

Kommunförvaltningen

Klimat- och näringslivsdepartementet

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar gällande utredningen Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)

Östhammars kommun har getts möjlighet att besvara remissen *Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter* från Klimat- och näringslivsdepartementet. I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på utredningens förslag.

Bakgrund

Regeringen beslutade i november 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft. Utredaren ska bland annat:

- utreda hur tillståndsprövningen av kärnkraftsreaktorer enligt såväl kärntekniklagen som miljöbalken kan effektiviseras med tydlighet och korta prövningstider som mål,
- se över ansökningsavgiften 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.

I januari överlämnade utredningen, som antagit namnet Kärnkraftsprövningsutredningen, delbetänkandet *Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter* (SOU 2025:7) till regeringen. I delbetänkandet redovisas uppdraget gällande de två första punkterna, det vill säga i de delar som avser tillståndsprövning och avgifter. Uppdraget om kärnavfall och använt kärnbränsle ska redovisas senast den 29 augusti 2025 och uppdraget om beredskap senast den 27 februari 2026.

I den första delen av delbetänkandet, som handlar om tillståndsprövning, föreslås åtgärder för effektivare tillståndsprövning av kärnkraftsreaktorer. Utredningen föreslår bland annat en ny lag om principbeslut och en tydligare uppdelning mellan prövningen enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Principbeslutet föreslås vara en nödvändig förutsättning för tillstånd enligt kärntekniklagen eller miljöbalken.

Den andra delen av delbetänkandet avser en översyn av ansöknings- och granskningsavgifter. Utredningen föreslår bland annat ett differentierat avgiftsuttag baserat på reaktorns termiska effekt. Östhammars kommun lämnar inga synpunkter på denna del.

Kommunförvaltningen

Kärntekniska anläggningar i Östhammars kommun

I Forsmark i Östhammars kommun (Kommunen) bedrivs sedan 1980-talet kärnteknisk verksamhet; den första av de tre reaktorerna vid Forsmarks kärnkraftverk togs i drift 1980 och slutförvaret för kortlivat låg- och medelaktivt avfall (SFR) togs i drift 1988.

Utöver Östhammars kommuns erfarenhet av att vara värdkommun för dessa kärntekniska anläggningar har Kommunen i snart 30 år deltagit aktivt i processen och prövningen av ett slutförvar för använt kärnbränsle (kärnbränsleförvaret) och utbyggnad av SFR. Östhammars kommun har därmed mångårig erfarenhet både av att vara kärnkraftskommun och av att delta i prövningsprocessen för den typ av kärntekniska anläggningar som utredningens förslag omfattar.

Östhammars kommuns synpunkter

Ny lag om principbeslut

Tidigt politiskt ställningstagande

Utredningen föreslår att en ny lag om principbeslut införs för kärntekniska anläggningar som kräver tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen, vilket utöver kärnkraftsreaktorer även omfattar bland annat slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall. Syftet med förslaget är att regeringen, genom ett principbeslut, tidigt ska ta ställning till om anläggningen och dess placering är förenligt med samhällets helhetsintresse.

För att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut krävs, enligt utredningens förslag, tillstyrkan från kommunfullmäktige. Förslaget innebär att kommunens vetorätt flyttas från miljöbalken till den nya lagen om principbeslut och därmed hamnar även kommunens beslut tidigare i processen än i en prövning enligt nuvarande lagstiftning.

Allmänhetens acceptans är, som beskrivs i utredningen, central vid prövningen av den här typen av kärntekniska anläggningar och det finns många aspekter som bör bedömas både på central nivå av regeringen och på lokal nivå av kommunfullmäktige.

Östhammars kommun delar utredningens syn på att det är fördelaktigt att de politiska ställningstagandena kommer in tidigt i prövningsprocessen, innan en sökande har lagt ned stora resurser.

