



Promemorian - Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg

Remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet
Remisstid den 10 april 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Klimat- och näringslivsdepartementet har skickat promemorian Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg (Dnr KN2023/01921) till bland annat Stockholms stad för yttrande. I promemorian föreslår regeringen lagförändringar som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer.

Förslagen är att 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 tas bort. Dessutom föreslås en följdändring i kärntekniklagen som innehåller en hänvisning till förbuden i miljöbalken. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret vill särskilt trycka på vikten av att eventuella placeringar av nya reaktorer avvägs med fokus på säkerhet för människa och miljö samt beaktande av de risker och restriktioner som kan uppstå.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden menar att det behövs en mer djupgående analys sett till hela elproduktionssystemet där utbyggnad av olika fossilfria elproduktionssystem analyseras istället för att se till kärnkraft som den enda lösningen.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Sverige och Stockholm behöver en politik som både säkerställer att det finns tillräckligt med el och att denna produceras på ett hållbart sätt som bidrar till klimatomställningen. Som miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar står idag kärnkraften för ca 40 procent av elproduktionen i Sverige och är en viktig del för att klara behovet av balanskraft i elsystemet samtidigt som kärnkraften som alla energiproduktionslag har en påverkan på miljön. Kärnkraften påverkar miljön från gruvbrytning till anrikning som i sin tur medför risk för utsläpp av radioaktiva ämnen vid en eventuell olycka samt osäkerheter och risker kring transporter, mellanlagring och slutförvar av radioaktivt avfall. Att klimat- och näringslivsdepartementet i det avseendet avstår från en mer utförlig riskanalys med motiveringen att förslaget i sig inte har någon direkt påverkan på miljön, klimatet eller människors hälsa är uppseendeväckande och säger något om beredningen av ärendet. Som stadsledningskontoret konstaterar borde regeringen noggrant utreda konsekvenserna inom en mängd områden, såsom risk, säkerhet, restriktioner och andra kopplingar till den fysiska miljön innan nya etablering av kärnkraft sker. Det sker inte i detta ärende.

Hittills har den nya regeringens energipolitik handlat om att med ena handen göra det svårare att producera mer förnybar energi, som skulle kunna finnas tillgänglig i närtid, för att istället helt fokusera på elproduktion som inte kommer finnas tillgänglig i närtid. Samtidigt vidtas inte tillräckliga insatser för att öka effekten och överföringskapaciteten i elnätet.

Stockholms stad har i bred politisk enighet beslutat att trafiken i innerstaden ska vara utsläppsfri till år 2030. Som ett led i detta måls genomförande ska en del av city vara en miljöbilszon redan år 2026. Parallellt med detta jobbar staden ambitiöst för att bygga ut laddinfrastruktur i hela staden. Arbetet för ökad elektrifiering handlar dock inte bara om transporter. De gröna näringarna växer starkt i Stockholm.

Att i det läget ensidigt fokusera på kraft som i bästa fall kan finnas tillgänglig om tjugo år är i praktiken att hindra elektrifiering och klimatomställning.

I stället behövs aktiva insatser för att öka lokal och regional produktion av förnybar el och förbättrade överföringsmöjligheter. Kärnkraft bör av säkerhetsskäl inte byggas i tätbebyggda områden och är därför inte heller ett rimligt svar på de utmaningar Stockholm står inför. Det borde vara en självklar slutsats av kärnkraftens säkerhetsrisker. Dessvärre föreslås ett regelverk som riskerar leda i motsatt riktning. Remissen argumenterar dessutom för att utvecklingen går mot mindre reaktorer vilket enligt regeringen innebär att det kan bli aktuellt att bygga fler reaktorer på fler platser med det explicita syftet att placera dem närmare användarna. Därigenom anser regeringen sig också tydligen kunna minska det statliga åtagandet att bygga ut ett fungerande transmissionsnät om lokal kärnkraft kan byggas i Stockholmsregionen.

De förändrade regelsystem som regeringen föreslår möjliggör i praktiken att nya kärnkraftsreaktorer byggs i fem kommuner med ett avstånd på mindre än fem kilometer från Stockholm city – utan att Stockholm stads invånare har något som

helst inflytande över etablerandet. Ska regelverket kring etablerandet av nya kärnkraftverk ändras är det därför ett minimikrav att även kommuner och regioner i närområdet av en tänkt etablering måste ge sitt godkännande.

Den högerkonservativa regeringen riskerar genom att ensidigt fokusera på en debatt om kärnkraften att också hindra de nödvändiga åtgärderna i klimatomställningen. Investeringar i ny kärnkraft skulle innebära att staten låser sig vid stora investeringar för lång tid framöver i en teknik som inte bär sina egna kostnader. Samtidigt ser vi en snabb utveckling av och sänkta kostnader för förnybara energislag. Det är en utveckling som riskerar att stannas upp om staten ska subventionera och favorisera kärnkraft.

