

En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kan, såsom framförts i tidigare yttranden, se fördelar med att tidigarelägga den politiska dimensionen av prövningen genom ställningstaganden av regering och berörd eller berörda kommunfullmäktige.

SKR avstyrker att ha olika alternativa spår för prövning av kärnkraft, eftersom det finns risk att det bidrar till otydligheter och en sammantaget mindre effektiv process.

SKR avstyrker att det enbart ska vara enskilda aktörer som genom en ansökan kan initiera en plan och ett godkännande för ny kärnkraft.

SKR tillstyrker förslaget om att regeringen ska kunna välja om man tar upp en ansökan till prövning eller inte. Det är viktigt att inte i onödan belasta prövningsmyndigheter och berörda kommuner.

SKR tillstyrker att ansökan ska innehålla uppgifter om hur sökanden avser att ta hand om kärnämnet eller kärnavfallet och att mellanlagring ingår i detta.

SKR tillstyrker att planens giltighet ska vara tidsbegränsad, särskilt som planen enligt förslaget ska avgränsas till vad sökanden har tagit med i sin ansökan.

SKR tillstyrker krav på kommunal tillstyrkan för att en plan och en ansökan om godkännande ska kunna godkännas av regeringen.

Allmänna synpunkter

SKR är positivt till att staten utreder hur olika målkonflikter kopplade till markanvändning avseende mark av nationellt intresse kan lösas på ett bättre sätt än idag. Ett flertal remisser och utredningar den senaste tiden handlar i grunden om hur Sverige ska prioritera i olika ärenden kopplade till mineralutvinning, energiförsörjning m.m., det vill säga strategiska markanvändningsfrågor av nationellt intresse.

SKR instämmer i att det finns ett behov av att bidra till den gröna omställningen och stärka EU:s resiliens, inte minst med tanke på det betydligt försämrade säkerhetspolitiska läget. Staten behöver ta ett helhetsansvar för utvecklingen samtidigt som den lokala demokratin inte åsidosätts.

SKR anser att nedanstående principer behöver vara utgångspunkt gällande dessa frågor. I bilagan till yttrandet utvecklas vad som avses i dessa punkter.

- Staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar.
- Den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras.
- Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta.
- Det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse

SKR kan, såsom framförts i tidigare yttranden, se fördelar med att tidigarelägga den politiska dimensionen av prövningen genom ställningstaganden av regeringen och berörd eller berörda kommunfullmäktige.

SKR är tveksamt till att ha olika alternativa spår för prövning av kärnkraft, eftersom det finns risk att det bidrar till otydligheter och en sammantaget mindre effektiv process.

Regeringens förslag

Vem får ansöka?

SKR anser, såsom uppgetts i tidigare remissyttrande, att en första utgångspunkt för att regeringen ska peka ut områden för kärnkraft, behöver vara en övergripande nationell analys av var i landet det behövs mer energiproduktion och hur det kan lösas på ett effektivt sätt (se bilaga). Erfarenheter kan hämtas från nuvarande system avseende havsbaserad vindkraft som är aktörsdrivet och som har inneburit problem för alla inblandande aktörer då det har saknats en övergripande och sammanhållande planering för var parker ska anläggas. Det har varit ett ineffektivt system som har inneburit att verksamhetsutövare, kommuner, prövningsmyndigheter, allmänhet etc. har lagt tid och resurser på prövning och planering av verksamheter som sedan inte har realiserats. Det finns risk att samma situation upprepas även gällande kärnkraften om man inte från början har gjort en ordentlig utredning av behov av energiproduktion och förutsättningarna för nya anläggningar.

SKR avstyrker därför nuvarande förslag om att det enbart ska vara enskilda aktörer som genom en ansökan kan initiera en plan och ett godkännande för ny kärnkraft. Staten bör genom nationell kunskap och analys kunna vara initiativtagare till att visa vilka områden som är viktiga för kärnkraft.

SKR tillstyrker förslaget om att regeringen ska kunna välja om den tar upp en ansökan till prövning eller inte. Det är viktigt att inte i onödan belasta prövningsmyndigheter och berörda kommuner.

Ansökans innehåll

SKR har tidigare framfört att förbundet anser att det är positivt att man har förtydligat vad en ansökan om godkännande till en kärnteknisk anläggning ska innehålla samt justerat regleringen gällande strategisk miljöbedömning jämfört med utredningens (SOU 2025:7) förslag.

Det är positivt att det nu tydligt framgår att ansökan måste innehålla uppgifter om den planerade anläggningen, det område där anläggningen ska uppföras samt vilka beredskapszoner och skyddsåtgärder som behövs. Att även andra anläggningar som anges i förslagets 4 punkt finns med är viktigt för att kommunen ska kunna ta ställning till påverkan på den lokala infrastrukturen och planeringen.