Vikten av tillräckliga underlag

Den föreslagna förändrade processen med tidigt ställningstagande från såväl regeringen som kommunen kommer med största sannolikhet innebära att det finns mindre omfattande underlag tillgängligt när de politiska ställningstagandena ska göras. Även om Östhammars kommun i grunden är positiv till att de politiska ställningstagandena tidigareläggs, och att den huvudsakliga prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen sedan hanteras av Mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten, vill Kommunen betona vikten av att det finns tillräckligt underlag för att såväl regering som kommun ska kunna fatta välgrundade beslut.

Kommunförvaltningen

Inför principbeslutet ska, enligt utredningens förslag, en översiktlig bedömning göras gällande bland annat platsens lämplighet, principiella frågor eller hinder enligt kärntekniklagen eller strålskyddslagen och om hantering och omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle. Lämplighet ur ett energiförsörjningsperspektiv ska bedömas och säkerhetspolitiska överväganden göras. Det är dock, enligt Kommunens uppfattning, mindre tydligt i vilken utsträckning miljökonsekvenser ska bedömas i samband med principbeslutet. Utredningen ser att det finns ”goda skäl till att en strategisk miljöbedömning ska finnas som underlag när regeringen fattar ett principbeslut” men i författningsförslaget förslås enbart att en strategisk miljöbedömning ska göras när det krävs enligt 6 kap. miljöbalken.

Även om Östhammars kommun delar utredningens syn att ”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” vill Kommunen betona vikten av att ge den lokala nivån (kommunen) tillräckligt underlag för att även förstå vilka effekter och konsekvenser som etableringen kan komma att få på den lokala miljön.

Östhammars kommun anser att en strategisk miljöbedömning alltid bör ingå i en ansökan om principbeslut.

Regeringens möjlighet att pröva verksamheter efter förbehåll

I nuvarande lagstiftning regleras såväl regeringens prövning av kärntekniska anläggningar enligt miljöbalken som kommunens vetorätt i 17 kap. miljöbalken. Den för utredningen aktuella typen av kärntekniska anläggningar omfattas, enligt 17 kap. 1 § 1, av obligatorisk tillåtlighetsprövning. Utöver de verksamheter som omfattas av den obligatoriska prövningen får regeringen, enligt 17 kap. 3 §, i vissa fall förbehålla sig att pröva tillåtligheten av en verksamhet som inte omfattas av kravet på prövning enligt 1 §.

I prövningen av utbyggnaden av SFR beslutade regeringen, efter underrättelse och hemställan från Östhammars kommun, att med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken pröva tillåtligheten av den planerade utbyggnaden. I och med det aktualiserades även den kommunala vetorätten enligt 17 kap 6 §. Det är för Kommunen inte tydligt om denna möjlighet till regeringsprövning samt kommunal vetorätt, finns kvar med de nu föreslagna ändringarna i lagstiftningen.

Beslutet som Östhammars kommuns kommunfullmäktige fattade om att tillstyrka utbyggnaden av SFR gjordes med förbehållet att regeringen ska pröva tillåtligheten vid en omprövning samt att kommunfullmäktiges tillstyrkan ska inhämtas innan tillåtlighet meddelas. Regeringen skrev i tillåtlighetsbeslutet för SFR att ”regeringen anser liksom kommunen att tillåtlighet till framtida ändringar av verksamheten vid SFR bör prövas av regeringen och att kommunfullmäktiges tillstyrkan därvid ska inhämtas innan tillåtlighet meddelas”. Regeringen skriver vidare att den inte med bindande verkan kan besluta om framtida prövningar, vilket Kommunen förstås är medveten om, men Östhammars kommun vill i detta sammanhang lyfta och betona dessa tidigare ställningstagande från såväl Kommunen som regeringen.

Östhammars kommun anser att regeringens möjlighet att, vid förändringar av betydande omfattning eller av ingripande slag, förbehålla sig att pröva verksamheter som kräver tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen bör finnas kvar samt att kommunfullmäktiges tillstyrkan fortsatt bör krävas för beslutet.

