Vattenfall AB
Staff Function Communications
Public & Regulatory Affairs Sweden
169 92 Stockholm

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Datum: 2026-11-18
Kontakt: Mikael Meister
E-post: mikael.meister@vattenfall.com
Telefon 072-4538599

Diarienummer: KN2026/01512

Remissvar avseende betänkandet *SOU 2026:40 Ny kärnkraft i Sverige – moderna regler för beredskap och skadeståndsansvar*

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

Vattenfall tackar för möjligheten att få följa och delta i Kärnkraftsprövningsutredningens arbete genom utsedda experter samt att nu få lämna synpunkter på rubricerat betänkande.

SAMMANFATTANDE INSTÄLLNING, SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG

Vattenfall välkomnar betänkandet och tillstyrker merparten av förslagen – utredningen har genomfört ett gediget arbete som i de flesta delar träffar rätt. På några avgörande punkter har Vattenfall en annan syn på hur frågan bör lösas och i några fall har ansatsen till förslagen varit god men den har inte fullt ut nåtts av förslagen utan fortsatt arbete behövs för att nå ända fram.

- Vattenfall är sammantaget mest positivt till förslagen i avsnitt 10 (ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor), där utredningen bedöms ha gjort en väl genomarbetad och balanserad avvägning som gör att förslagen bör kunna läggas till grund för lagstiftning i princip direkt. Det tål dock att påpekas att utredningens premiss att förvaring av obestrålat bränsle skulle utgöra en olycksrisk är tekniskt felaktig – kriticitet kan i praktiken inte uppstå utanför härden.

- Vattenfall välkomnar härtill förtydligandet av att beredskapsfrågor inte ska belasta tillståndsprövningen utan avgöras i efterföljande process, och merparten av delförslagen om denna process i avsnitt 6 och 7 är väl avvägda och bör genomföras. Vattenfall är dock kritisk till att länsstyrelser ska få en oinskränkt rätt att stoppa igångsättning av en tillståndsgiven och godkänd verksamhet i väntan på förberedelse av beredskap och menar att tydliga tidsfrister för myndigheternas arbete samt full

ersättning för verksamhetsutövarens förluster med anledning av eventuellt dröjsmål i så fall krävs.

- Vattenfall avstyrker vidare förslaget att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) – som samtidigt är tillsyns- och prövningsmyndighet – ska utföra de radiologiska beräkningarna. Det underminerar den grundläggande rollfördelningen mellan den som utför och den som granskar, skapar onödigt dubbelarbete eftersom tillståndshavaren ändå måste göra motsvarande beräkningar, och ger tillståndshavaren ingen reell möjlighet att kontrollera att beslutsunderlag är korrekt trots att det direkt styr bl.a. beredskapsavgiftens storlek. Till detta kommer att det fortfarande saknas vedertagna kriterier för vilka radiologiska nödsituationer som ska analyseras – en brist som måste åtgärdas skyndsamt – lämpligen genom att återuppta den SSM-utredning som avbröts 2025, och i nära dialog med industrin snarare än genom ensidiga myndighetsbeslut.

- Att krav på överföring av processparametrar anpassas efter respektive reaktors riskprofil i stället för att gälla generellt är positivt. Vattenfall avstyrker dock förslaget att utvidga kraven till andra kärntekniska anläggningar än kärnkraftsreaktorer, eftersom dessa har en annan riskprofil och en utvidgning riskerar att medföra oproportionerliga krav och administrativ börda.

- Ambitionen att koppla avgiften tydligare till faktisk motprestation förtjänar stöd, men förslaget är i sin nuvarande form inte tillräckligt transparent. Så länge den slutliga avgiften är beroende av analyser och zonbeslut som fattas långt efter investeringsbeslutet riskerar därtill förutsebarheten att bli illusorisk – vilket cementerar behovet av de kriterier som efterlyses ovan. Vattenfall stöder en differentierad avgiftsmodell, men innan förslaget går vidare måste det klargöras vilka kostnader som får läggas in under respektive avgiftsslag – annars riskerar förvaltnings- och utvecklingsavgifterna att i praktiken övervältra investeringskostnader på enskilda sökande, och skarpa trösklar riskerar att ge godtyckliga avgiftssprång vid marginella förändringar. Nedsättningsregeln för överlappande zoner är ett steg i rätt riktning, men blir ofullständig så länge den bortser från utvecklingskostnaden – att låta en sökande betala fullt pris för beredskap som i praktiken redan finns på plats strider mot principen om motprestation och bör rättas till.

UTVECKLAD INSTÄLLNING TILL OCH SYNPUNKTER PÅ FÖRSLAGETS OLIKA DELAR

Nedan följer Vattenfalls utvecklade synpunkter indelade efter förslagen och betänkandets disposition.

Beredskapsfrågor regleras inte inom tillståndsprövningen och avgörs lämpligen efter att tillstånd meddelats (avsnitt 6)

Vattenfall välkomnar att utredningen förtydligar hur beredskapsfrågorna hanteras idag och att den lämnar förslag med syfte att ytterligare förtydliga när och hur frågorna bör hanteras. Det är positivt att utredningen förtydligar att det är frågor som i huvudsak avgörs efter det att tillstånd meddelats och att det inte är frågor som bör regleras inom ramen för tillståndsprövningarna.

Vattenfall vill uppmärksamma att det i vissa delar av utredningen behöver tydliggöras vilka länsstyrelser som avses med ”berörda länsstyrelser”. Nuvarande formulering medför en viss osäkerhet beträffande såväl kravens tillämpningsområde som vilka länsstyrelser som berörs. Detta gäller exempelvis avsnitt 6.3.