SKR tillstyrker att ansökan ska innehålla uppgifter om hur sökanden avser att ta hand om kärnämnet eller kärnavfallet och att mellanlagring ingår i detta. SKR anser att det är viktigt att det i samband med att kommunen ska ta ställning till om den kan tillstyrka en kärnteknisk anläggning finns en godtagbar metod för omhändertagande av avfallet inklusive mellanlagring av detta. Avfallshanteringen behöver utgå ifrån bästa möjliga teknik. Om man över tid kommer fram till att det finns bättre tekniker bör den kunna revideras.

SKR anser som tidigare anfört att det är positivt att ansökan ska innehålla uppgifter om sökanden inklusive leverantörer, entreprenörer och tredje parter som är involverade i uppförande och drift av anläggningen, då det är avgörande ur ett säkerhetsperspektiv. SKR konstaterar att dessa uppgifter nu är helt borttagna ur i förslaget och avstyrker denna förändring. SKR anser inte att det är en dubbelreglering i förhållande till den prövning som ska ske vid utländska direktinvesteringar eftersom information om vem som ska driva kärnkraftverket sannolikt kommer att anses vara relevant för kommunens tillstyrkan och för att underlätta en lokal acceptans för kärnkraft i nya kommuner. Detta gäller oavsett om det är en svensk eller utländsk aktör.

Kärnkraftverk är en komplex verksamhet som kräver en mycket hög säkerhetsnivå. Ur ett samhällsperspektiv måste säkerheten vara högsta prioritet. De aktörer som ges tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet måste kunna leverera ett säkert system inklusive kommande avfallshantering.

Regeringens beslut om plan respektive godkännande

SKR konstaterar att det förslag om att remissinstanserna skulle yttra sig inom tre veckor är borttaget. SKR tillstyrker nuvarande förslag som inte innebär någon lagstadgad tidsgräns utan att det istället ska göras en bedömning i det enskilda fallet. SKR konstaterar att förslaget innebär att regeringens plan ska begränsas till vad som framgår av ansökan från sökanden och att planen inte ska kunna reglera något utöver det. Detta avviker från hur fysisk planering vanligtvis bedrivs, då det är upp till den planerade myndigheten att avgöra vad som behöver ingå i planen. Föreslagen ordning motsvarar istället vad som brukar vara ordningen vid prövning av tillstånd till miljöfarlig verksamhet. SKR anser sammantaget att detta talar för att det som beslutas av regeringen inte borde utgöra en plan, utan en prövning av godkännande i det

enskilda fallet och inkludera en specifik miljöbedömning. I denna prövning behöver en specifik miljöbedömning ingå.

SKR avstyrker förslaget om att regeringens beslut inte ska kunna förenas med villkor. När regeringen prövar tillåtligheten enligt 17 kap. MB kan regeringen förena tillåtligheten med villkor. Även remitterat förslag om införande av områdesanvändningsbesked föreslås kunna förenas med villkor. SKR anser att det kan finnas situationer där villkor blir nödvändiga att ställa som ram för att kunna godkänna en ansökan. Det kan även vara nödvändigt för lokal acceptans och för kommunens godkännande av verksamheten. Förslaget om att regeringen inte ska kunna föreskriva några villkor motiveras med att det inte finns någon tillsynsmyndighet kopplad till den nya lagen. SKR konstaterar att i de fall prövningen istället görs enligt 17 kap. MB så finns en ansvarig tillsynsmyndighet. Samma tillsynsmyndighet bör rimligen vara ansvarig även vid denna alternativa prövning. Den planerande verksamheten kommer omfattas av tillsyn både enligt MB och enligt KTL. Frågan om vilken myndighet som ska vara tillsynsmyndighet enligt föreslagen lag kan lösas genom en reglering i lagen. En avsaknad av sådan reglering är inte skäl nog för att regeringen inte ska kunna förena beslutet med villkor.

SKR tillstyrker att planens giltighet ska vara tidsbegränsad, särskilt som planen enligt förslaget ska avgränsas till vad sökanden har tagit med in sin ansökan. Det är därmed inte säkert att innehållet i planen är relevant även för en annan aktör.

Kommunal tillstyrkan

Som SKR tidigare har påtalat är det en förutsättning för ett nationellt ställningstagande till lokalisering av kärnkraft att kravet på kommunfullmäktiges tillstyrkan behålls. Den kommunala tillstyrkan är avgörande för den lokala acceptansen. Det är även nödvändigt för att uppfylla den i grundlagen stadgade kommunala självstyrelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen. Det är därför positivt att förslaget innehåller krav på kommunal tillstyrkan som en förutsättning både vad gäller beslut om plan och om godkännande av kärnteknisk anläggning.