Kommunförvaltningen

Förändringar i miljöbalk och kärntekniklag

Tydligare uppdelning mellan miljöbalk och kärntekniklag

Utredningen föreslår en tydligare uppdelning mellan tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen; provningen enligt miljöbalken föreslås avse endast konventionell miljöpåverkan och provningen enligt kärntekniklagen endast frågor om säkerhet och strålskydd. I nuvarande lagstiftning finns viss överlappning mellan vad som provas enligt de båda lagstiftningarna och Östhammars kommun har under provningen av kärnbränsleförvaret och SFR sett att dubbelprovningen i delar orsakat en onödigt komplicerad process.

Gällande vad som omfattas av provningarna, uppfattar Östhammars kommun att utredningen är tydlig med att de föreslagna ändringarna inte handlar om sänkta krav vare sig gällande konventionell miljöpåverkan eller säkerhet och strålskydd.

Utredningen bedömer att det inte längre är nödvändigt med en samordnad och parallell process då inte längre samma frågor provas i och med att det blir en tydligare uppdelning mellan provningarna enligt de två lagstiftningarna. Om provningen inte behöver göras parallellt blir processen mer flexibel och utredningen framför bland annat att det skapar förutsättningar för tidseffektivitet.

Enligt Östhammars kommuns uppfattning har det för slutförvarsprovningarna funnits fördelar med att provningarna gjorts parallellt och det har bidragit till ett helhetsperspektiv. Samordnad provning bör även kunna medföra bättre förutsättningar för att till exempel säkerställa att villkor enligt den ena lagstiftningen inte skapar hinder för krav på verksamheten enligt den andra lagstiftningen. Vid en uppdelning ser Kommunen därför att det är av stora vikt att säkerställa god dialog och utbyte mellan de provande myndigheterna.

Östhammars kommun ser fördelar med den föreslagna tydligare uppdelningen mellan vad som provas enligt miljöbalken och vad som provas enligt kärntekniklagen men vill betona vikten av att samtliga relevanta aspekter och frågeställningar även fortsatt utreds och provas utifrån ett helhetsperspektiv.

Kommuners möjlighet till deltagande i miljöbalksprövningen

I utredningen föreslås, som nämnts ovan, att kommuners så kallade vetorätt bibehålls men flyttas från miljöbalken 17 kap. till den föreslagna nya lagen om principbeslut vilket innebär att kommunfullmäktiges beslut flyttas till ett tidigare skede av processen. Även om Östhammars kommun delar utredningens syn på att de politiska ställningstagandena bör ske tidigt i processen delar Kommunen inte utredningens syn att kommuner kommer ”ha möjlighet att delta inom ramen för miljöbalksprövningen på samma sätt som i dag”.

Utredning avser främst kärnkraftsreaktorer men de föreslagna ändringarna gäller även provning av andra kärntekniska anläggningar, som till exempel slutförvar. Även om provningen av kärnbränsleförvaret och SFR kommit förbi miljöbalksprövningen så ser Östhammars kommun att de föreslagna ändringarna kan få effekt på provningen av det tänkta tredje slutförvaret i nuvarande slutförvarssystem (slutförvar för långlivat avfall, SFL). Det bör även komma att bli aktuella med ytterligare slutförvar om fler reaktorer tas i drift.

I provning av slutförvar har kommuner, enligt finansieringslagen, möjlighet till ersättning för kostnader i samband med provningen enligt miljöbalken. Denna möjlighet är i dagsläget

Kommunförvaltningen

knuten till kostnader för fullmäktiges prövning enligt 17 kap. 6 §¹. Om den nu föreslagna ändringen får till följd att kommunerna inte längre kommer ges möjlighet till ersättning för kostnader i samband med miljöbalksprövningen kommer det få stora negativa konsekvenser för kommunernas möjlighet att delta i miljöbalksprocessen.

Östhammars kommun anser att om de föreslagna ändringarna genomförs behöver det göras en översyn av finansieringslagen och kommuners möjlighet till ersättning i samband med miljöbalksprövningen av slutförvar.

