

Ted Lindquist 2025-06-13

Er referens: KN 2024/01912

Klimat- och näringslivsdepartementet

Kärnkraftkommunernas yttrande över PM "En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar".

Kärnkraftskommunernas Samarbetsorgan (KSO) har fått rubricerade promemoria för yttrande. Remissvaren ska ha kommit in till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 13 juni 2025.

Inledning

KSO är sedan 1977 ett samarbetsorgan för kommuner med kärntekniska anläggningar och kärnavfallsanläggningar. Samarbetsorganet lämnar gemensam service till medlemskommunerna och de tre lokala säkerhetsnämnderna vid kärntekniska anläggningar i operativ drift. För närvarande har KSO följande medlemmar: Nyköpings kommun, Oskarshamns kommun, Varbergs kommun och Östhammars kommun. Oskarshamn, Varberg och Östhammar har kärnkraftverk och kärnavfallsanläggningar i operativ drift och det finns sedan 1981 statliga insynsorgan i form av lokala säkerhetsnämnder i dessa kommuner. Så var fallet även i Kävlinge kommun/Barsebäcksverket och Nyköpings kommun/Studsvik fram till den 10 januari 2023 då dessa två säkerhetsnämnder avvecklades efter ett regeringsbeslut.

Yttrande

Kärnkraftskommunernas yttrande bygger på förslagen i promemorian och den hearing som regeringskansliet anordnade den 2 juni.

KSO vill i sammanhanget påtala den korta remisstiden där remisshandlingarna ankom den 28 maj sen eftermiddag innan en långhelg och senare nationaldag/helgdag. Yttrandena ska sedan vara departementet tillhanda senast den 13 juni.

KSO vill i likhet med sitt tidigare remissyttande över Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande 1 särskilt trycka på kärnkraftens påverkan på de aktuella platserna i samband med lokalisering av större traditionella reaktorer respektive Små Modulära Reaktorer (SMR). Dessa långsiktiga investeringar kommer att få stor påverkan på lokalsamhället under många år. För KSO är det därför en grundläggande förutsättning att det finns betryggande insynsmöjligheter för berörda kommuner under hela tillståndsprocessen och även under driften av de kärntekniska anläggningarna. Samtidigt är det en utmaning för kommunerna att hantera ett brett spektrum av planerings, säkerhets- och infrastrukturfrågor som kräver en samordning och nära samverkan mellan kommunerna, regionerna och staten/myndigheterna samt industrin vid etablering av ny kärnteknisk verksamhet. KSO vill betona vikten av ekonomisk kompensation när det gäller kommunernas viktiga roll i tillståndsprovningen av kärntekniska anläggningar i enlighet med finansieringsprincipen.

KSO vill återigen påtala behovet av riktlinjer från staten om hur framtida typer av kärnavfall ska hanteras. För nuvarande avfallstyper finns en beprövad och godkänd teknik. Frågor som uppstår i framtiden är exempelvis – finns behov av ett mellanlager som idag? – finns behov av ett slutförvar som idag? - hur ska hanteringen ske av kärnavfallet fram till att ett nytt avfallssystem är på plats?

Av intresse är också frågan om vilken risk staten ska ta och vilken risk som industrin ska ta. KSO vill därför framföra vikten av att statsmakterna klargör hur kärnavfallsfrågan för nya reaktorer ska hanteras och hur kommunerna ska kompenseras samt vilken typ av finansiering som ska gälla avseende kärnavfallet. Enligt KSO:s mening får avfallsfrågan och slutförvaret därför anses som en utmaning framöver. Angelägna och viktiga frågor som Kärnkraftsprövningsutredningens kommer att studera under 2025.

KSO har i tidigare remissrunda rörande Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande 1 tillstyrkt förslaget om ett tidigt principbeslut från regeringen under förutsättning att det kommunala vetot behålls. För att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut krävs, enligt utredningens förslag, tillstyrkan från kommunfullmäktige. Förslaget innebär att kommunens vetorätt flyttades från miljöbalken till den nya lagen om principbeslut och därmed hamnade även kommunens beslut tidigare i processen än i en prövning enligt nuvarande lagstiftning. KSO uppfattning var att det är fördelaktigt att de politiska ställningstagandena kommer in tidigt i prövningsprocessen, innan en sökande har lagt ned stora resurser.