Ytterligare lagkrav på platsens lämplighet behövs inte (avsnitt 6.1.1 och 6.1.2)

Vattenfall delar utredningens bedömning att det inte finns skäl att ställa ytterligare krav på platsens lämplighet i författning. Detta gäller både i nuläget och framgent då inriktningen bör vara att undvika dubbelprövning och att val av plats därför endast ska prövas inom ramen för miljöbalksprövningen. Tillkommande krav som avser anpassningar av platsen eller av anläggningen till platsen bör hanteras senare i processen och inte vara en fråga för tillståndsprövningen.

Vidare välkomnar Vattenfall vägledning från myndigheten i fråga om vilket underlag som kan behövas för att bedöma platsens lämplighet ur ett beredskapsperspektiv, men delar inte utredningens bedömning att detta är en fråga som kan behöva föreskrivas om.

Tillståndshavarens skyldigheter avseende beredskap enligt kärntekniklagen kan förtydligas (avsnitt 6.2)

Vattenfall tillstyrker föreslagna förtydliganden i kärntekniklagen.

Länsstyrelserna bör inte ges en oinskränkt rätt att stoppa provdrift i väntan på förberedelse av samhällets beredskap (avsnitt 6.3)

Vattenfall avstyrker förslaget. Vattenfall kan inte acceptera att länsstyrelserna ges en oinskränkt rätt att stoppa igångsättning av tillståndsgiven och för provdrift godkänd verksamhet. En försenad driftstart är förknippad med stora kostnader för verksamhetsutövaren. Länsstyrelsen behöver åläggas tydliga tidsramar för arbetet med att förbereda beredskapen och om detta arbete skulle medföra försening av driftsättning behöver verksamhetsutövarens förlust i så fall ersättas fullt ut. Det framgår inte heller av förslaget om rätten att förhindra verksamheten är begränsad till den länsstyrelse som ansvarar för att förbereda beredskapen eller om den gäller även angränsande länsstyrelser.

Välkommet att ansvar och process för beredskaps- och planeringszoner förtydligas (avsnitt 7)

Vattenfall välkomnar utredningens ansträngningar kring förtydligande av processer, ansvar och roller för utformning av beredskaps- och planeringszoner. Detta är av största vikt då framåtsyftande reglering i samband med nyetablering idag saknas inom området.

Vattenfall delar vidare utredningens uppfattning (sid. 235) om att utformning av, och beslut om, beredskaps- och planeringszoner inte är en förutsättning för att få tillstånd enligt kärntekniklagen till en verksamhet och inte heller något som kan stoppa eller ställa ytterligare krav på en tillståndsgiven verksamhet.

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

Vattenfall tillstyrker förslaget och menar att det är rimligt att beredskapszoner och förberedda brådskande skyddsåtgärder fastställs i individuella beslut per tillståndsgiven anläggning. Det är vidare av vikt att det i ett beslut tydligt framgår vilken eller vilka kärntekniska anläggningar som beslutet avser, liksom de bedömningar som ligger bakom beslutet. Sådan information är väsentlig i samband med att ytterligare anläggningar tillkommer alternativt avvecklas.

Myndigheten för civilt försvar och berörda länsstyrelser som beslutande (avsnitt 7.1.2 och avsnitt 7.1.3)

Vattenfall tillstyrker förslaget och har inga principiella invändningar mot utredningens förslag att det är Myndigheten för civilt försvar (MCF) som fattar beslut om zoner och skyddsåtgärder, se även avsnitt 7.2.3 nedan. Vattenfall delar vidare uppfattningen att beslut ska fattas med beaktande av vilka skyddsåtgärder för allmänheten som kan vara motiverade ur ett strålskyddsperspektiv i förhållande till andra mål för planering av räddningstjänst, t.ex. att möjliggöra effektiv ledning och effektiva insatser (jfr 1 kap. 3 § lagen om skydd mot olyckor) och att informationsspridning underlättas (jfr 1 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor).

Vattenfall tillstyrker vidare förslaget om att den lokala anpassningen fortsatt är ett ansvar för den länsstyrelse där anläggningen är förlagd.

Strålsäkerhetsmyndigheten bör inte ges uppgiften att genomföra beräkningar av radiologiska konsekvenser (avsnitt 7.1.4)

Vattenfall avstyrker utredningens förslag att SSM, som också är tillsyns- och prövningsmyndighet, ska ges i uppgift att genomföra de beräkningar av radiologiska konsekvenser som ska ligga till grund för analysen av de radiologiska riskerna. Vattenfall ifrågasätter inte myndighetens kompetens men menar att utredningens förslag är problematiskt i det att förhållandet mellan tillsynsmyndighet och tillståndshavare blir otydligt när det formaliseras att myndigheten blir utförare av analyser och inte, såsom i vedertagen ordning, den som granskar de analyser som en verksamhetsutövare redovisat (jfr. även 2 kap. 4 § andra stycket, lagen om skydd mot olyckor). Se vidare 7.2.2. nedan.

