utvecklat i prop. 2025/26:171 sid 77 och 131 jämfört med utredningens betänkande. SSM anser att det är viktigt att begreppet beskrivs likadant i olika lagstiftningsprodukter och förordar därför att det i samband med beskrivningen av provdrift även framåt framgår att det är viktigt att begreppet kan tillämpas på olika typer av kärntekniska anläggningar och på såväl nya som befintliga anläggningar. Provdriften ska omfatta hela anläggningen och alla de åtgärder som behövs, även säkerhets- och strålskyddsåtgärder. Sådana säkerhets- och strålskyddsåtgärder kan exempelvis vara åtgärder för fysiskt skydd, strålnings- och utsläppsövervakning och beredskap för att hantera eventuella radiologiska nödsituationer eller andra händelser av betydelse för säkerheten.

10.3 Införande av fasta belopp för vissa anläggningar samt transporter ersätter den individuella prövningen

SSM tillstyrker förslaget men konstaterar att det fasta beloppet eventuellt kan bli oproportionerligt betungande mot den som transporterar kärnavfall som inte innehåller mer än spårämnen av kärnämne.

SSM konstaterar att det till viss del dock går att komma till rätta med genom SSM:s föreskrifter eller beslut i enskilda fall om undantag från krav på säkerhet.

10.3.1 Allmänna utgångspunkter att beakta vid införande av fasta ansvarsbelopp

SSM saknar ett resonemang kring att det kan vara olika kostnader som uppstår beroende på omgivning och anläggningar som finns i närheten och som skulle påverkas av en olycka. Behovet och kostnaden av sanering kan tex. skilja sig på ett område med jordbruksmark eller värdefull naturtyp i förhållande till ett industriområde. Vidare kan olika typer av kringliggande verksamhet drabbas av olika stora kostnader på grund av utebliven produktion eller utebliven turism under en saneringsperiod. Det är en aspekt som bör tas i beaktande när beslut om fasta belopp fattas.

10.3.2 Ändamålsenligt att utgå från beslutade ansvarsbelopp

SSM tillstyrker förslaget.

10.3.3 Fasta och differentierade ansvarsbelopp för vissa kärntekniska anläggningar

SSM konstaterar att utredningens förslag för indelning av fasta ansvarsbelopp för anläggningar till stor del motsvarar resultatet av den prövning av ansökningar om lägre ansvarsbelopp som SSM genomförde i samråd med Riksgäldskontoret 2022–2025. SSM noterar dock att utredningen inkluderar ett förslag på ansvarsbelopp för anläggningstypen Slutförvar för använt kärnbränsle vilket inte ingick i myndigheternas prövning 2022–2025. SSM noterar också att det i utredningens skäl till förslaget står att inplacering av en ny och för svenska förhållanden okänd typ av anläggning kräver en radiologisk riskanalys. Det innebär att SSM kan komma behöva ta fram föreskrifter om en ansökans innehåll och bedömningskriterier om en modell med fasta ansvarsbelopp införs. Vidare behövs föreskriftsmandatet avseende ansökans innehåll breddas till att även avse ansökan om inplacering i kategori.

10.3.4 Fasta och differentierade ansvarsbelopp för transport av kärnämne eller kärnavfall

SSM konstaterar att utredningens förslag för indelning av fasta ansvarsbelopp för anläggningar till stor del motsvarar resultatet av den prövning av ansökningar om lägre ansvarsbelopp som SSM genomförde i samråd med Riksgäldskontoret 2022–2025. SSM noterar dock att utredningen inkluderar ett förslag på ansvarsbelopp för transporttypen använt kärnbränsle från mellanlagring till slutförvar vilket inte ingick i myndigheternas prövning 2022–2025. SSM kan därför inte ta ställning till om det föreslagna beloppet är ändamålsenligt då frågan inte prövats av SSM och Riksgäldskontoret.

