

Klimat- och näringslivsdepartementet

Kärnkraftkommunernas Samarbetsorgan (KSO) yttrande över remiss av PM "Ny kärnkraft i Sverige - ett första steg"

1. Inledning

Kärnkraftkommunernas Samarbetsorgan (KSO) har erhållit rubricerade promemoria för yttrande senast den 10 april.

KSO har sedan 1977 verkat som ett nätverk för de fem kommunerna med kärntekniska anläggningar. Medlemmar är: Kävlinge kommun, Nyköpings kommun, Oskarshamns kommun, Varbergs kommun och Östhammars kommun. I dessa kommuner har det sedan 1981 även funnits en statlig myndighet på lokal nivå, nämligen den lokala säkerhetsnämnden vid den kärntekniska anläggningen. Sedan den 10 januari 2023 har säkerhetsnämnderna i Kävlinge (Barsebäcksverket) och Nyköping (Studsvik) lagts ned.

Av promemorian framgår att det prognosticerade elbehovet har ökat markant och att utvecklingen inom kärnenergiområdet har gått mot mindre enheter, så kallade små modulära reaktorer (SMR). Det finns därmed ett behov av att bygga ut elproduktionen för att försäkra industrin tillgång till fossilfri energi. Det innebär att det kan finnas fördelar, både ur tekniskt och ekonomiskt perspektiv, med att bygga reaktorer på nya platser. I promemorian lämnas förslag till ändringar i miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer. Bestämmelsen i miljöbalken som anger att regeringen endast får tillåta en ny kärnkraftsreaktor om den ersätter en permanent avstängd reaktor och uppförs på en plats där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserad ska tas bort. En hänvisning i kärntekniklagen till den bestämmelse i miljöbalken som begränsar regeringens möjlighet att tillåta nya kärnkraftsreaktorer ska också tas bort. De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2024. Motiven till dessa förslag till förändringar är dels utvecklingen mot mindre reaktorer och att det kan bli aktuellt att bygga fler reaktorer på fler platser än vad som tidigare förutsågs, dels då det behövs fler små reaktorer för att ersätta en större, dels för att placera dem närmare användarna. Mindre reaktorer öppnar också för nya tillämpningar, främst leveranser av fjärrvärme, processvärme och vätgas för t.ex. fossilfri stålproduktion. Det innebär också en möjlighet att göra dessa kommuner attraktiva även för andra verksamheter än kärnkraftsindustrin, exempelvis för verksamheter som behöver värme eller vätgas som kan produceras av en kärnkraftsreaktor.

2. Yttrande

Inledningsvis vill Kärnkraftskommunernas Samarbetsorgan framhålla att KSO ställer sig bakom promemorian och regeringens satsning på att öppna för ny kärnkraft och kärnkraftsteknologi och förslagna lagändringar för att möjliggöra och snabba på etablerandet nya kärnreaktorer. Kärnkraftskommunerna välkomnar förslagen i promemorian eftersom både omvärlds- och energipolitiska förhållanden har förändrats sedan den tidigare energiöverenskommelsen träffades mellan huvuddelen av riksdagens partier 2016. Med detta sagt krävs lokala förutsättningar för att kunna genomföra energipolitiken. KSO vill därför understryka och framhålla att förutsättningar och tidigare erfarenheter, tillsammans med de omfattande prövningar som krävs för etableringen av en kärnteknisk anläggning på andra platser än redan befintliga, ger vid handen att dessa processer kommer att ta lång tid. Om ambitionen är att inom rimlig tid få till stånd en utbyggnad av kärnkraften torde den snabbaste vägen vara att skapa förutsägbara, legala och ekonomiska förutsättningar för redan existerande platser för kärnkraftsproduktion. På dessa platser finns också kompetensen och kunskapen, såväl hos anläggningsägare som hos allmänhet och förtroendevalda. Med tanke på det stora och akuta behov av fossilfri energi som Sverige – och världen - står inför, förefaller det som mer optimalt att bygga ny kärnkraft på orter där den lokala acceptansen redan finns.

Kärnkraftskommunerna konstaterar också att det kommer att vara marknaden som avgör om det kommer byggas ny kärnkraft eller inte eftersom nybyggnation måste bedömas som ekonomiskt lönsamt. En annan förutsättning är att det finns klara och långsiktiga spelregler för att marknadsaktörer ska våga genomföra de omfattande investeringar som krävs.