Ur kommunalt perspektiv är det viktigt att berörd eller berörda kommuner löpande involveras i processen hos regeringen och får del av nödvändiga utredningar och underlag.

Bristande redogörelse av förhållandet till andra lagstadgade processer

SKR har i tidigare remissyttrande påtalat att det finns en rad andra prövningar och tillstånd som kan komma att behövas vid etablering av en så stor anläggning som ett kärnkraftverk. Det gäller processer enligt PBL, miljöbalken och annan relevant lagstiftning, som exempelvis eventuell vägplan, detaljplanering, bygglov, marklov, fastighetsbildning, artskyddsdispens, strandskyddsdispens, upphävande av eller dispens från naturreservat, elnätskoncessioner, byggande av kraftledningar m.m. Detta är processer som behövs för att säkerställa samhällets intressen, och som krävs enligt lag. Att de remitterade förslagens förhållande till dessa och andra relevanta processer och

beslut inte framgår är en stor brist. De skulle behöva belysas för att ge en fullständig bild av alla de delprocesser som kommer behövas för att ett nytt kärnkraftverk ska kunna etableras. Risker är annars, om dessa befintliga krav från lagstiftaren inte beaktas, att en förenklad och ofullständig bild av beslutsprocesserna ligger till grund för den aktuella lagändringen.

Ett grundläggande förhållande som skulle behövt klargöras, är förhållandet till PBL. SKR vidhåller att det är en stor brist att förslaget fortfarande inte på ett mer fullständigt sätt redovisar hur regeringens plan för kärntekniska anläggningar och regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar förhåller sig till det kommunala planansvaret enligt 1 kap. 2 § PBL, fysisk planering, lovgivning eller andra tillståndprocesser i enlighet med PBL.

SKR anser därmed även att det fortfarande är oklart vilken påverkan regeringens plan för kärnkraft får för befintlig markanvändning och den enskildes rättigheter.

De oklarheter som SKR påtalade i föregående remiss har endast till vissa delar förtydligats, och kritiken från förbundet kvarstår därmed i många delar. Förslaget framstår fortfarande som ofärdigt i sin konsekvensanalys.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande

Bilaga - Nyttjande av naturtillgångar och projekt av nationell betydelse – behov av en samlad statlig syn

2025-11-21

Kristina Isacson
Christina Thulin
Anna Isberg

Nyttjande av naturtillgångar och projekt av nationell betydelse – behov av en samlad statlig syn

Många frågor av nationell betydelse avseende råvarutillgångar och energiförsörjning är högaktuella runt om i landet. Det gäller inte minst mineralutvinning, storskalig energiproduktion och energidistribution. Det är verksamheter som är knutna till den fysiska miljön, tar mark i anspråk och ger stor påverkan på människors livsmiljö. Samtidigt finns ett nationellt behov av dessa tillgångar för försörjningen av mineraler och energi.

SKR har förståelse för såväl behovet av energiproduktion som mineralutvinning inom Sverige för att bidra till industrins omställning och stärkt resiliens inom EU. Det säkerhetspolitiska läget och nationella försvars- och försörjningsintressen visar också på vikten av inhemsk försörjning med mineraler och energi. Men även om det brådskar, måste det också hinna bli rätt ur ett nationellt hushållningsperspektiv och med respekt för demokratiska processer.

När flera av dessa mycket stora frågor under en tid bereds mer eller mindre samtidigt i olika utredningar, blir det tydligt att det saknas en samlad syn på hur Sverige ska nyttja nationellt viktiga naturtillgångar och hur påverkan på människors livsmiljöer ska hanteras. Snäva direktiv och korta tidsramar ger inte förutsättning för utredningarna att göra de grundläggande analyser som behövs för att visa hur respektive fråga kopplar till sammantagen befintlig lagstiftning, eller hur de förslag som läggs kumulativt kommer att påverka människor, samhälle och natur. Risken är därmed stor att inget helhetsgrepp tas gällande frågorna, och att förslag utan inbördes koordination bidrar till en bristfällig och spretig lagstiftning.

I de de nu remitterade förslagen om uranbrytning, vindkraft i havet och tillstånd för ny kärnkraft¹ saknas förståelse för medborgarperspektivet, den

¹ [Att åter möjliggöra utvinning av uran](#), [Vindkraft i havet - en övergång till ett auktionssystem](#), [Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter](#)

grundlagsstadgade kommunala självstyrelsen och för det kommunala ansvaret för samhällsbyggandet i vid mening. Det saknas också en samlad bild av beslutsmandat och ansvarsutkrävande och av medborgarens rätt till förståelse för processerna och inflytande på beslutsfattandet.

Staten behöver ta ett samlat grepp om frågor som rör naturtillgångar, råvaruutvinning, energiförsörjning och andra markanspråk av nationell betydelse med stor påverkan på samhället lokalt och nationellt, samtidigt som den lokala demokratin och medborgarperspektivet inte åsidosätts. SKR vill därför understryka vikten av nedanstående fyra punkter.