KSO vill fortsatt understryka vikten av att det klargörs vad en ansökan ska ha för innehåll i övrigt. Alla otydligheter i dessa avseenden riskerar att leda till oenighet bland berörda aktörer och förlängda tillståndprocesser. Ett komplett underlag i god tid är därför centralt. Viktigt att detta regleras på ett robust och säkert sätt. Lagstiftningen måste vara tydlig i detta avseende.

I föreliggande promemoria föreslås vissa förändringar i Kärnkraftsprövningsutredningens tidigare förslag. Nu föreslås istället för ett principbeslut av regeringen en ny lag om regeringens godkännande av kärntekniska anläggningar. KSO noterar att den nya lagen undantar mindre kärntekniska anläggningar så som markförvar av lågaktivt avfall. Anläggningar där aktiviteten hos den totala mängden kärnavfall i anläggningen understiger vissa gränsvärden, exempelvis ett markförvar för lågaktivt kärnavfall. Regeringen godkänner ansökan om kärnteknisk anläggning utifrån överväganden som bör ske på nationell och politisk nivå. Regeringen godkänner tidigt i tillståndprocessen att en viss kärnteknisk anläggning uppförs och drivs på platsen. Beslutet är inte bindande vid en kommuns planarbete eller vid prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Kommunen kan i ett efterföljande planarbete och prövningar i ärenden om lov och förhandsbesked göra en annan bedömning av dessa frågor, vilket KSO ser som motiverat.

Den alternativa vägen för sökanden innebär prövning enligt nu gällande tillståndprocess, som blir kvar. Därmed kan regeringen i ett senare skede i tillståndsprövningen pröva anläggningens tillåtlighet enligt 17 kap. MB. Detta innebär att kommunens tillstyrkan krävs senare i processen. Oavsett vägval krävs tillstånd enligt miljöbalken och Kärntekniklagen för att anläggningen ska kunna uppföras och drivas. KSO förutsätter att föreslagna ändringar inte innebär sänkta krav när det gäller konventionell miljöpåverkan eller säkerhet och strålskydd.

Av promemorian framgår att de huvudsakliga skälen för det omarbetade förslaget motiveras utifrån de remissynpunkter som inkommit. Bland annat riskerar ett principbeslut enligt Kärnkraftsprövningsutredningens förslag att strida mot EU-rätten, otydlighet vad ansökan om principbeslut skulle innehålla, det bör tydligt framgå av regeringsbeslut vilka frågor som provas. Samtidigt var flera remissinstanser, i likhet med KSO, positiva till förslaget om tidigt politiskt ställningstagande i lagen om principbeslut,

I promemorian föreslås att regeringen istället bör fatta en form av planeringsbeslut som är en bedömning av 3 kap. och 4 kap. 1-8 §§ miljöbalken och enskilda intressen. Planeringsbeslutet är ett särskilt beslut och inte en del av godkännandebeslutet från regeringen. Beslutet avser inte en viss aktör utan en typ av kärnteknisk anläggning på ett visst område. Beslutet kräver en strategisk miljöbedömning enligt 6 kapitlet miljöbalken.

Planeringsbeslutet är giltigt i 5-15 år. Den miljökonsekvensbeskrivning som ska upprättas i den strategiska miljöbedömningen behöver inte upprättas om planen enbart gäller åtgärder som redan har prövats enligt plan- och bygglagen och om miljökonsekvensbeskrivningen i detaljplaneärendet är aktuell och tillräcklig.