Det är ett vanligt påstående att förnybara energikällor inte kommer att klara av att producera tillräckligt med el när vinden är svag och vinterdagarna extra kalla. Verkligheten visar tvärtom att det blåser mer på vintern och att vattenkraftdammarna då kan fyllas upp och sparas till det fåtal extremt kalla dagar då det blåser mindre. Vid Kungliga Tekniska högskolan, KTH, bedrivs en omfattande forskning som visar på den potential som finns i smart balansering av vindkraft.

Kärnkraft är långtifrån den enda planerbara energikällan. Sverige har ett unikt väl utbyggt fjärrvärmesystem som går ut på att skapa värme och el genom att energiåtervinna det avfall som inte kan återanvändas. Vid förbränningen kan både värme och el produceras. När landets kraftvärmeverk nu ställer om till att använda förnybara bränslen är det klokare både ekonomiskt och miljömässigt att istället främja den elproduktion som skulle kunna fås ”på köpet” när fjärrvärmebolagen producerar värme än att investera i kärnkraft.

Bara under de kommande åren beräknas vindkraften fördubblas och uppgå till 30-40 terawattimmar. Inte minst havsbaserad vindkraft kan bidra till den regionala energiförsörjningen och det är därför paradoxalt att samma partier som ingår i regeringen och deras stödparti argumenterar för nödvändigheten i kärnkraft samtidigt som de gör vindkraft dyrare och svårare.

Till ovanstående ska läggas kärnkraftens risk för olyckor och en olöst avfallshantering som behöver hanteras i hundratusentals år. Med detta följer att kärnkraften knappast är långsiktig i något annat perspektiv än dess negativa miljöpåverkan. Erfarenheter från andra länder visar att vid första incident kommer produktionen att begränsas och skapa elförsörjningsproblem.

Vi är många som vill och tror att Sverige ska gå före och visa världen att det går att vara ett fossilfritt välfärdsland. Det remitterade förslaget för oss inte ditåt.

Stockholm den 29 mars 2023

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss – Promemorian – Ny kärnkraft i Sverige – ett första steg, dnr KS
2023/66

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation av borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis bifalla kontorets förslag
2. Därutöver anföra

Liberalerna ser positivt på att regeringen utreder möjligheten för att bygga nya fossilfria energikällor, i ett led för att möta den växande energiefterfrågan från både industri och samhället i stort. För att klara klimatomställningen och för att Stockholm stad ska nå sitt mål att vara fossilfri och klimatpositivt i enlighet med stadens klimathandlingsplan krävs god tillgång till planerbar och säker elproduktion. En elproduktion som består av sol, vind, vatten och kärnkraft.

Vi noterar även att majoriteten i sitt svar på regeringens promemoria väljer att undvika att svara på frågan som ställs och istället ställer kärnkraft mot andra också nödvändiga energikällor. Vi menar att Sverige behöver fler fossilfria energikällor där kärnkraft är en av dessa, och stadens remissvar ska svara på hur vi kan möjliggöra för mer kärnkraft i Sverige. Frågan om andra energikällor bör därför inte ställas mot kärnkraft och därmed lämnas utanför remissvaret.

Vi är positiva till den teknikutveckling på kärnkraftsområdet som möjliggör att mindre reaktorer av typen SMR kan byggas och därmed möta det energibehov som omställningen till ett fossilfritt samhälle kräver. Att kunna öppna upp för att fler aktörer än de som redan driver våra befintliga reaktorer är bra och bör uppmuntras.

Däremot är vi något skeptiska till PM:ets utredning avseende miljö, klimat och människors hälsa. En ökad elproduktion och att möjliggöra klimatomställningen är bra, men promemorians utredning missar att beakta reaktorernas påverkan på miljö, klimat och hälsa. Istället hänvisar man till en de positiva sidor som en ökad elproduktion skulle ha – vilket i sig inte rör själva reaktorbygget. Vi vill därför se en djupare utredning på hur dessa reaktorer kan påverka miljön och människors hälsa i områden som är mer tätbebyggda.

Den påfrestning på miljö och människor som nämns för själva byggandet och det ytterligare slutförvaret beaktas inte tillräckligt – särskilt om dessa ska byggas i tätbebyggda områden såsom Stockholm stad/län.

Särskilt uttalande av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andréa Hedin (alla M) enligt följande.

För att Sverige ska nå våra klimatmål och ta vårt globala ansvar för att minska koldioxidutsläppen är ökad elproduktion helt avgörande. Inte minst för att klara av elektrifieringen av industrin och transportsektorn. Ska det bli möjligt krävs mer av all fossilfri elproduktion.