Det finns, enligt Östhammars kommun, även anledning att se över möjligheterna till ersättning till kommuner för deltagande i samband med prövning av kärnreaktorer vilket tas upp nedan.

Stegvis prövning enligt kärntekniklagen

Utredningen föreslår att stegvist godkännande införs i kärntekniklagen. Prövningen enligt kärntekniklagen är redan idag, enligt såväl nationell som internationell praxis, utformad som en stegvis prövning men genom beslutade villkor i regeringens beslut om tillstånd.

Östhammars kommun är positiv till det föreslagna införandet av stegvis prövning i lag och anser att det skapar en önskad ökad tydlighet.

Möjlighet till deltagande och yttrande i prövningen enligt kärntekniklagen

Enligt utredningens förslag ska Strålsäkerhetsmyndigheten ”inhämta de yttranden som behövs från övriga myndigheter, kommuner och andra som är berörda” vid prövning av verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen om principbeslut. Förslaget innebär ett förtydligande gällande möjlighet till deltagande och insyn i prövningen enligt kärntekniklagen.

Myndigheter, kommuner och andra berörda kan på olika sätt bidra till processen; i kommunerna finns till exempel stor lokal kunskap som kan vara av betydelse i prövningen.

Östhammars kommun är positiv till att det tydliggörs att fler parter, bland annat kommuner, ska höras i samband med prövningen enligt kärntekniklagen.

Övriga synpunkter**Förutsättningar för kunskapsuppbyggnad och deltagande**

Lokalsamhällets acceptans är, som beskrivs i utredningen, en förutsättning för etablering av kärntekniska anläggningar. Öppenhet, insyn och möjlighet till eget kunskapsbyggande samt goda förutsättningar för dialog och aktivt deltagande i processen är enligt Östhammars kommun, med utgångspunkt i Kommunens erfarenheter från prövningen av kärnbränsleförvaret och utbyggnaden av SFR, av avgörande betydelse för en tillitsfull och effektiv process.

¹ Se regeringens proposition 2023/24:41 om finansiering av kommuners medverkan i frågor om slutförvar samt Miljödepartementets promemoria *Långsiktig finansiering av kommuners och ideella föreningars medverkan i frågor om slutförvar*.

Kommunförvaltningen

Östhammars kommun delar utredningens bedömning att det för nya kärnkraftskommuner finns ett behov av att kunna ta del av ändamålsenliga informations- och utbildningsinsatser men ser även att det kan finnas ett behov i befintliga kärnkraftskommuner.

Informations- och utbildningsinsatser såväl som deltagande i prövningen kan innebära stora insatser för en kommun med risk för undanträngningseffekter på annan kommunal verksamhet. Med tanke på att energiförsörjning är en nationell angelägenhet som är av betydelse för hela Sveriges befolkning anser Östhammars kommun att det är viktigt att berörda kommuner, utöver de rättsliga möjligheterna till påverkan, ges ekonomiska förutsättningar att delta under hela processen.

I prövningen av slutförvar finns ett finansieringssystem som möjliggjort för kommunerna att få ersättning från Kärnavfallsfonden för åtminstone en del av det arbete kommunerna lagt ner på slutförvarsfrågan. Det finns förstås många möjliga sätt att hantera eventuell ersättning till kärnkraftskommuner på, en möjlighet skulle kunna vara kopplad till de avgifter som hanteras i denna utredning, men oavsett lösning ser Östhammars kommun att det är viktigt att ersättningen hanteras av en oberoende part.

Östhammars kommun vill lyfta vikten av att, för en tillitsfull och effektiv process, skapa ekonomiska förutsättningar för berörda kommuner att aktivt delta i processen.