Regeringen får besluta att förlänga giltighetstiden för en plan för kärntekniska anläggningar, ändra en plan för kärntekniska anläggningar om det behövs för att en ansökan, som inkommit efter att planen har antagits, och att upphäva en plan i vissa fall. I samtliga dessa fall ser KSO det som nödvändigt och positivt att sakägare och berörda kommuner ska få tillfälle att yttra sig. Planen ska innehålla följande uppgifter:

- vilka kärntekniska anläggningar som får uppföras och inom vilket område som dessa får lokaliseras,
- ett område runt respektive kärnteknisk anläggning dit allmänheten inte har tillträde
- ett område utanför det område dit allmänheten inte har tillträde där mark- och vattenområden endast får tas i anspråk om det inte försvårar uppförande och drift av de kärntekniska anläggningarna,
- ett eller flera områden där verksamheter eller åtgärder kommer att behöva bedrivas eller vidtas för att de kärntekniska anläggningarna ska kunna uppföras och drivas.

I regeringens godkännandebeslut förutsätts bland annat att det finns en giltig plan för kärntekniska anläggningar för det område och för sådana anläggningar som avses i ansökan. I prövningen ska följande beaktas: om anläggningen är berättigad ur ett strålskyddsperspektiv, att inga hinder med avseende på Sveriges säkerhet föreligger, beredskapszoner och brådskande skyddsåtgärder som kan behövas samt metoder för omhändertagandet av kärnämne och kärnavfall. Godkännandebeslutet gäller så länge det finns en giltig plan, men kan återkallas med hänsyn till Sveriges säkerhet. KSO vill betona vikten av att prövningen omfattar metoder för omhändertagande av kärnämne och kärnavfall.

Godkännandebeslutet kräver kommunens tillstyrkan och regeringen får endast godkänna en kärnteknisk anläggning, besluta om en plan för kärntekniska anläggningar eller ändra en sådan plan om den eller de kommuner som ligger inom de områden som ska omfattas av planen har tillstyrkt ansökan eller förslaget till plan. Kommunen kan inte ändra sitt beslut efter att ha tillstyrkt en ansökan. Ett undantag finns avseende mellanlagring eller slutförvaring av kärnämne eller kärnavfall om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget och om ingen annan plats finns. Som tidigare ser KSO det som centralt att förslaget i promemorian förutsätter kommunal tillstyrkan och det är fördelaktigt att de politiska ställningstagandena kommer in tidigt i prövningsprocessen.

Förslaget innebär att det införs två alternativa vägar för prövningen. KSO ser å ena sidan det som positivt att lagförslagen till delar är tydligare när det gäller vad som ska ingå i ansökan och vilka krav som ska vara uppfyllda för godkännande, vilket borde gynna berörda parter och processen. Å andra sidan menar KSO att beslutskedjan kan uppfattas som otydlig och det finns uppenbar risk att oklarheter kan uppstå när det gäller, godkännandebeslut med planbeslut samt tillåtighetsbeslut och hur dessa alternativa vägar förhåller sig till varandra.

KSO noterar att förslagen i promemorian och det omarbetade förslaget i förhållande till Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande 1 innebär att kommunerna blir berörda i olika skeden av processen och med olika underlag, i och med att två alternativa vägar föreslås. Det positiva är att kommunens tillstyrkan är en förutsättning i båda alternativen. KSO förutsätter att kommunerna blir lika involverade i och med det nya förslaget om planbeslut. KSO menar, som tidigare, att ett tidigt politiskt beslut kan ge ökad tydlighet och förutsägbarhet för berörda parter i processen.

En fråga som också uppstår enligt KSO:s mening gäller hur den föreslagna lagstiftningen förhåller sig till det kommunala planmonopolet och den kommunala fysiska planeringen samt plan- och bygglagen. Något som därför behöver klargöras och förtydligas enligt KSO:s mening. Särskilt när det gäller oklara avgränsningar av områden kring kärntekniska anläggningar.

KSO menar att ovanstående otydligheter i samband med två alternativa vägar i sin tur kan medföra kommunikativa svårigheter att förklara processen för allmänheten då den kan göras på två alternativa sätt. För allmänhetens kan det också bli otydligt när kommunens tillstyrkan kommer att kunna ske vid olika tillfällen beroende på om det handlar om ett godkännandebeslut av regeringens eller alternativet med tillåtlighetsprövning och en senare tillstyrkan i processen från kommunen. Läggs därtill också detaljplane-processens i kommunen med avgörande vikt för frågan. KSO vill därför föreslå att Klimat- och näringslivsdepartementet skapar en processkarta likt den som fanns i Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande 1 för att skapa ökad tydlighet och minska risken för eventuella missförstånd kring de båda alternativa vägarna för prövning.