Städerna har ett viktigt och stort ansvar i att leda elektrifieringen. Exempelvis genom att ställa om fordonsflottan och underlätta för gröna transporter, men också genom att öka vår egen elproduktion. Det kommer både i Stockholmsområdet och resten av Sverige behöva satsas mer på förnybar elproduktion, samtidigt som möjligheterna till energilagring behöver förbättras och elnätet byggas ut.

Allt detta till trots kommer kärnkraften att vara avgörande för att nå 2045 målen, att leva upp till Sveriges åtaganden i Parisavtalet och bidra till att globalt minska koldioxidutsläppen. För att nå dit är regeringens förslag till lagförändring av miljöbalken som möjliggör utvidgade förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer helt avgörande. Lagförändringen som föreslås står inte i strid med att öka elektrifiering eller utbyggnaden av annan fossilfri elproduktion på kort sikt. Det är bara en förutsättning för att investeringar som görs i elnät och förnybar energi ska kunna kompletteras av kärnkraft inom en 20-årsperiod.

Sverige och resten av världen befinner sig i en klimatkris. Då är det inte läge att sätta käppar i hjulet för initiativ och lagförändringar som syftar till att lösa denna. Både Stockholms stadshus och Sveriges regering ska bidra till elektrifieringen och att minskade koldioxidutsläppen både på kort och lång sikt.

Kommunstyrelsen

Reservation av borgarrådet Jan Jönsson (L) som är likalydande med Liberalernas reservation i borgarrådsberedningen.

Särskilt uttalande av borgarrådet Christofer Fjellner och Jonas Nilsson (båda M) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande av Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Promemorian tar sin utgångspunkt i det ökade intresset för kärnkraft i samhället. I promemorian föreslår regeringen förändringar i miljöbalken och kärntekniklagen som syftar till att utvidga förutsättningarna för att tillåta uppförande och drift av nya kärnkraftsreaktorer.

Uppförandet av eventuella nya reaktorer kräver tillstånd både enligt kärntekniklagen och enligt miljöbalken. I lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), strålskyddslagen (2018:396) och miljöbalken anges de generella principerna och tillståndsreglerna för säkerhet och strålskydd i kärnteknisk verksamhet.

Promemorians förslag innebär att 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 tas bort. Härtill föreslås en följdändring i kärntekniklagen som innehåller en hänvisning till förbuden i miljöbalken. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 mars 2023 har i huvudsak följande lydelse.

I kommunfullmäktiges budget 2023 tydliggörs vikten av elektrifiering som en viktig del en viktig del i klimatomställningen, och att den lokala och regionala elproduktionen behöver öka för att möta framtida utmaningar och minska risken för effektbrist.

Promemorian Ny kärnkraft för Sverige – ett första steg utgår från att kärnkraften har fått förändrade förutsättningar, dels genom att det prognosticerade elbehovet har ökat, dels genom utvecklingen mot mindre kärnkraftsenheter, så kallade små modulära reaktorer.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt för klimatomställningen att den fossilfria och förnybara kraftproduktionen ökar och att energiförsörjningen säkerställs. Det behöver ske genom att utveckla och modernisera transmissionssystemet samtidigt som satsningar görs på olika fossilfria och förnybara energislag. Stockholms stads avtal för inköp av el omfattar ursprungsmärkt elkraft som till 100 procent producerats från förnybara energikällor. Det innebär att staden i dagsläget inte köper in kärnkraftsproducerad el till nämnder och bolag.

Små modulära reaktorer är en ny teknik som sägs kunna användas bredare och placeras mer flexibelt än konventionell kärnkraft. Promemorian gör ingen utredning av konsekvenser kopplade till sådana förändringar utan hanterar endast lagförändringar kring att tillåta nya reaktorer istället för andra tidigare permanent avstängda eller att de ska kunna uppföras på en annan plats än där tidigare befintliga reaktorer varit lokaliserade. Stadsledningskontoret kan inte i dagsläget bedöma vad det innebär för ett tätbebyggt område som Stockholmsregionen med den här typen av nya reaktorer, men vill särskilt trycka på vikten av att eventuell utveckling och placering avvägs med fokus på risker och säkerhet för människa och miljö.

Stadsledningskontoret anser vidare att det i dagsläget är svårt att bedöma konsekvenserna av små modulära reaktorer placerade i tätbebyggda områden. För utveckling och ny lokalisering av kärnkraft behöver regeringen noggrant utreda konsekvenserna inom en mängd områden, såsom risk, säkerhet, restriktioner och andra kopplingar till den fysiska miljön. Noga avvägningar mellan kraftförsörjning och framtida elbehov i relation till en växande storstadsregion behöver genomföras innan etableringar sker framför allt i befolkningstäta områden såsom inom Stockholms stad.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 februari 2023 följande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation av Tapani Juntunen (SD), se Reservationer m.m.