2.1. Kommunala vetot – vikten av lokal acceptans

KSO konstaterar att kommunfullmäktiges tillstyrkan även kommer att krävas i fortsättningsvis för att regeringen ska få tillåta anläggningar för kärnteknisk verksamhet, inklusive kärnkraftsreaktorer i både nuvarande kommuner med kärnteknisk verksamhet, men även i andra kommuner utan tidigare erfarenhet av kärnteknisk verksamhet.

KSO vill framhålla det faktum att det erfarenhetsmässigt finns stor lokal acceptans för kärnteknisk verksamhet i kommuner med denna typ av verksamhet och lägre acceptans för denna typ av industriverksamhet i kommuner utan tidigare kärnteknisk erfarenhet. I promemorian framhålls möjligheten att göra dessa kommuner attraktiva även för andra verksamheter än kärnkraftsindustrin, exempelvis för verksamheter som behöver värme eller vätgas som kan produceras av en kärnkraftsreaktor.

Kärnkraftskommunerna menar att vetorätten är en absolut förutsättning för att överhuvudtaget kunna nå framgång med nya etableringar. För att en kommun ska överväga att påbörja en diskussion om en kärnkraftsetablering måste den kunna göra det i förvisningen om att det är möjligt att när som helst under processen kunna säga nej.

KSO konstaterar att Strålsäkerhetsmyndigheten i sin rapport till regeringen den 1 mars 2023 ”Flera lagändringar och åtgärder föreslås för befintlig och framtida kärnkraft i Sverige” framhåller: ”Vi har också identifierat en skillnad i hur olika energislag behandlas i miljöbalken när det gäller exempelvis möjlig lokalisering och den kommunala vetorätten. Det är viktigt att ha med sig att Strålsäkerhetsmyndigheten inte tar ställning till olika energislag. Vi har dock sett att förutsättningarna för olika typer av nybyggnationer kan skilja sig åt. Vi förordar starkt att det finns en lokal förankring av besluten kring de här frågorna”.

I sammanhanget vill Kärnkraftskommunerna också nämna att KSO:s styrelse vid sitt sammanträde den 17 februari i år hade ett föredrag från representanter för Fortum och Kärnfull Next när det gäller de båda företagens samarbetsavtal för att möjliggöra utbyggnad av små modulära reaktorer (SMR) i Sverige redan i början på 2030- talet. Företagen informerade även om hur de ser på kärnkraft, dess möjligheter, nutida och framtida åtaganden för befintliga kärnkraftskommuner samt att kommunerna är essentiella i arbetet för att lyckas i den platsvalsprocess som kommer att krävas. Vidare framkom att intresset från bland annat energi-krävande industri och kommuner är mycket stort och att arbetet redan är i gång med åtta olika projekt. Processen omfattar även berörda departement, Strålsäkerhetsmyndigheten och industrin. För Fortums del är ambitionen att genom en pågående förstudie senast inom två år ha tillräckligt med underlag för att kunna fatta investeringsbeslut om eventuella nya reaktorer. Mötet visade på vikten av lokal förankring under platsvals-processen för ny kärnteknik. Vidare framhålls vikten av att var tidigt ute i förankringsprocessen i berörda kommuner och att kommunerna själva måste ligga i framkant.

En tröskel för platsvalskommunerna är bristande kunskap och förståelse i frågan om vad det innebär att vara en kärnkraftskommun. Parterna var därför överens om att KSO, med sin över 40- åriga erfarenhet inom området och berörda kommuners stora engagemang i kärnavfallsfrågan i många år, skulle kunna ha en framtida roll i att utbilda andra blivande kärntekniska kommuner. Genom det europeiska nätverket för kärntekniska kommuner, GMF, har KSO också medverkat i utbildning kring frågor om vikten av öppenhet, dialog, transparens och delaktighet kring dessa frågor i flera EU- länder. Även KSO:s relativt nya kontakter med motsvarande nätverk i USA och Kanada är värdefulla i sammanhanget eftersom ny kärnteknik också är aktuell i ett antal kommuner i dessa länder.