1. Staten behöver en sammanhållen syn på nyttjandet av nationella tillgångar

Intressen, objekt, anläggningar eller fyndigheter och andra markanspråk av nationellt intresse kan inte behandlas styckevis, utan det krävs en sammanvägd syn på hur staten ser på intressen av nationell karaktär.

Det måste gå att få en överblick över vilka frågor staten tänker sig att prioritera, hur samverkan med lokala demokratiska organ ska ske, vad som kan påverkas i vilket skede, och av vem. Kommunerna och localsamhället behöver en tydlig, lyhörd och proaktiv stat, som kan belysa och värdera många intressen samtidigt, inte ett särintresse i taget.

2. Den lokala demokratin i form av den kommunala självstyrelsen måste värnas och respekteras

Den kommunala självstyrelsen, som den uttrycks i 1 kap. 1 § Regeringsformen, måste respekteras. Självstyrelsen är grunden för en fungerande lokal demokrati. Frågor som berör medborgarnas vardag ska avgöras nära den som berörs och av politiska församlingar som medborgarna själva har valt. Medborgarna ska ha nära till besluten och möjlighet att påverka och utkräva ansvar.

När det gäller samhällsbyggnad har kommunen som helhet ett långtgående ansvar. Det är ett samhällsbyggnadsansvar som sträcker sig långt utanför detaljplaner eller bygglov. Inget projekt är en ö, utan all byggnation och alla markanspråk är del av en helhet. Alla verksamheter är beroende av en fungerande infrastruktur i form av gator och vägar, vatten och avlopp. Självklart behövs också fungerande förhållanden till lokalisering av bostäder, service, skolor och kommunal service, friluftsliv, näringsliv och turism, och så vidare. Överblicken över detta, kunskapen om de lokala förutsättningarna, kontakten med invånare och civilsamhälle, och mycket av ansvaret, har kommunen. Det är därför av största vikt att detta ansvar

inte undervärderas när beslutsprocesser förändras och stora nationella intressen gör anspråk på människors livsmiljö.

3. Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta

Beslutsprocesser ska vara effektiva, förutsägbara och transparenta för alla inblandade parter. I sammanhanget är det viktigt att understryka att det måste finnas tid till lokal förankring, inte minst när det gäller lokalisering av anläggningar eller verksamheter med stor lokal påverkan.

Processer som pressas till att bli så snabba att den demokratiska processen i kommunen inte hinns med, ger inte de välförankrade beslut som stora infrastrukturella frågor behöver. Stora beslut kräver ofta behandling i kommunfullmäktige eller i kommunal nämnd, som också måste hinna få färdigberedda beslutsunderlag från kommunens förvaltningar.

Beslutsprocesser för lokalisering av stora verksamheter måste också på ett relevant och tydligt sätt sluta an till andra lagstyrda processer. Exempelvis är inte detaljplaneläggning ett instrument för att effektuera statliga beslut. Det är en process byggd på demokratisk förankring, där utkomsten inte är styrd från början. Finns inte utrymmet för den lokala demokratin att komma till tals, används inte instrumentet som avsett.

4. Det krävs tydliga modeller för ansvar och fördelning av kostnader, intäkter och risker vid utvinning av nationella naturtillgångar och projekt av nationellt intresse

Det krävs ett större statligt ansvar för att finansiera den struktur som behöver finnas på plats för stora anläggningar av nationellt intresse. SKR har tidigare påtalat behovet av en modell för hur staten och kommunerna kan dela på kostnader, intäkter och ekonomiska risker så att inte invånarna i berörda kommuner får bära en oproportionerligt stor andel av kostnaderna för de kringstrukturer som nya anläggningar av nationellt intresse för med sig. Idag står kommunerna för majoriteten av kostnaden samtidigt som majoriteten av vinsten tillfaller staten².

En tydlig fördelning av ansvar och risk behövs även gällande utvinning av naturtillgångar. Det inkluderar både anläggning, drift, förvaltning och avveckling av storskaliga anläggningar och infrastruktur, inte minst vid eventuella skador på samhälle eller naturmiljö. Det kan aldrig vara den enskilda kommunens invånare som ska stå exempelvis för sanering av oförutsedda miljöskador om en exploatör eller intressent inte uppfyller sina åtaganden. Är fyndigheten eller produktionen av nationellt värde, måste det

² [Vem ska stå för risken? | SKR](#), [Den gröna omställningen - hur blir etableringarna verklighet? | SKR](#)

också finnas en nationell garanti för att den enskilde eller det enskilda kommunala skattekollektivet inte ska bära det ekonomiska ansvaret om saker inte går som tänkt.