10.3.5 Administrativ hantering för att säkerställa korrekt inplacering i rätt klass för såväl anläggningar som transporter

SSM bedömer att en anmälan med förslag om inplacering i rätt klass kan hanteras skyndsamt om anläggningshavarens förslag bygger på indelningen i Tabell 10.2 respektive Tabell 10.3 samt att förutsättningarna i verksamheten inte ändrats i en sådan omfattning att den radiologiska risken förändrats sedan prövningen av ansökan om lägre ansvarsbelopp 2022–2025.

10.3.6 Hantering av ändrade förutsättningar som kan påverka det fasta ansvarsbeloppet

SSM konstaterar att ändrade förutsättningar som leder till att den radiologiska risken förändras kan vara större ändringar av hur verksamheten bedrivs samt ändringar av typen eller mängden av radioaktiva ämnen som hanteras, det vill säga ändringar som innebär uppdatering av anläggningens säkerhetsredovisning.

10.4 Effektiviseringsbehov om den individuella prövningen kvarstår

SSM delar utredningens uppfattning att den individuella prövningen behöver effektiviseras om den behålls och anser att förslagen är ändamålsenliga.

SSM har tidigare föreslagit att Riksgäldskontoret ska vara ansvarig myndighet eftersom frågan om vad som är ett tillräckligt ansvarsbelopp för en viss verksamhet ur SSM:s perspektiv ytterst är en ekonomisk fråga. Om SSM fortsatt ska vara ansvarig myndighet så behövs vägledning om vilka faktorer, förutom ekonomiska, som ska ligga till grund för en helhetsbedömning av lämpligt belopp.

10.5 Statens ansvar gentemot skadelidande

SSM tillstyrker förslaget.

11 Andra åtgärder

11.1 Kommunikation och information om beredskapsfrågor till allmänhet och lokala aktörer

SSM delar utredningens inställning att det är viktigt med tydlig information, som också anpassas till mottagaren. SSM ser dock inte att ett särskilt regeringsuppdrag behövs. Det finns redan omfattande information om beredskap och skyddsåtgärder på myndighetens webbsida, både riktad till tillståndshavare och till allmänheten. Myndigheten ser löpande över att kunna lämna ytterligare information. SSM prioriterar också att, efter förfrågan, delta på lokala och regionala informationsträffar för allmänheten som anordnas av länsstyrelser, kommuner och lokala säkerhetsnämnder.

SSM behöver dock ha möjlighet att avstå från att delta på vissa typer av arrangemang, då det är viktigt att bevara myndighetens oberoende och också allmänhetens förtroende för myndighetens oberoende.

11.2 Personalberedskap hos vissa länsstyrelser bör ses över

SSM tillstyrker förslaget.

11.3 Översyn av undantag från lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor

Det sker en ständig prioritering och översyn av vilka föreskrifter som SSM bedömer att det är möjligt att ta fram eller uppdatera vid en viss tidpunkt. För de aktörer som inte omfattas av nuvarande föreskrifters undantagsnivåer är det möjligt att ansöka om ett individuellt beslutat undantag. Vid bedömningen av om undantag kan medges kan SSM vid behov bl.a. ta ledning från de beslut och rekommendationer som finns från OECD/NEA. Mot bakgrund av detta anser SSM att det inte behövs ett särskilt uppdrag till myndigheten.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

SSM anser att förslaget är otydligt gällande vilka kostnader som finansieras med det redan permanent förstärkta anslaget, ytterligare permanent förstärkning och den kommande beredskapsavgiften. SSM kan därför inte uttala sig om förslaget förrän detta är klargjort.

Det kan dock påtalas att kompetensutveckling som är direkt kopplad till beredskapsarbetet bör ingå i avgiftsunderlaget till beredskapsavgiften. Det är av stor av vikt att det finns en tydlig gränsdragning mellan avgift- och anslagsfinansiering samt att de anslag som tillförs myndigheten för beredskapsarbetet stämmer överens med de avgifter som tas ut för berörd verksamhet. Myndigheten förordar en modell där berörd verksamhet enbart har en finansieringskälla.