***Ärendet inleds lämpligen genom en anmälan till Myndigheten för civilt försvar*, men tydligare tidsfrister för myndigheternas arbete behövs (avsnitt 7.2.1)**

Vattenfall tillstyrker förslaget och delar utredningens resonemang kring att det behövs en tydlig startpunkt för arbetet och att den lämpligen utgörs av en anmälan från tillståndshavaren till MCF. Utanför tillståndshavarens kontroll ligger dock hur lång tid som myndigheterna behöver för att få beredskapen på plats så att provdrift får inledas. Här behövs tydligare tidsfrister för myndigheterna. En tillståndshavare behöver kunna planera utifrån att en viss tid efter en anmälan så finns nödvändig beredskap på plats.

Strålsäkerhetsmyndighetens genomförande av analyser av radiologiska risker är förenat med utmaningar (avsnitt 7.2.2)

Vattenfall avstyrker förslaget att tillsynsmyndigheten genomför beräkningar för analysen av radiologiska risker. Även om förslagets målsättning är god, bedöms den nuvarande utformningen vara problematisk och förenad med vissa utmaningar.

Processen skulle effektiviseras om tillståndshavaren genomför spridnings- och dosberäkningarna eftersom sådana kravställda beräkningar ändå kommer att genomföras för de aktuella nödsituationerna inom ramen för den stegvisa kontrollen. Förslagets tre första punkter innebär därför ett dubbelarbete som riskerar att fördröja processen och dessutom skapar otydlighet gällande förhållandet mellan tillsynsmyndighet och tillståndshavare (se avsnitt 7.1.4).

Enligt förslaget kan noteras att tillsynsmyndighetens beräkningsarbete riskerar att hamna på kritisk linje avseende provdrift vilket inte är önskvärt då det är samma myndighet som utför kontroll inför provdrift.

Vattenfall menar att förslaget som det nu är utformat inte skapar tillräcklig transparens och kvalitetssäkring. Tillståndshavaren ges endast möjlighet att lämna synpunkter på vilken eller vilka radiologiska nödsituationer som ska ligga till grund för beräkningarna, men det saknas möjlighet att bekräfta beräkningarnas riktighet. Eftersom beräkningarna ligger till grund för zonutbredningen och behovet av skyddsåtgärder har de stor påverkan på beredskapsavgiften. Tillståndshavaren, eller oberoende part, bör därför få möjlighet att verifiera beräkningarnas riktighet innan de överlämnas till MCF.

Vattenfall vill vidare poängtera att avsaknaden av kriterier och vägledning för framtagandet av ändamålsenliga radiologiska nödsituationer utgör en betydande brist i systemet (se även resonemang i betänkandets avsnitt 4.2.3), vilket ger följdverkningar nedströms processen och utgör visst hinder för att etablera en fullt utvecklad process.

Strålsäkerhetsmyndighetens roll i beslutsprocessen bör förtydligas
Vattenfall menar att förslaget tydligare bör ange att SSM inte bara ska sammanställa information och underlag till MCF utan även ge *rekommendationer* för zonutbredning och nödvändiga skyddsåtgärder. SSM har tidigare erfarenheter av sådant arbete som bör tas till vara för att säkerställa att den fortsatta processen blir så effektiv som möjligt.

Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att i dialog med industrin skyndsamt ta fram vägledning och kriterier för framtagande av radiologiska nödsituationer (avsnitt 7.2.2)

Vattenfall delar utredningens bedömning att regeringen bör ge SSM och MCF i uppdrag att skyndsamt utreda och ta fram vägledning kring kriterier som ska ligga till grund för utformning av beredskaps- och planeringszoner.

Vattenfall menar att det är väsentligt att kriterier för val av radiologiska nödsituationer tas fram skyndsamt och formaliseras, då det idag varken finns vedertagen och överenskommen analysmetodik eller vägledning. En förutsättning för framgång är att ett sådant arbete genomförs i dialog mellan industri och myndigheter, tentativt i samverkan med en framtida oberoende extern TSO (teknisk stödorganisation för kärnsäkerhet och strålskydd, engelska Technical Support Organisation). Det ska i sammanhanget påpekas att det är olyckligt att den interna SSM-utredning som startades 2024 för att adressera just denna kända problematik abrupt avslutades hösten 2025 (renderade i promemoria SSM2024-4212-1, men färdigställdes aldrig). I det utredningsarbetet fördes kontinuerliga sakdiskussioner mellan SSM och den kärntekniska industrin, vid vilka specialister inom ämnesområdet deltog. Vattenfall menar att det är denna typ av dialog mellan myndighet och industri som för specifika sakfrågor framåt och vill understryka att denna form av mötesdialog där sakfrågor i detalj kan dryftas är positiv och mycket värdefull. Kontinuiteten främjar ett snabbt fortskridande av arbetet, möjliggör ett tentativt ensat synsätt, är transparent och minskar risken för missförstånd.

Vattenfall avråder från att formalisera förutsättningar och kriterier för val av radiologiska nödsituationer i författning. Sådana förutsättningar och kriterier bör istället beskrivas i vägledning eller handbok.

Vattenfall vill också påpeka att det finns indikationer på att efterfrågade redogörelser avseende radiologiska nödsituationer i ”Strålsäkerhetsmyndigheten, Handbok, Ansökningar

om tillstånd för nya kärnkraftsreaktorer och vidare stegvis prövning” SSM2024-7702-1, som beskrivs i betänkandet, kommer att ändras vilket ytterligare accentuerar ett brådskande utredningsbehov.

Vattenfall önskar i sammanhanget vidare lyfta att en sammanhållen oberoende TSO skulle vara positivt för kärnkraften i Sverige och hänvisar till Vattenfalls remissvar daterat den 6 maj 2025 avseende Statskontorets förslag till en ändamålsenlig och effektiv organisering av det tekniska stödet för kärnsäkerhet och strålskydd, KN2025/00089. Ovanstående problematik utgör ett tydligt exempel på mervärdet av en extern TSO och att en sådan på sikt bör etableras.

