

Svar till promemorian: En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar

2025-06-13

Diarienummer KN2024/01912

Om Kärnfull Next

Kärnfull Next AB (KNXT) är ett svenskt projektutvecklingsbolag specialiserade på projektutveckling av Små modulära reaktorer (SMR). KNXT arbetar med finansiering, licensiering, tillstånd, lokalisering, upphandling, stakeholder management. KNXT driver projekt utifrån en beprövad och kvalitetssäkrad metod i våra program Re:Firm South för kraftproduktion och Re:Heat för fjärrvärme. Re:Firm South har som mål att uppnå 3-5 kärnkraftssiter i södra Sverige med ett minimum om minst 2 SMR på varje site.

KNXT har läst förslaget i sin helhet och ser övergripande positivt på utredningens förslag och menar att det är ett positivt steg i riktningen mot att möjliggöra investeringar i kritisk infrastruktur i Sverige och i detta fall ny kärnkraft. Kärnkraft är det enda bevisade kraftslaget som utan begränsningar kan skalas upp, sänka koldioxidintensiteten, tillföra systemnyttor, skapa arbetstillfällen och samtidigt möjliggöra en förbättrad välfärd utan att svenska folket behöver göra avkall på sin levnadsstandard.

KNXT redovisar nedan några punkter som behöver komma på plats för att möjliggöra nya investeringar för kärnkraft i Sverige.

Sammanfattning

Kärnfull Next (KNXT) ser positivt på promemorians övergripande ambition. Vi uppfattar att såväl utredningen som regeringen, liksom marknadsaktörerna, delar målsättningen att minska osäkerhet och undanröja hinder för investeringar i ny kärnkraft.

Samtidigt ser vi betydande risker i hur den föreslagna modellen är utformad. Otydligheter kring syftet med planbeskedet, omfattningen på det beslutsunderlag som krävs, samt det kommunala vetots roll och koppling till den sökande, kan sammantaget leda till ökad osäkerhet snarare än minskad. I förlängningen riskerar detta att underminera investeringsviljan och skapa ett parallellt system som få aktörer kommer att använda. Vi ser att det finns en stor sannolikhet att den föreslagna modellen resulterar i att endast projekt på befintliga kärnkraftplatser, med befintlig och känd teknik och med en befintlig aktör kommer drivas vidare. Detta står i stark kontrast mot det syfte som kärnkraftsutredningen hade där nya aktörer, teknik och affärsmodeller skulle tas hänsyn till.

KNXT menar därför att den tidigare föreslagna modellen med principbeslut enligt SOU 2025:7 fortsatt utgör ett mer ändamålsenligt alternativ. Den modellen gav regeringen möjlighet att fatta ett rättsligt bindande beslut baserat på ett översiktligt men tillräckligt beslutsunderlag – utan att låsa fast markanvändningen i planer som riskerar att kräva omfattande utredningar i ett för tidigt skede. Enligt vår uppfattning har frågor om modellens förenlighet med EU-rätten varit den främsta anledningen till att nuvarande förändringar föreslås. Men vi vill understryka att flera kvalificerade aktörer – såväl inom myndigheter som industri – har bedömt att modellen är förenlig med gällande EU-rätt.

I det följande lämnar vi konkreta exempel på vilka risker vi ser med den nya modellen och varför vi anser att vi bör återgå till den förgående.

Syfte med reformen – och KNXT:s tolkning

KNXT uppfattar att utredningen syftar till att skapa ett nationellt verktyg för att tidigt identifiera och hantera hinder för kärnkraftsprojekt – särskilt sådana som ligger utanför den sökandes kontroll. Det är en ambition vi delar. Samtidigt är det avgörande att statens roll inte glider från att tydliggöra eventuella hinder till att selektivt peka ut var det är "önskvärt" att bygga kärnkraft. Denna skiftning – från exkluderande bedömning till inkluderande styrning – innebär i praktiken att staten formar en mer centralstyrd projektkarta snarare än att stödja en marknadsdriven utveckling.

Vi menar att staten främst bör fokusera på de frågor en sökande inte själv har möjlighet att utreda, såsom försvarsintressen, internationella förpliktelser eller övergripande säkerhetspolitiska hänsyn. När staten går längre än så, och börjar ge uttryck för vad som är positivt snarare än vad som är oacceptabelt, flyttas tolkningsramen från investerbarhet till styrning.

Ett system utan tydlig riktning – högre risk, lägre belöning?

Den modell som presenteras i promemorian syftar till att minska osäkerheten i ett tidigt skede. Men paradoxalt nog riskerar modellen att i stället skapa nya osäkerheter – särskilt för nya aktörer. Problemet ligger inte i intentionen, utan i utformningen.

I avsaknad av tydlig vägledning kring vad ett planbesked faktiskt innebär i praktiken – och vilken rättslig tyngd det kommer att få i efterföljande prövningar – uppstår ett bekymmersamt glapp. Planbeskedet kan komma att uppfattas som ett sätt för staten att, genom en övergripande lokaliseringsbedömning, signalera var det är "önskvärt" att bygga kärnkraft. Detta, beskrivet ovan, riskerar att förskjuta systemet från en exkluderande bedömning – där tydliga hinder identifieras – till en mer inkluderande styrning, där staten formar en centraliserad projektkarta snarare än att stödja en marknadsdriven utveckling. Trots att det är sökande som initierar processen.