I prövningen av slutförvar har förutsättningar skapats för flertalet olika aktörer att delta i processen. Kärnavfallsrådet, en tvärvetenskaplig kommitté under regeringen, hade under de 30 år rådet fanns en viktig roll i slutförvarsfrågan. Miljöorganisationer har under många år getts ekonomiska förutsättningar för att aktivt delta i slutförvarsfrågan. Dessa aktörers deltagande tillsammans med den öppenhet och dialog som funnits mellan samtliga parter har, enligt Kommunens uppfattning, bidragit till en öppnare och bredare belysning av slutförvarsfrågan och även gett processen ökad legitimitet. Erfarenheter från detta arbetssätt bör kunna överföras till prövningen av ny kärnkraft.

Merkostnader och andra konsekvenser för kommuner

Etablering eller utbyggnad av kärnkraft i en kommun innebär inte enbart ett behov av kunskapsuppbyggnad och deltagande i prövningsprocessen för berörd kommun. En snabb och kraftig tillväxt kan innebära stora utmaningar för mindre kommuner gällande till exempel att möjliggöra för nya bostäder och att erbjuda kommunal service som skola och omsorg. Det behöver säkerställas att nödvändig infrastruktur finns och att till exempel statliga vägar är i sådant skick att de klarar både ökad befolkning och ökad verksamhet.

Östhammars kommun konstaterar att de lokala förutsättningarna och incitamentsstrukturerna idag ser annorlunda ut än de som rådde när befintlig kärnkraft byggdes ut på 1970- och 1980-talet². Då fanns en lokal fastighetsskatt (fram till 1978) som gav incitament för kommuner att medverka i utbyggnaden och staten var en mer aktiv part i utbyggnaden av kommunal

² Östhammars kommun har sökt och beviljats medel från Naturvårdsverket för att i ett pilotprojekt belysa frågan om ny kärnkraft ur ett kommunalekonomiskt planeringsperspektiv.

Kommunförvaltningen

infrastruktur. Skolan var statlig och i likhet med annan infrastruktur och samhällsplanering betydligt mer centraliserad. Idag råder andra förutsättningar. Kommunens ansvar har utökats inom nämnda områden, samtidigt som kraven successivt höjts och omvärlden blivit mer komplex. Arbetskraften är mer högutbildad och lätttrörlig och arbetsmarknaderna har vidgats geografiskt. Kopplingen mellan arbete och boende (beskattningsort) har luckrats upp.

Östhammars kommun anser att det, som en del i det som nu görs för att underlätta för ny kärnkraft, bör göras en översyn av kommunalekonomiska förutsättningar och incitament för att vara värdkommun för kärnkraft.

Andra viktiga frågor för lokalsamhället är bland annat säkerhets- och beredskapsfrågor. Östhammars kommun ser fram emot att ta del av utredningens kommande redovisning av uppdraget om beredskap.

Lokala säkerhetsnämnder

I utredningen framhålls de lokala säkerhetsnämndernas betydelse för ”lokal förankring och förtroendeskapande information genom insyn och möjlighet till lokal informationsspridning”. Utredningen bedömer att lokala säkerhetsnämnder kan behöva inrättas i nya kärnkraftskommuner och anser att ”tidpunkten för inrättande behöver anpassas till när prövning och uppförande beräknas påbörjas”.

Lämplig tidpunkt för inrättande av lokala säkerhetsnämnder i nya kärnkraftskommuner är, enligt Östhammars kommuns uppfattning, beroende av vilka övriga förutsättningar för insyn och deltagande som skapas under prövningsprocessen. Om goda möjligheter till insyn och deltagandet under prövningen skapas skulle en lämplig tidpunkt för inrättande av lokal säkerhetsnämnd kunna vara vid tidpunkt för när anläggningen tas i kontinuerlig drift.

Östhammars kommun delar utredningens syn på de lokala säkerhetsnämndernas viktiga roll samt deras betydelse för förtroendeskapande lokal och regional förankring. Kommunen anser att lämplig tidpunkt för inrättande av nya nämnder är beroende av övriga förutsättningar för insyn och deltagande under processen.