Myndigheten för civilt försvar bedömer och beslutar om zoner och skyddsåtgärder (avsnitt 7.2.3)

Vattenfall tillstyrker förslaget och har inga principiella invändningar mot att det är MCF som, baserat på beräkningar, bedömer och fattar beslut om zoner och skyddsåtgärder. Vattenfall vidhåller dock ovan (7.2.2) ståndpunkter avseende olämpligheten i att tillsynsmyndigheten utför nämnda beräkningar.

Samrådsplikt och deltagande inför beslut bör inte vidgas (avsnitt 7.2.4)

Vattenfall tillstyrker förslaget att MCF inför beslut ska samråda med berörda myndigheter och länsstyrelser och delar bedömningen att samrådsplikten inte bör göras vidare.

Information om beslutets innehåll och efterföljande åtgärder (avsnitt 7.2.5)

Vattenfall tillstyrker förslaget, att MCF informerar om beslutets innehåll samt informerar om efterföljande åtgärder, beaktat kommentarer i 6.3 ovan.

Klagorätten bör inte utvidgas (avsnitt 7.2.6)

Vattenfall tillstyrker förslaget och delar bedömningen att klagorätten inte bör göras vidare.

Ändrade förutsättningar som medför krav på förnyat tillstånd kan medföra en förnyad bedömning (avsnitt 7.2.7)

Vattenfall tillstyrker förslaget om att ändrade förutsättningar kan medföra en förnyad bedömning, under förutsättning att förslaget förtydligas med att det endast avser ändringar som medför krav på nytt tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet (motsv. ordalydelser i betänkandets förslag avsnitt 8.3). Vattenfall vill i sammanhanget också poängtera att ordalydelsen ”Dessutom kan förutsättningarna vid en förläggningsplats ändras om nya anläggningar tillkommer (av samma eller ny tillståndshavare).” (sid. 287) är olycklig då den kan misstolkas. En ny anläggning som uppförs av en ny tillståndshavare på samma förläggningsplats som en redan etablerad tillståndshavare, bör inte föranleda en förnyad bedömning för den redan etablerade tillståndshavaren.

Förberedande dialog med krav på tidplan (avsnitt 7.2.8)

Vattenfall tillstyrker förslaget att tillståndshavaren ska kunna begära en förberedande dialog hos MCF, SSM eller den länsstyrelse där den kärntekniska anläggningen uppförs. En formaliserad dialog kan ge ett mervärde i att tillståndshavaren kan få insyn i de olika myndigheternas arbete och samspel. Dialogen bör dock kompletteras med ett

författningsreglerat krav på att myndigheterna upprättar en bindande tidplan för arbetet alternativt bör tidsfrister införas. Se ovan resonemang om förslaget i avsnitt 6.3 och risken det innebär för en tillståndshavare om myndigheternas arbete inte är förutsebart och följer överenskommen tidplan.

Befintliga anläggningar tillämpar beslutade zoner (avsnitt 7.3)

Vattenfall tillstyrker förslaget under förutsättning att förslaget förtydligas med att endast ändringar som medför nytt tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet ska utlösa krav på förnyade zonbeslut (motsv. ordalydelser i betänkandets förslag avsnitt 8.3).

Krav på överföring av processparametrar bör utgå från riskprofil och inte utvidgas till fler anläggningstyper (avsnitt 8)

Vattenfall tillstyrker att kraven om överföring av processparametrar ändras så att dessa utgår från respektive kärnkraftsreaktors riskprofil och att kraven därmed inte är generellt tillämpliga för alla kärnkraftreaktorer. Vattenfall delar utredningens uppfattning (sid. 303) ”att kriteriet skyddsåtgärder inte ensamt räcker för att med tillräckligt hög grad av precision avgränsa bestämmelsens tillämpning på ett ändamålsenligt sätt” och vidare ”För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs … att skyddsåtgärder behöver vidtas … skyndsamt efter att händelsen inträffat. Här avses således skyddsåtgärder som behöver ske inom timmar eller dagar.”

Vattenfall är också positiv till att det framgår tydligt att behoven av sådan överföring för en specifik kärnkraftreaktor endast ska kunna omvärderas vid “sådana ändringar i verksamheten som det har meddelats ett nytt tillstånd för enligt kärntekniklagen” (sid. 304 och förslag till 20 d § i förordning om kärnteknisk verksamhet).

Vattenfall avstyrker dock utredningens förslag om att utvidga kraven om överföring av processparametrar till att kunna omfatta andra kärntekniska anläggningar än kärnkraftsreaktorer. Sådana anläggningar har inte en riskprofil som motsvarar kärnkraftsreaktorers, vilket avspeglas i såväl beredskapskategoriseringen som SSM:s föreskrifter. Det saknas därför tillräckliga skäl att låta dessa anläggningar omfattas av kraven. En utvidgning skulle innebära krav som inte står i proportion till den strålsäkerhetsnytta som kan uppnås. För framtida kärntekniska anläggningar riskerar den att medföra omotiverade analyskrav och administrativ belastning när de ska visa att de bör undantas från kraven på motsvarande sätt som utredningen föreslår att ska gälla generellt för befintliga kärntekniska anläggningar som inte är reaktorer. Skälen till detta avstyrkande utvecklas ytterligare i Vattenfalls inspel daterat 2026-09-25 till Utredningen om moderniserad kärntekniklag, KN2024/009295.