Nämnas bör också att vid ovannämnda styrelsemöte lyftes även det negativa fram i att kommunernas tidigare engagemang i kärnsäkerhetsfrågor nu rustas ned genom exempelvis nedläggning av insynsorganet den lokala säkerhetsnämnden i två av KSO- kommunerna (Kävlinge och Nyköping). Se även avsnitt 5 nedan om vikten av kommunal insyn i den kärntekniska verksamheten. Vidare konstateras att staten även har tagit bort resurser till de lokala slutförvarsorganisationerna som funnits i många år i Oskarshamns och Östhammars kommuner. Den statliga finansieringen kom tidigare från Kärnavfallsfonden. Medel som ska gå till den kommunala kärnverksamheten kan inte användas till detta ändamål.

2.2. Kommunernas fortsatta engagemang och delaktigheten

Kärnkraftskommunerna menar att det både i Sverige och i Europa i övrigt är mycket viktigt att både nationella regeringar/statsmakterna och industrin ser kommunerna som viktiga aktörer i lokaliserings- och beslutsprocessen kring ny kärnkraft och ny kärnteknik. Utan en lokal och social acceptans förankrad hos olika intressenter på lokal nivå är någon energiomställning ("Energy Transition") till ett elektrifierat samhälle inte realistiskt möjligt. KSO anser att en lokal förankring är nödvändig för samhällets elektrifiering och för ny kärnteknik på delvis nya platser. Utan den lokala förankringen är det inte heller möjligt att hantera klimatförändringarna och samtidigt göra det möjligt att sluta kärnbränslecykeln.

2.3. Vikten av kommunal medverkan och insyn för att möjliggöra kärnteknisk verksamhet

Med anledning av förslagen i föreliggande promemoria vill KSO även lyfta fram de lokala säkerhetsnämnderna vid de svenska kärnkraftverken. Säkerhetsnämnderna inrättades 1981. Nämnder har under alla år funnits i de fem kommunerna med kärnteknisk verksamhet (Kävlinge, Nyköping, Oskarshamn, Varberg och Östhammar). Säkerhetsnämndens primära uppgift har varit insyn i och möjlighet att informera kommunens medborgare om frågor som rör planeringen av beredskapen mot olyckor, särskilt kärnkraftsolyckor.

På uppdrag av regeringen genomförde Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) under 2022 en översyn av säkerhets-nämndernas verksamhet. Regeringen beslutade i december 2022 att fr.o.m. den 10/1 2023 ska lokala säkerhetsnämnder finnas kvar i tre kommuner med kärnkraftverk- och kärnavfalls-anläggningar i operativ drift. Samtidigt avvecklades säkerhetsnämnderna i Barsebäck/Kävlinge kommun och Studsvik/Nyköpings kommun.

KSO har i samband med ovanstående förändring betonat samhällsnyttan med lokalt förankrade säkerhetsnämnder där allmänhetens ombud, de förtroendevalda beslutsfattarna, kan föra en dialog med de egna kommuninvånarna. Med dessa statliga men lokalt förankrade myndigheter kan insyn och möjlighet till deltagande för de som berörs och har kontakt med invånarna kring en kärnteknisk anläggning, garanteras.

I kommuner med kärntekniska anläggningar förväntar väljarna sig att de förtroendevalda är väl insatta i verksamheten. Det är också dessa förtroendevalda som ska ta ställning och har ansvaret för beslut i olika frågor. Frågan om insyn och möjlighet att informera lokalt är därför av stor vikt. Den folkliga förankringen kring kärntekniska anläggningar är av stor betydelse, och en viktig del i den förankringen är att nämnden ledamöter är lokalt förtroendevalda.

I en internationell jämförelse handlar det mer om behovet av lokal förankring och förtroendeskapande information och då är det svenska exemplet med information via de lokala säkerhetsnämnderna av stor vikt. Transparens och öppenhet är inte självklart i alla länder.

Kärnkraftskommunerna vill understryka att ett väl fungerande samspel mellan myndigheter, kommuner och industri utgör en trygghetsfaktor i sammanhanget. Möjligheterna till fortsatt förtroendefull dialog mellan företagsledningarna/anläggningsägarna och kommunledningarna måste därför garanteras, men KSO menar att dialogen nu försvåras i kommuner utan lokal säkerhetsnämnd. Att nämndernas verksamhet finansieras med statliga anslag garanterar också säkerhetsnämndernas oberoende som statliga myndigheter. KSO:s uppfattning är också att de kärntekniska anläggningsägarna har förpliktigats, och därigenom förstått, vikten av att informera/kommunicera med allmänhetens företrädare så fort något kärntekniskt eller strålsäkerhetsmässigt inträffar vid anläggningen även om det ur en rent professionell industriell bedömning inte är en allvarlig händelse.