SSM har även identifierat flera negativa konsekvenser av utredningens förslag avseende beredskaps- och planeringszoner och beredskapsavgiften. Nedan sammanfattas dessa konsekvenser kortfattat per avsnitt. En mer utförlig beskrivning finns i respektive avsnitt i yttrandet.

Avsnitt	Konsekvenser
7	Sammanfattningsvis bedöms förslagen under kapitel 7 innebära betydande negativa konsekvenser för staten, tillståndshavare och allmänheten.

	Förslaget innebär minskad förutsebarhet, ineffektivt utnyttjande av statens resurser, osäkerhet om tid för slutgiltigt beslut, minskat inflytande för enskilda och risk för beslut om zoner som inte fungerar ur ett krishanteringsperspektiv.
7.1.1	Förslaget innebär att det finns risk att krisberedskapen utformas efter antal tillståndshavare som bedriver verksamhet på en viss plats, istället för vad som är effektivt ur ett krishanteringsperspektiv.
7.1.2	Förslaget försvårar förutsebarheten för den som överväger att ansöka om tillstånd för att bygga en kärnkraftsreaktor.
7.2.2	Det seriella tillvägagångsättet som föreslås innebär oklarheter kring hur beräkningsbehov ska identifieras under arbetets gång samt hur förnyande beräkningar ska genomföras och nyttjas vilket kan innebära att beslut om beredskaps- och planeringszoner tar mycket längre tid än idag. Utredningen har inte behandlat frågan om hur val och fastställande av referensnivå för allmänheten i radiologiska nödsituationer ska hanteras. Detta är en förutsättning som måste finnas på plats för att optimera strålskyddet och därmed utformningen av beredskaps- och planeringszoner.
7.2.6	Enskilda och verksamheter inom beslutade zonerna har ingen möjlighet att överklaga beslut då de enligt utredningen bedömning inte berörs. Dessa bör dock ses som berörda eftersom beslutet kan leda till konsekvenser för dem, exempelvis för verksamheter som inte kan fortsätta bedriva sin verksamhet. Möjligheten att överklaga beslut kan leda till utdragna processer.
7.2.7	Förslaget innebära att möjligheterna att omsätta nationella och internationella utvecklingen inom strålskydds-och kärnsäkerhetsområdet vid bedömning av beslut om beredskaps- och planeringszoner försämras.
7.2.9	Med flera myndigheter som ansvarar för olika delar i strålskyddsbedömningen, och utan struktur i den föreslagna processen för hur det iterativa arbetet ska bedrivas, riskerar arbetet att bli ineffektivt och utdraget i tiden. Processen öppnar upp för överklaganden som riskerar att leda till utdragen behandling i förvaltningsdomstolarna.
9.2	Förslaget innebär en stor administrativ komplexitet vad gäller att beräkna rättvisande och transparanta avgiftsnivåer och försvårar fördelningen av gemensamma kostnader som avser både befintlig och ny kärnkraft. Två olika modeller försvårar uppföljningen av kostnadstäckning och kan medföra att det är svårare att förklara orsakerna till över- och underskott. Två modeller riskerar även att försvåra statens styrning och uppföljning av berörd avgiftsbelagd verksamhet.
9.3	Modellen för beräkning av nedsättningen är för komplex och svår att använda i praktiken på önskat sätt.

14 Författningskommentar

9 c § och 15 § 5 kärntekniklagen

SSM noterar att den föreslagna 9 c § är ett uttryckligt förbud mot att påbörja provdrift. Det bör innebära att inget steg av provdriften kan påbörjas utan att vara i strid med bestämmelsen. Däremot står det i kommentaren till 15 § 5 att det kan vara möjligt att vidta vissa inledande steg, men inte på ett sätt så att de radiologiska risker som beredskapen är avsedd för uppstår utan att beslutade förberedelser för skyddsåtgärder för allmänheten i händelse av utsläpp eller överhängande fara för utsläpp av radioaktiva ämnen är på plats. SSM förordar en nyansering av 9 c §.