Denna glidning kan påverka såväl sökande som handläggare. Sökande kan känna sig manad att redan i planbeskedet redovisa detaljerade uppgifter om teknikval, beredskap, placering, miljöaspekter och i vissa fall även affärsstruktur – med andra ord ett underlag som liknar en djupare tillståndsansökan. Samtidigt kan handläggare, i och med statens utökade roll, känna behov av att efterfråga just den typen av material för att bedöma projektets "kvalitet". KNXT uppfattar att utredningen i grunden delar synen på att underlaget ska vara översiktligt – men i praktiken riskerar modellen att öppna upp för motsatt tolkning. En myndighetsgemensam vägledning eller enkel handbok – tillräckligt konkret för att kunna användas i dialog mellan sökande, myndigheter och kommuner – föreslås därför.

Samtidigt ges ingen garanti för att investeringen i ett planbesked faktiskt ger något tillbaka. Regeringens beslut är inte rättsligt bindande vad gäller lokaliseringsbedömningar, hushållningsbestämmelser eller riksintresseavvägningar enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. I nuläget tycks endast kommunens tillstyrkan och regeringens godkännande enligt 17 kap. miljöbalken ha faktisk verkan.

Det är en obalanserad modell. Sökanden riskerar att bära betydande kostnader och risker – men får inget skydd mot framtida omprövning, och inget juridiskt värde tillbaka. Resultatet blir att få, om ens några, kommer att välja denna väg. Systemet riskerar att bli ett parallellt men outnyttjat spår, just på grund av sin osäkerhet.

Varför en planläggning kan öka behovet av tidiga utredningar

Den osäkerhet som uppstår kring planbeskedets innebörd riskerar att spilla över på förarbetet i planläggningen. Enligt promemorian kan regeringen anta en plan som ett sätt att peka ut ett område för kärnteknisk verksamhet. I teorin är detta ett sätt att öka långsiktig tydlighet. I praktiken kan det bli en källa till inlåsning – särskilt om det sker innan projektets tekniska och kommersiella detaljer är fastställda.

Exempel 1: Anta att ett större område planläggs för kärnkraftsanvändning i ett tidigt skede, just för att man ännu inte vet exakt var reaktorn eller infrastrukturen ska placeras. Planen lämnas därför avsiktligt bred. Men längre fram visar det sig att det finns stora fördelar med att samlokalisera annan industri, till exempel vätgasproduktion eller serverhallar, på platsen – verksamheter som kan dra nytta av el och spillvärme. Frågan uppstår då: ryms detta inom planen, eller krävs en ny prövning? Om planen är strikt avgränsad till kärnkraft, kan det leda till onödiga hinder för samlokalisering, trots att det inte var intentionen från början.

Exempel 2: Föreställ dig att en äldre kraftvärmeanläggning ska ersättas, och området pekas ut som lämpligt för ny kärnkraft. Om platsen då planläggs exklusivt för kärnteknisk användning, vad händer om projektet senare inte visar sig bärkraftigt – till exempel på grund av förändrade politiska eller tekniska förutsättningar? Finns det då en möjlighet att använda området till annan energiproduktion, eller måste planen göras om från grunden? Samt, går det ens att planlägga ett område för kärnkraft där det under ansökan bedrivs annan verksamhet?

Dessa fall exemplifierar om hur strikt och hur framtung en plan får vara – och vad som krävs för att ändra eller upphäva den. Risken är att man skapar ett verktyg som i stället för att ge flexibilitet, binder fast både markanvändning och aktör till ett specifikt utfall i ett för tidigt skede.

Om det kommunala vetot och risken för dubbelprövning

En av de allvarligare systemriskerna i det föreslagna upplägget rör det kommunala vetot – särskilt om detta fördelas över två separata beslut. I den modell som föreslås är det inte längre ett konkret projekt som är föremål för statens planbeslut, utan en mer generell plan. Det innebär att kommunens tillstyrkan behöver ges i två omgångar: först för själva planläggningen av området, därefter – i ett senare skede – för att en viss aktör ska få driva ett projekt inom den planen.

Eftersom det i praktiken ofta är den sökande som initierar, definierar och delfinansierar ett planbesked uppstår ett osäkert läge om kommunen i ett senare skede kan neka samma aktör fortsatt medverkan.

Detta riskerar att skapa osunda incitament, där en kommun exempelvis låter en sökande stå för planläggningskostnader, för att därefter neka fortsatt medverkan och erbjuda platsen till annan aktör. Även om detta inte är ett troligt normalfall, är risken på papper tillräcklig för att påverka den reala investeringsviljan.

Detta får också konsekvenser för hur och när markrättigheter måste säkras, och med det, hur omfattande förstudier måste vara redan i ett tidigt skede. Vi anser att det bör övervägas hur ett planbesked rättsligt kan kopplas till den sökande.