KSO vill även betona att regeringens planer för utbyggnad av kärnkraft och behovet som då uppstår av att testa nästa generations kärnteknologi såsom exempelvis Små Modulära Reaktorer (SMR) måste utvecklas på en fysisk plats någonstans i landet. Inte minst viktigt är att det är en plats som accepterar och tillåter kärnteknisk verksamhet och där det enligt plan- och bygglag finns en ur plansynpunkt godkänd plats. Ur det perspektivet är också vikten av lokalt förtroende byggd på en kontinuerlig dialog med kommunen på platsen av stor vikt. Den andra faktorn är existerande detaljplaner i kärnkraftskommunerna. Nya detaljplaner tar tid att få slutligt godkända särskilt mer komplicerade där bedömningar ska ske enligt miljöbalken. De godkända detaljplaner som finns är tillämpbara för ny kärnkraft och nya reaktortyper. Viktigt är också att inte underskatta den ytterligare tillståndsprocess som krävs när ny kärnkraft etableras på mark som saknar en godkänd detaljplan för kärnteknisk verksamhet.

KSO vill därför åter betona vikten av att involvera invånare och andra intressenter på platsen i processen kring platsval, byggnation och drift samt avveckling och rivning. Detta har tidigare kunnat genomföras i god dialog med industrin genom de lokala säkerhetsnämnderna i samtliga kärntekniska kommuner. Med nya och existerande platser för ny kärnkraft i Sverige behövs än mer de lokala säkerhetsnämnderna för att säkerställa värdkommunens insyn i säkerhetsarbetet vid den kärntekniska anläggningen.

Vikten av att involvera kommunala beslutsfattare och andra lokala intressenter i beslutsprocessen har även lyfts fram av presidiet i det europeiska nätverket för kärntekniska kommuner, GMF, i ett brev den 6/3 2023 till EU:s institutioner och medlemsstater. I brevet vädjar GMF till EU:s institutioner att nå ut till EU:s medlemsstater så att dessa respekterar och tar hänsyn till lokala myndigheter i deras ambitioner att minska koldioxidutsläppen, särskilt när kärnkraftens roll i en rättvis och solidarisk energiomställning studeras. GMF framför också att organisationen gärna vill träffa en hög representant för någon EU- institution för att ytterligare diskutera hur EU:s institutioner och nationella regeringar skulle kunna tjäna de europeiska medborgarna bättre för att bygga upp förtroendet genom att aktivt lyssna på de lokala myndigheterna, som är närmast den enskilde medborgaren och som har direkt ansvar för att hantera viktiga lokala utvecklingsfrågor och utmaningar.

2.4. Myndigheter och domstolar

I promemorian konstateras att förslagen kan leda till nya ansökningar om tillstånd att få bygga nya kärnkraftsreaktorer och kan därför få konsekvenser för Strålsäkerhetsmyndighetens som tillsynsmyndighet, eftersom ansökningarna ska granskas av myndigheten. Samtidigt konstateras i promemorian att det kommer att ta tid för potentiella verksamhetsutövare att identifiera lämpliga platser för nya kärnkraftsreaktorer och därmed bedöms förslagen inte medföra några ökade kostnader för domstolarna eller myndigheterna.

KSO vill trots detta framhålla vikten av att berörda myndigheter har tillräckliga resurser och kompetens för att kunna hantera och utöva tillsyn över befintlig kärnkraft och ett regelverk kring ny kärnkraft och de ansökningar som behöver hanteras på ett kompetent och effektivt sätt. Tillståndprocesser och reglering i Sverige behöver också gå från förvaltning till utveckling. Behovet av ett harmoniserat och standardiserat regelverk för tillståndprocesser inom EU har uttalats från kraftindustrin som en viktig förutsättning för att industrin ska vara villig att göra nödvändiga investeringar i ny kärnkraft för att tillgodose energibehovet. Detta påtalades också i samband med den internationella CET- konferensen i Oskarshamn i september 2022. CET står för Converging Energy Technologies och andemeningen är att inkludera alla de tekniker som kan bidra till att skapa ett energisystem där det går att uppnå såväl klimatmål som att tillgodose energibehovet. Ny kärnteknik och Små Modulära Reaktorer, SMR, stod i fokus under konferensen.