> *Tillståndshavaren får inte vidta de åtgärder i provdriften av en kärnteknisk anläggning så att de radiologiska risker som beredskapen är avsedd för uppstår innan beredskapen för den räddningstjänst som staten ansvarar för enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor har förberetts i tillräcklig utsträckning*.

4 kap. 20 a § FSO

SSM anser att det i såväl författningstexten som kommentaren bör skrivas in en begränsning att det endast är de kärntekniska anläggningar som har tillstånd enligt kärntekniklagen som behöver beslut om zoner. Det saknas skäl för att alla kärntekniska anläggningar som är undantagna tillståndsplikten behöver bli föremål för prövning om beredskaps- och planeringszoner. Det är också i linje med vad som framgår av avsnitt 7.1.1 i betänkandet.

SSM anser att om en ny kärnteknisk anläggning tillkommer i nära anslutning till en eller flera kärntekniska anläggningar kring vilka det redan finns beredskaps- och planeringszoner, bör beredskaps- och planeringszoner kring platsen utformas på det sätt som ger bäst förutsättningar att förbereda en effektiv krishantering utan att hänsyn tas till hur många tillståndshavare som bedriver verksamhet på platsen.

De beslut om beredskaps- och planeringszoner som MCF ska fatta kan i flera tänkbara fall ligga nära de beslut om placering i beredskapskategori som SSM ska fatta enligt SSMFS 2018:1. SSM anser att det bör tydliggöras hur situationer där myndigheterna beslutar olika ska hanteras.

Val och fastställande av referensnivå för allmänheten i radiologiska nödsituationer är centralt för utformningen av beredskaps- och planeringszoner. Givet att det är regeringen som fastställer dessa, anser SSM att det bör tydliggöras hur det ska gå till med den av utredningen föreslagna processen.

4 kap. 20 b § andra stycket 3

SSM anser att det saknas skäl att en tillståndshavare ska komma in med uppgifter om en uppskattning av de beredskapszoner eller planeringszon som mest kan behövas.

4 kap. 20 e § FSO

SSM anser inte att det är nödvändigt att det av förordningstexten framgår vilka uppgifter som ska begäras in från tillståndshavaren. Det bör vara upp till beredande myndighet att avgöra vilka uppgifter som behövs och vilka uppgifter som myndigheterna redan har tillgång till. Däremot bör det finnas en skyldighet för tillståndshavaren att tillhandahålla efterfrågade uppgifter.

En tydlig erfarenhet från de utredningar som SSM genomfört om behov och uträckning av beredskaps- och planeringszoner att processen är iterativ. SSM anser att det behöver tydliggöras hur detta ska omhändertas i den av utredningen föreslagna processen.

4 kap. 20 h § FSO

Definitionen av beredskaps- och planeringszoner är inte i linje med nuvarande tillämpning i Sverige eller med krav i IAEA GSR Part 7. Beredskaps- och planeringszoner definieras utifrån vilka skyddsåtgärder som är motiverade, inte vilka hälsoeffekter som kan uppstå. SSM anser att definitionen av beredskaps- och planeringszoner behöver justeras för att återspegla detta.

4 kap. 20 i § FSO

SSM anser att det finns skäl för att kommuner, boende och näringsidkare i området får möjlighet att lämna synpunkter t.ex. genom ett remissförfarande.

4 kap. 20 k § FSO

Det är SSM som ansvarar för att följa den nationella och internationella utvecklingen inom strålskydds-och kärnsäkerhetsområdet, inklusive det som kopplar till beredskapen för kärntekniska anläggningar. SSM anser att det bör tydliggöras hur den kunskap som SSM byggt upp inom detta område ska omsättas i praktiken i frågor som rör beredskap kring kärntekniska anläggningar, i synnerhet i frågor som rör ifall beslutade zoner kan behöva omprövas.

I detta ärende har generaldirektören Michael Knochenhauer beslutat. Utredaren Christopher Creutzer har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjuristen Anna Haraldsson, myndighetsspecialisten Jan Johansson, ekonomen Anna Jonsson och utredaren Odd Runevall deltagit.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Michael Knochenhauer

Christopher Creutzer