Vattenfall vill också påpeka att den beskrivning som utredningen gör under rubriken “Skälen för förslaget” (sid. 308) av vad ansökan om tillstånd för att uppföra, inneha eller driva en kärnkraftsreaktor ska innehålla, utgår från handboken SSM2024-7702-1 från augusti 2024. Det finns indikationer på att information i denna handbok kommer att ändras.

Beredskapsavgiften bör förtydligas så att den tydligare speglar faktisk motprestation (avsnitt 9)

Vattenfall välkomnar utredningens ansträngningar kring förtydligande av beredskapsavgifter, samt delar utredningens ansats till avgiftsdifferentiering. Förslagen är ambitiösa, men samtidigt svåröverskådliga och når inte ända fram.

Vattenfall delar vidare utredningens bedömning i avsnitt 9.1 att differentieringen av beredskapsavgiften bör baseras på andra faktorer än de avgiftsklasser som ligger till grund för differentieringen av ansöknings- och granskningsavgifterna i utredningens förslag i första delbetänkandet. Samt vidare att en anläggnings placering i beredskapskategori inte entydigt är ändamålsenligt som grund för differentiering av en avgift.

Vattenfall menar att den grundläggande principen att en avgift ska motsvara en faktisk arbetsprestation bör vara vägledande vid utformande och fastställande av beredskapsavgifter, samt att avgifterna även bör anpassas efter de specifika förhållanden som råder vid förläggningsplatsen.

Betänkandets resonemang avseende beredskapsavgifter bygger på att det redan finns beslut om zonutbredning och skyddsåtgärder i dessa. En sökande behöver kunna uppskatta kostnaden redan vid lokaliserings- och investeringsbeslut samt vid finansiering. Den slutliga beredskapsavgiften är dock i hög grad avhängig radiologiska analyser, zonbeslut, geografisk utformning och skyddsåtgärder som beslutas långt senare. Vattenfall vill därför åter erinra om den problematik som uppkommer på grund av avsaknad av vedertagen metodik för framtagande av detta (se även ovan avsnitt 7.2.2), vilket resulterar i att även avgifternas förutsebarhet blir begränsad.

En differentierad avgiftsmodell välkomnas, men större transparens kring kostnadsberäkningen krävs (avsnitt 9.2)

Vattenfall tillstyrker en differentierad avgiftsmodell som kan baseras på summan av kostnaderna för investeringar, förvaltning och utveckling. Innan förslaget tas vidare behöver dock ökad transparens uppnås om vad som ligger inom de olika kostnaderna och hur beloppen beräknas.

Vattenfall anser att avgiftsförslaget inte tydligt redovisar hur avgifterna möter upp mot en motprestation. Det gäller framförallt förvaltnings- och utvecklingsavgiften. Exempelvis är beloppen i förslaget till förvaltningsavgift baserade på dagens beredskapsavgift som inte är uppdelad i avgiftsparametrarna investering, förvaltning eller utveckling. Vattenfall bedömer därför att föreslagen förvaltningsavgift inte bara täcker myndigheternas kostnad för förvaltning utan även en del av investeringskostnaderna. För att tydligare koppla avgifterna till motprestationen skulle en del av avgifterna istället kunna baseras på den kostnad myndigheterna har för förvaltning av den utrustning (investering) som myndigheterna anser krävs för respektive tillståndshavare. Därtill behöver förvaltningsavgiften på ett transparent sätt täcka myndigheternas förvaltningskostnader för att upprätthålla beredskapen.

Förslaget redovisar i vissa delar, främst avseende investeringskostnaderna, tydligt vilka antaganden och grunder som beredskapsavgiften baseras på. I andra delar, i synnerhet avseende utvecklingskostnaden, baseras avgifterna på schablonmässiga antaganden. För att öka tydlighet och transparens är det viktigt att motiven till antagandena förtydligas. Det kan vidare noteras att förslagen till de avgiftsgrundande kostnaderna innehåller skarpa trösklar, vilket riskerar att leda till stora avgiftssprång vid små marginalförändringar. Sådana oönskade effekter skulle också behöva ses över.

Beträffande utvecklingsavgiften konstaterar Vattenfall att förslaget och dess bakomliggande skäl är mindre utförligt redovisade än övriga delar av avgiftsförslaget. Detta gör att det är svårt att genomskåda grunderna för avgiften (se ovan) och vilka kostnader som får hänföras till utvecklingsavgiften. Förslaget behöver därför förtydligas, särskilt avseende vilka kostnader som får belasta en enskild sökande. Vattenfall anser exempelvis att kostnaderna för SSM:s utveckling av beräkningsverktyg, analysmetoder eller annan metodutveckling som inte är

direkt hänförlig till handläggningen av den enskilda ansökan inte bör belasta en enskild sökande. I annat fall finns en risk att den som först ansöker om provdrift får bära kostnader för utvecklingsarbete som har en mer generell tillämpning.

Vattenfall ser positivt på och delar utredningens bedömning att uttaget av beredskapsavgifter bör samordnas med SSM:s befintliga årliga rutin för utvärdering av avgiftsnivåer. Förslagen till nya beredskapsavgifter har en ambition att tydligare koppla beredskapsavgifterna mot faktisk motprestation i form av investerings, förvaltnings- respektive utvecklingsåtgärder. Vattenfall anser att denna ökade ambitionsnivå bör medföra att kraven på myndigheternas redovisning ökar. Den årliga processen behöver därför kompletteras med tydliga rekvisit i författningstext som specificerar hur myndigheterna ska redovisa underlag som på ett transparent sätt visar hur beredskapsavgifterna möter upp mot principerna om motprestation och självkostnad.