2.5. Miljö, klimat och människors hälsa

Av promemorian framgår att en ökad användning av kärnkraft skulle innebära att mängden använt kärnbränsle och kärnavfall som behöver tas om hand ökar när det gäller både kortlivat och långlivat låg- och medelaktivt avfall, men även kortlivat och långlivat högaktivt avfall. Det radioaktiva driftavfallet behöver omhändertas i slutförvar, vilket medför behov av nya eller utvidgade slutförvar för både kortlivat och långlivat radioaktivt avfall. Även nya eller utvidgade mellanlager kan behövas. Vidare kan byggande av nya reaktorer och slutförvar medföra påfrestningar på miljön när det gäller schaktmassor, buller och transporter samt få påverkan på människors hälsa i områden där anläggningarna uppförs.

KSO konstaterar att regeringen 2022-01-27 har godkänt metoden och platserna för detta i sitt tillåtlighetsbeslut. Beslutet gäller dock bara för det nuvarande kärnkraftsprogrammet. Ett visst utrymme finns dock för tillkommande använt kärnbränsle eftersom fyra reaktorer har ställts av i förtid och därmed inte tar hela tillståndet i anspråk. Däremot kommer volymer utöver detta att kräva en ny prövning enligt miljöbalken och kärntekniklagen, en process som kommer att ta tid. För nya aktörer som ska etablera sig på marknaden finns två alternativ. Antingen gå in som delägare i SKB AB eller ta fram ett eget koncept för slutförvaring. Det senare alternativet kommer att ta väsentligt längre tid att realisera.

KSO- kommunerna och i synnerhet Oskarshamns och Östhammars kommuner har en lång erfarenhet av att arbeta med kärnavfallsfrågor och slutförvarsprocessen. Även i dessa sammanhang är vikten av resurser för insyn, öppenhet, dialog och delaktighet av stor betydelse för berörda kommuner. Som nämnts ovan har tidigare avsatta resurser ur Kärnavfallsfonden för att kunna etablera en lokal organisation i berörda kommuner tagits bort av staten. KSO och berörda kommuner ser därför med stor oro på hur dessa kommuner ska kunna bibehålla kompetensen hos både förtroendevalda och tjänstepersoner samt vidmakthålla en seriöst arbetande organisation under den stegvisa beslutsprocessen kring ett slutförvar samt utbyggnaden av både mellanlagret för använt kärnbränsle, CLAB, i Oskarshamn och slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall., SFR, i Östhammar. Denna oro för bristande resurser rör naturligtvis också etablering av ny kärnteknik i kommuner utan tidigare kärnteknisk erfarenhet.

2.6 Integrationen i existerande transmissionsnät

Kärnkraftskommunerna vill avslutningsvis i likhet med vad som påpekas i promemorian framhålla ytterligare en faktor i sammanhanget som rör integrationen i existerande transmissionsnät. I promemorians avsnitt 2.4 nämns att tillgång till elnätet är en viktig faktor.

Även om nya reaktortyper även kan etableras med fokus på värmeproduktion är behovet av ökad elproduktion centralt och den viktigaste faktorn för att etablera ny kärnkraft. Att bygga ut transformatorstationer och stamnät för att inkorporera nya reaktorer kräver både mycket stora investeringar och en dialog med berörda intressenter.

3. Övrigt – vikten av fortsatt hög säkerhet i existerande kärnkraftverk i drift

Avslutningsvis vill Kärnkraftskommunerna lyfta ett område som inte tas upp i promemorian, men som har vikt för den svenska energiförsörjningen och det rör säker drift av existerande kärnkraftverk i drift. För närvarande ligger fokus i stor utsträckning på nya innovativa reaktortyper som just nu befinner sig på ett mycket intressant utvecklingsstadium, exempelvis SMR. Reaktorer som många menar har potential att både lösa en komplex energikris och bekämpa den globala uppvärmningen. Samtidigt är det av yttersta vikt för svensk energi-försörjning att existerande svenska kärnkraftverk, som byggdes under 1970- och 1980-talen, kan drivas säkert och med hög tillförlitlighet. Detta kräver stort fokus inte bara på innovation, utan framför allt på underhåll av äldre tekniska system och komponenter. Den långsiktiga kompetensförsörjningen hos både myndigheter, industri och akademi är då av stor vikt. Något som SSM har redovisat i sin regeringsrapport inom strålsäkerhetsområdet 2022.

Enligt uppdrag!

KÄRNKRAFTKOMMUNERNAS SAMARBETSORGAN (KSO)



Ted Lindquist
KSO- samordnare