Särskilt uttalande av Fritz Lennaárd m.fl. (M), se Reservationer m.m.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 januari 2023 har i huvudsak följande lydelse.

För att klara klimatomställningen kommer behovet av elenergi och tillgänglig eleffekt att öka.

Promemorian ”Ny kärnkraft för Sverige – ett första steg” utgår från att kärnkraft, och då små modulära reaktorer, är det enda kraftslaget som kan tillföra tillräcklig effekt och energi för att klara klimatomställningen.

Idag står kärnkraften för ca 40 procent av elproduktionen i Sverige och är en viktig del för att klara behovet av balanskraft i elsystemet. Alla energiproduktionslag har en påverkan på miljön. Kärnkraften påverkar miljön från gruvbrytning till anrikning som i sin tur medför risk för utsläpp av radioaktiva ämnen vid ev. olycka samt osäkerheter och risker kring transporter, mellanlagring och slutförvar av radioaktivt avfall.

För att klara klimatomställningen behöver ny fossilfri kraftproduktion kunna öka inom närtid. Ny kärnkraftsproduktion kan därför inte ses som den enda lösningen för att öka den svenska elproduktionen. Små modulära reaktorer är dessutom under utveckling och kommer inte att bidra till ökad elproduktion i närtid. En annan aspekt som behöver belysas är tillgänglig kapacitet i mellanlager för högaktivt avfall. Ökad kärnkraftsproduktion kommer att öka mängden avfall. Därför är det viktigt att belysa kapacitet i mellanlager och eventuellt behov av att bygga ut nya mellanlager fram till att den planerade anläggningen för slutförvar i Forsmark tas i drift. Även detta förhållande bör beaktas i tidsaspekten för start av ny kärnkraftsproduktion.

Förvaltningen menar att det behövs en mer djupgående analys sett till hela elproduktionssystemet där utbyggnad av olika fossilfria elproduktionssystem analyseras istället för att se till kärnkraft som den enda lösningen.

Marknaden är idag t.ex. redo att bygga ut ny vindkraft, men utbyggnaden bromsas p.g.a. av långa tillståndsprocesser. Regeringen skulle liksom andra länder kunna utse lämpliga områden för vindkraftsproduktion som ett sätt att snabbt underlätta ny produktion av fossilfri el som kan tas i drift långt innan ny kärnkraftsproduktion kan starta.

En stor del av problematiken med att tillgängliggöra tillräcklig effekt ligger i flaskhalsar i transmissionssystemet. Upprustning och modernisering av transmissionssystemet bör därför också vara ett prioriterat område framför nyutbyggnad av kärnkraft som enda lösning på ökat energi- och effektbehov för att klara klimatomställningen.

Reservationer m.m.

Miljö- och hälsoskyddsnamnden

Reservation av Tapani Juntunen (SD)

Tapani Juntunen (SD) föreslår att nämnden beslutar att godkänna Sverigedemokraternas förslag som svar på remissen samt därutöver anföra följande:

För att klara klimatomställningen kommer behovet av elenergi och tillgänglig eleffekt att öka.

Promemorian ”Ny kärnkraft för Sverige – ett första steg” är ett viktigt initiativ för att möjliggöra för små modulära reaktorer.

Kärnkraften genom SMR är ett viktigt energislag som är driftsäkert och klimatneutralt. Stora tekniska landvinningar har på senare år gjorts vilket möjliggör en ny form av kärnkraftverk med kortare produktionstid och möjlighet till uppskalning efter behov.

Stockholms stad ser mycket positivt på SMR tekniken och önskar själva bli en pilotkommun för ny anläggning.

En annan aspekt som behöver belysas är tillgänglig kapacitet i mellanlager för högaktivt avfall. Ökad kärnkraftsproduktion kommer att öka mängden avfall. Därför är det viktigt att belysa kapacitet i mellanlager och eventuellt behov av att bygga ut nya mellanlager fram till att den planerade anläggningen för slutförvar i Forsmark tas i drift.

En stor del av problematiken med att tillgängliggöra tillräcklig effekt ligger i flaskhalsar i transmissionssystemet. Upprustning och modernisering av transmissionssystemet bör därför också vara ett prioriterat område.

Särskilt uttalande av Fritz Lennaárd m.fl. (M)

Remissen avser en ändring av en bestämmelse i miljöbalken som berör kärnkraften, men tjänsteutlåtandet är olyckligt formulerat och frångår ämnet för att istället diskutera frågan om utbyggnad av vindkraft. Vi anser att tjänsteutlåtandet i högre grad borde fokuserat på den fråga som ställts.