Enligt 5 §, ska regeringskansliet bland annat underrätta den eller de kommuner som berörs av ansökan. Till berörda sakägare hör, enligt förslaget, berörd kommun eller berörda kommuner, vilket enligt KSO är centralt i sammanhanget. KSO anser också att det är angeläget att sakägarna/kommunerna i rimlig tid har tillgång till ett komplett beslutsunderlag för att kunna avge sina yttranden.

KSO noterar även att en ny bestämmelse föreslås i kärntekniklagen, som innebär att Strålsäkerhetsmyndighetens beslut ska överklagas till mark- och miljödomstolen. Detta motiveras av att mark- och miljödomstolarna har bättre förutsättningar att hämta relevant kunskap och kompetens i strålsäkerhetsfrågor med sina särskilda ledamöter. KSO noterar vidare att det bland de särskilda ledamöterna även ska finnas ledamöter med kommunal kompetens, vilket tillstyrks.

Kärnkraftskommunerna vill även lyfta fram vikten av lokal förankring under platsvalsprocessen för ny kärnkraft och en grundpelare för kommunerna är den kommunala vetorätten, som är en absolut förutsättning för att överhuvudtaget kunna nå framgång med nya etableringar. KSO konstaterar att det i föreliggande promemoria klart stadgas att kommunens tillstyrkan och den kommunala vetorätten är två centrala delar i prövningsprocesserna.

Kärnkraftskommunerna har i tidigare yttrande avstyrkt utredningens förslag i delbetänkande 1 om att en ansökan om principbeslut och kommunens tillstyrkan ska ha en remisstid på minst tre veckor. Det är inte realistiskt för en kommun att kunna handlägga denna typ av ärende inom den tiden. Det är av stor vikt att det finns tillräckligt med tid för berörda kommuner och myndigheter att hantera en remiss gällande en ny kärnteknisk anläggning. Av informationen som regeringskansliets handläggare lämnade vid hearingen den 2/6 framgick att någon tidsfrist på tre veckor inte är aktuell under den ändamålsenliga tillståndsprocessen. Ett besked som Kärnkraftskommunerna välkomnar. Däremot krävs ett klargörande av begreppet skäligen remisstid för ett kommunalt yttrande.

I promemorian återfinns även förslag som rör det statliga insynsorganet de lokala säkerhetsnämnderna vid kärnkraftverken. Anledningen är föreslagen ändring i kärntekniklagen avseende instansordningen vid överklagande av lokal säkerhetsnämnds beslut till allmän förvaltningsdomstol. KSO vill därför åter peka på att Kärnkraftsprövningsutredningen i delbetänkande 1 slog fast vikten av det unika insynsorganet de lokala säkerhetsnämnderna. KSO anser att detta uttalande måste tillmätas särskild vikt med anledning av de översyner och förändringar som har skett kring de lokala säkerhetsnämnderna 2022/23 och 2024.

KSO menar därför att pågående översyn av de tre befintliga säkerhetsnämnderna, som fortfarande bereds i regeringskansliet, måste leda till att regeringen kommer till ett motsvarande beslut som Kärnkraftsprövningsutredningens förslag för samtliga säkerhetsnämnder inför framtiden. På en fråga från KSO i samband med hearingen den 2/6 klargjorde regeringskansliet att det i promemorian inte föreslås några förändringar i delbetänkande 1 rörande de lokala säkerhetsnämnderna.

FÖR KÄRNKRAFTKOMMUNERNAS SAMARBETSORGAN (KSO)

Andreas Erlandsson
Ordförande KSO

Ann-Charlotte Stenkil
Vice ordförande KSO

Enligt uppdrag!



Ted Lindquist
KSO- samordnare