Även utvecklingskostnaden bör beaktas när beredskapsavgiften sätts ned vid överlappande zoner (avsnitt 9.3)

Vattenfall tillstyrker att det införs en möjlighet att sätta ned beredskapsavgiften i de fall överlappande zoner finns.

Föreslagen nedsättning tar dock inte hänsyn till den delen av avgiften som avser utvecklingskostnader och behöver därför kompletteras. I de fall det redan finns etablerad verksamhet och därmed beredskap på en plats blir utvecklingskostnaderna betydligt mindre och detta bör också avspeglas i avgiften. Utredningen för ett resonemang om att det av rättviseskäl inte bör vara den första tillståndshavaren som står för hela utvecklingskostnaden på en plats och att en differentiering eller nedsättning skulle kunna medföra oönskade incitament och fördröja etableringen av nya aktörer (sid. 353). Sådana spekulativa resonemang kan dock inte motivera att det allmänna tar in utvecklingsavgift för beredskap som i praktiken redan finns på plats. Principen att avgiften ska ha en tydlig motprestation är överordnad och behöver säkerställas genom att även den del av beredskapsavgiften som avser utveckling kan sättas ned när nyetableringar sker inom zonerna för en befintlig verksamhet.

Välkommet att systemet för ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor anpassas och förtydligas (avsnitt 10)

Vattenfall är sammantaget positivt till utredningens förslag i denna del som avser lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (LRO). Frågorna är väl utredda och de vägval som gjorts är grundligt motiverade och utförligt redovisade. Utredningen har gjort såväl en skälig riskbedömning som en balanserad avvägning mellan statens intresse av att inte överta risk från anläggningshavarna och anläggningshavarnas behov av förutsebarhet och rimliga administrativa krav. Vattenfall tillstyrker förslagen och lämnar nedan synpunkter på de delar som har särskild betydelse för koncernens verksamhet.

Lämplig tidpunkt för när en säkerhet ska ställas, men obestrålat bränsle utgör ingen olycksrisk (avsnitt 10.1)

Vattenfall tillstyrker förslaget att försäkring eller annan säkerhet ska finnas senast när en kärnteknisk anläggning tas i provdrift och för en kärnkraftsreaktor att detta ska gälla redan när obestrålat bränsle tas emot men då med ett lägre belopp.

Vattenfall vill dock i sammanhanget uppmärksamma på att såsom utredningen resonerar framstår det som om förvaring av obestrålat bränsle kan utgöra risk för allvarlig olycka som kan påverka människor och miljö. Detta är en felaktig utgångspunkt. Obestrålat bränsle som

endast förvaras på en förläggningsplats där det uppförs en kärnteknisk anläggning kan inte i sig orsaka en radiologisk nödsituation – även om det skulle ske en olycka på platsen. Förvaring av obestrålat bränsle inte är förknippad med samma risker som tillverkning av kärnbränsle eftersom tillverkningen innehåller moment där risk för kriticitet inte kan uteslutas. I praktiken är det omöjligt att åstadkomma kriticitet med obestrålat bränsle som förvaras utanför reaktorn och inte har placerats i en härdkonfiguration täckt med vatten (vilket görs först när provdriften inleds). För att åstadkomma kriticitet krävs antingen att vatten eller annan moderator finns tillgängligt och att geometrin för bränslet är sådan att kriticitet kan uppstå, eller att det obestrålade bränslet behandlas kemiskt. Utan vatten (eller annan moderator) kan de snabba neutronerna inte bromsas ner tillräckligt för att hålla igång en kedjereaktion i låganrikat uran, vilket är det bränsle som används i kommersiella lättvattenreaktorer. Dessutom lagras bränsleelementen i speciella ställ som fysiskt förhindrar att stavarna kommer för nära varandra.

Förvaring av obestrålat bränsle kan således inte orsaka en radiologisk olycka med risk för allmänhet och miljö. Det är rimligt att ställa krav på kärnämneskontroll och åtgärder för att förhindra stöld eller olovlig befattning, men i övrigt bör utrymmet där förvaringen sker kunna utformas som en vanlig industrilokal.

Prövning av säkerheter i förväg (avsnitt 10.2.1)

Vattenfall tillstyrker utredningens förslag att ställda säkerheter ska vara granskade och godkända innan en ny kärnteknisk verksamhet får inleda provdrift eller obestrålat bränsle får tas i besittning. Vattenfall delar även utredningens bedömning att när det gäller årlig förnyelse av försäkring eller annan säkerhet så bör prövningen ske i efterhand.

Prövningsinstans och prövningens omfattning (avsnitt 10.2.3 och 10.2.2)

Vattenfall tillstyrker förslaget att Riksgäldskontoret bemyndigas att pröva om ställda säkerheter är tillräckliga och välkomnar därtill att förslaget förenats med en tydlig tidsfrist. Vattenfall tillstyrker även att Riksgäldens beslut i denna del ska överklagas till regeringen.

Verksamhet ska inte få bedrivas utan att det finns säkerhet för ersättningsansvaret (avsnitt 10.2.4)

Vattenfall har inget att invända mot att det förtydligas i kärntekniklagen att det finns skyldigheter för tillståndshavaren att ställa säkerheter för ersättningsansvaret i LRO och att om säkerhet inte ställs kan tillståndet att bedriva kärnteknisk verksamhet återkallas.