Den strategiska miljöbedömningen och ansökan

KNXT kan se fördelar med att regeringen föreslås ta ett tydligt ansvar för att samordna och genomföra den strategiska miljöbedömning som krävs. Staten har tillgång till information och kan göra avvägningar inom områden som rör exempelvis nationella intressen, försvar och säkerhet – sådant som är mer utmanande för sökande att bedöma.

Samtidigt är det viktigt att vara realistisk kring vad detta innebär i praktiken. Om de personella och ekonomiska resurserna hos Regeringskansliet eller berörda myndigheter inte är tillräckliga, riskerar tempot i processen att bli för lågt. Det skulle i praktiken underminera hela syftet med reformen: att möjliggöra snabbare, tydligare och mer förutsägbara beslut i tidiga skeden.

I många fall besitter den sökande redan betydande kunskap om plats, teknikval och projektets förutsättningar – information som tagits fram inom ramen för en ansökan eller som en del av förberedande arbete. För att effektivisera processen bör det vara möjligt för sökanden att, i dialog med berörda myndigheter, bidra med underlag och analyser där det är relevant. På så vis kan samverkan mellan stat och aktör bli en tillgång – inte ett hinder.

Det är också viktigt att det material som tas fram inom ramen för den strategiska miljöbedömningen, inklusive dess underlag, görs tillgängligt för sökanden. I nästa steg ansvarar projektören för att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (MKB), som naturligt bygger vidare på tidigare bedömningar. Genom att dela materialet undviks dubbelarbete och risken för motsägelsefulla slutsatser minimeras. Om inte detta kan göras rekommenderar vi starkt att sökande återtar rollen som utförare av SMB.

Slutligen vill vi lyfta en fråga som kan behöva ett klagörande: Hur kommer inkomna ansökningar att prioriteras och hanteras i praktiken? Kommer ett "first filed – first served"-princip gälla, eller finns det en mekanism för att göra bedömningar baserat på projektens mognadsgrad, systemnytta, eller andra kriterier?

Vår förordade väg – återgå till tidigare rekommenderat principbeslut

Ovanstående punkter beskriver varför KNXT anser att den föreslagna modellen riskerar att öka, snarare än minska, den rättsliga och praktiska osäkerheten för investerare. I stället för att skapa tydlighet i ett tidigt skede, uppstår ett antal centrala frågetecken kring vad ett planbesked faktiskt innebär, vilken rättsverkan det får – och inte får – samt vem som i slutändan bär risken om tolkningarna skiljer sig åt.

Vi menar därför att den tidigare föreslagna modellen om ett principbeslut enligt SOU 2025:7 fortsatt är den mest ändamålsenliga vägen framåt. Den modellen tydliggjorde ansvarsfördelningen, skapade en klar struktur för lokaliseringsbedömningar enligt 3–4 kap. miljöbalken och gav dessutom regeringen möjlighet att fatta ett rättsligt bindande beslut – utan att för den skull tynga ned processen med ytterligare komplexitet.

Genom att koppla ett sådant beslut till **en specifik miljöbedömning** – kan man behålla fördelen av ett tidigt, definitivt ställningstagande från regeringen utan att göra systemet mer rörigt eller långdraget. Den minimerar också risken för kommunala omsvängningar eller

misstolkningar – i och med att en tillstyrkan ges för ett projekt och inte en plan. Både Svensk Näringsliv samt Blykalla har i sina remissvar visat på liknande inställning där även de ser att en specifik miljöbedömning där ändamålet är ett principbeslut är något som redan idag nyttjas tex i Natura2000 prövningar. Vi håller helt och fullt med dessa instanser i att vi ser att en återgång till det förslag som kärnkraftsutredningen lade fram, med ändringen från SMB till specifik miljöbedömning, är en långt mycket mer önskvärd form.

För att ytterligare stärka reformens genomslag, föreslår vi också att en myndighetsgemensam vägledning eller handbok tas fram i samband med att regelverket införs. Detta kan bidra till enhetlighet och ökad tydlighet i tillämpningen – för såväl myndigheter som sökande och andra berörda aktörer.

Vi noterar att promemorian hänvisar till juridiska invändningar mot modellen med principbeslut, särskilt i relation till EU-rätten. Men vi vill betona att detta inte är en enhällig bedömning. Flera erfarna jurister och företrädare för såväl myndigheter som industri har i tidigare utredningar och remissvar bedömt att modellen är genomförbar inom ramen för gällande rätt.

Om regeringen trots detta väljer att frångå principbeslutet, anser vi att det är av yttersta vikt att tydligt redogöra för varför. Vilka konkreta hinder har identifierats, och på vilket sätt väger dessa tyngre än den tydlighet och rättssäkerhet som ansågs möjlig under utredningen? Den frågan kräver ett tydligt svar om reformen ska kunna nå sitt syfte.

Kärnfull Next AB

Christian Sjölander, VD

Balder Hagert, *Head of Portfolio development*