Avgifter för prövning och tillsyn bör grundas på faktisk nedlagd tid och redovisas transparent (avsnitt 10.2.5)

Vattenfall delar utredningens bedömning att Riksgäldskontoret bör ges i uppdrag att förtydliga grunderna för prövnings- och tillsynsavgifterna så att avgifterna avspeglar faktisk nedlagd tid per ärende.

Dagens avgiftsuttag bygger inte på nedlagd tid i det enskilda ärendet. Riksgäldskontoret uppskattar istället sina samlade kostnader för tillsynen och fördelar dem på de granskade ärendena per anläggningshavare. En sådan beräknad fördelning gör det svårt för den avgiftsskyldige att bedöma om avgiften är skälig: det går varken att se vilket arbete som faktiskt har utförts i det egna ärendet eller att bedöma om kostnaden uppfyller kravet på full kostnadstäckning i 30 § förordningen (2021:1142) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (FRO).

Bristen på transparens är särskilt märkbar mot bakgrund av de uppgifter utredningen redovisar om att motsvarande granskning enligt atomansvarighetslagen, som utfördes av Finansinspektionen, normalt renderade en årlig avgift i storleksordningen femtio gånger lägre än avgiften för Riksgäldskontorets arbete per år. Utredningen konstaterar själv att det framstår som oklart om granskningen enligt LRO är avsedd att vara mer omfattande i sig.

Vattenfall anser därför att uppdraget bör innefatta att Riksgäldskontoret använder den föreskriftsrätt om avgifter för prövning och tillsyn som redan finns i 31 § FRO, men som hittills inte har utnyttjats. Grunderna bör redovisas så att de avgiftsskyldiga i förväg kan förutse avgiftens storlek och i efterhand bedöma dess skälighet. Av underlaget bör framgå vad granskningen omfattar, ungefär vilken tidsåtgång den tar i anspråk per ärende och hur kostnaderna fördelas mellan anläggningshavarna.

Försäkring eller annan säkerhet - bedömningen bör utgå från säkerhetens faktiska verkan (avsnitt 10.2.6)

Vattenfall välkomnar särskilt att möjligheten till dispens från kravet på ansvarsförsäkring återinförs. Frågan är i första hand av ekonomisk betydelse eftersom kostnaden för ansvarsförsäkringar är väsentligt högre än för en moderbolagsgaranti eller andra former av säkerheter. Detta samtidigt som andra säkerheter än försäkring inte ger upphov till någon större skillnad i faktiskt skydd för skadelidande.

Sett till syftet med ansvaret enligt lagen – att ersättning ska finnas tillgänglig för dem som drabbas av en radiologisk olycka – bör det avgörande vara att säkerheten är betryggande över tid och att skador kan regleras på ett tillfredsställande sätt, inte vilken form säkerheten har. Exempelvis borde en moderbolagsgaranti från en finansiellt stabil ägare ge ett skydd som i praktiken är likvärdigt med en försäkring.

Vad gäller den långa preskriptionstiden bör denna inte i sig tala emot andra säkerheter eftersom även ansvarsförsäkringar förnyas löpande. Vattenfall delar därför utredningens bedömning att dispensmodellen ger ökad flexibilitet utan att statens risk behöver öka, och anser att den samlade bedömning som Riksgäldskontoret ska göra bör utgå från säkerhetens faktiska verkan i stället för från en presumtion till förmån för försäkring. Utredningen uppmärksammar själv att differentierade avgifter kan bli styrande för valet av säkerhet.

När det gäller avgifter, se ovan i avsnitt 10.2.5, uppmärksammar utredningen att en differentiering av avgifterna kan göra prövningen av andra säkerheter än försäkringar mer resurskrävande och därmed dyrare, och att detta kan bli en styrande faktor. Det talar i sig för att avgifterna ska differentieras. Då är det enligt Vattenfall, som framgår ovan, en förutsättning att de bygger på faktisk nedlagd tid och på redovisade grunder.

Fasta ansvarsbelopp i stället för individuell prövning (avsnitt 10.3)

Vattenfall tillstyrker att den individuella prövningen av lägre ansvarsbelopp för andra kärntekniska anläggningar än kärnkraftsreaktorer i drift samt för transporter ersätts med fasta ansvarsbelopp i FRO. Beskrivningen av de nyligen gjorda individuella prövningarna[1] stämmer väl med erfarenheter från SKB. Vattenfall delar bedömningen att flera av de frågor som framgår i avsnitt 4.5.2 är principiella och riskerar att återkomma i nya prövningar om ansökningsförfarandet består. Fördelarna med fasta belopp – enkelhet, förutsebarhet och en

[1] Till exempel regeringens beslut i ärende 2025/00537 den 2 oktober 2025 för SKB:s centrala mellanlager, Clab, i Oskarshamn.

betydande tids- och kostnadsbesparing för både anläggningshavare och myndigheter – överväger därför de nackdelar som redovisas.

Beslutade ansvarsbelopp är högre än nödvändigt men väl förankrade (avsnitt 10.3.1 och avsnitt 10.3.2)

Utredningen utgår i sitt förslag till fasta ansvarsbelopp från de nyligen beslutade beloppen snarare än från anläggningshavarnas egna kostnadsberäkningar.

Vattenfall vidhåller att de konservatismer som inför besluten lades till i flera led gav ansvarsbelopp som överstiger ett rimligt skadeutfall och att de därför är högre än nödvändigt. Vattenfall har dock förståelse för utredningens ansats och ser det som positivt ur ett genomförandeperspektiv att lagt förslag bygger på underlag som redan noga granskats av både SSM och Riksgälden.

Välkommet med fasta och differentierade ansvarsbelopp för vissa kärntekniska anläggningar (avsnitt 10.3.3)

Vattenfall tillstyrker den föreslagna indelningen i fyra kategorier om 700, 370, 150 och 70 miljoner euro. Den är enkel att tillämpa, bygger på anläggningstyp snarare än på mängdgränser eller andra mer skönsmässiga bedömningar och speglar den radiologiska risken på ett ändamålsenligt sätt. Indelningen är såväl konservativ som rimlig.

Vattenfall välkomnar särskilt vad avser SKB:s verksamhet förtydligandet att den kommande sammanbyggnaden av mellanlagret Clab med inkapslingsdelen Clink inte påverkar inplaceringen, eftersom mellanlagringen är dimensionerande för risken. Det ger en nödvändig planeringsförutsättning inför uppförandet av inkapslingsdelen. Vattenfall ansluter sig också till motiveringen till att slutförvaret för använt kärnbränsle placeras i klassen 150 miljoner euro: bränslet har då avklingat under decennier av mellanlagring och är dessutom inkapslat. Att slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall placeras i klassen 70 miljoner euro är likaså väl motiverat med hänsyn till nu gällande ansvarsbelopp.[2]

Välkommet med fasta och differentierade ansvarsbelopp för transport av kärnämne eller kärnavfall (avsnitt 10.3.4)

Vattenfall tillstyrker den föreslagna indelningen av transporter. Utredningen redogör grundligt för sin bedömning. Transporter av inkapslat använt kärnbränsle från ett mellanlager till ett slutförvar är förenade med lägre risk än transporterna från nuvarande kärnkraftverk till mellanlagret Clab.

Inplacering i rätt klass bör bekräftas genom ett enkelt anmälningsförfarande (avsnitt 10.3.5 och avsnitt 10.3.6)

Vattenfall tillstyrker att kategorin (och därmed ansvarsbeloppet) bekräftas genom ett enkelt anmälningsförfarande hos SSM med möjlighet till överklagande. Det är avgörande att förfarandet är just en anmälan som hanteras skyndsamt och inte utvecklas till något jämställbart med en prövning. Vattenfall förutsätter att föreskrifter enligt 8 e § FRO begränsas till vad som krävs för att bekräfta klasstillhörighet, även vid ändrade förutsättningar.

[2]Regeringens beslut i ärende 2024/00553 den 5 december 2024.

Effektiviseringar och övergångsbestämmelse behövs om individuell prövning kvarstår (avsnitt 10.4)

Vattenfall förordar fasta ansvarsbelopp. Om den individuella prövningen ändå behålls krävs enligt Vattenfall genomgripande förbättringar och effektiviseringar. Vattenfall tillstyrker därför de åtgärder som utredningen överväger. Särskilt att det förtydligas i författning att prövningen ska mynna ut i en helhetsbedömning, och att den beredande myndigheten åläggs att meddela föreskrifter om ansökans innehåll och om bedömningskriterierna.

Vattenfall vill särskilt framhålla behovet av en övergångsregel. SKB och Svafo har i skrivelse till Klimat- och näringslivsdepartementet den 8 maj 2025 föreslagit att en sådan bestämmelse införs i FRO. Bakgrunden är att regeringens gällande beslut om lägre ansvarsbelopp gäller i tio år. Om en ny ansökan har getts in men regeringen ännu inte hunnit fatta beslut när giltighetstiden löper ut, måste anläggningshavaren under mellantiden ställa säkerhet motsvarande 700 miljoner euro, trots att förutsättningarna i sak är oförändrade.

Konsekvenserna av en sådan ordning är betydande. Försäkringar och säkerheter motsvarande 700 miljoner euro är förknippade med avsevärt högre kostnader — det rör sig om flera miljoner kronor per anläggningshavare och år. Därtill är det en praktisk utmaning att upphandla försäkringar och ställa ut säkerheter på förnyade villkor för en kort och oviss mellanperiod. Något sakligt skäl för denna ordning finns inte. En övergångsbestämmelse innebär inte någon ökad risk för staten — det belopp som fortsätter att gälla har redan prövats och godkänts — och den undanröjer en osäkerhet som annars drabbar anläggningshavarna utan att något syfte med lagen uppnås.

Vattenfall anser därför att det inte är tillräckligt att en övergångsbestämmelse övervägs utan en sådan bestämmelse ska föreslås och införas i FRO. Innebörden bör vara att ett av regeringen beslutat ansvarsbelopp fortsätter att gälla även efter giltighetstidens utgång, till dess att ett nytt ansvarsbelopp har beslutats och en säkerhet för det nya beloppet har godkänts, under förutsättning att ansökan har getts in senast sex månader före giltighetstidens utgång. Motsvarande bör gälla när en ansökan föranleds av ändringar i anläggningen under beslutets giltighetstid.

Statens ansvar gentemot skadelidande förtydligas (avsnitt 10.5)

Vattenfall tillstyrker förslaget att det förtydligas i LRO att statens ansvar att ersätta en skadelidande som inte kan få ersättning av anläggningshavaren inte påverkas av om en anläggningshavare har ställt ett lägre ansvarsbelopp.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden