

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7)

Statskontoret kommenterar de av utredningens förslag som är relevanta utifrån vår kompetens om styrning och organisering av statlig verksamhet samt utifrån vår kunskap från tidigare uppdrag som har berört Strålsäkerhetsmyndighetens verksamhet. Statskontoret tillstyrker:

- att en ny lag om principbeslut införs
- att Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna ge förhandsbesked
- att Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd
- att vissa verksamheter vid Strålsäkerhetsmyndigheten ska basfinansieras med anslag

Statskontoret avstyrker förslaget om att Strålsäkerhetsmyndigheten ska ge möjlighet till förberedande dialog för presumtiva sökande.

Statskontoret instämmer i vissa av utredningens bedömningar som ska syfta till att styrningen av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med tillståndsprövning förtydligas. Vi delar dock inte bedömningen om att kärnkraftens bidrag till måluppfyllelse om grön omställning och ökad elektrifiering bör förtydligas i styrningen för berörda myndigheter.

Vi avstår från att lämna synpunkter på övriga förslag eftersom dessa faller utanför Statskontorets kompetensområde.

En ny lag om principbeslut

Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag om att införa en ny lag om principbeslut.

Vi delar utredningens bedömning om att det på ett principiellt plan är en rimlig ordning att beslut som till stora delar bygger på politiska avvägningar bör fattas på

politisk nivå. I dagens prövningssystem behöver sökanden och framförallt Strålsäkerhetsmyndigheten lägga ner stora resurser på ansökan och prövning innan regeringen fattar beslut om tillstånd. Statskontoret anser att ett tidigt principbeslut kan leda till en mer effektiv prövningsprocess och att statens samlade resurser därmed kan användas på ett mer effektivt sätt. Ett exempel på det är att ansökningar som inte uppfyller de grundläggande kraven kan avslås innan Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljödomstolen behöver lägga resurser på prövningen.

Statskontoret anser samtidigt att utredningen inte tillräckligt tydligt utvecklar hur regeringens prövning av uppenbara hinder enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen leder till en mer effektiv och tydlig prövningsprocess. Det finns därför en risk att denna del av prövningen av principbeslutet innebär att regeringen tar ställning till frågor som Strålsäkerhetsmyndigheten senare ska bedöma i prövningen av tillståndet. Det medför i sin tur att det kan uppstå en viss dubbelprövning. Statskontoret anser därför att det i lagen måste vara tydligt preciserat vad som ska ingå i regeringens prövning av de delar som rör kärnsäkerhet och strålskydd.

Statskontoret anser att utredningens uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna för Regeringskansliets beredning inför principbeslutet är underskattade. Beredningen kommer sannolikt att kräva mindre resurser jämfört med den nuvarande ordningen, där regeringen fattar beslut om tillstånd. Men Statskontoret bedömer att förslaget om principbeslut ändå innebär en relativt stor arbetsinsats av Regeringskansliet. Det kommer inte minst att krävas resurser för att samordna de många olika aspekter som ingår i prövningen. Vi bedömer därför att utredningens uppskattning om en tillkommande årsarbetskraft är alltför snävt tilltagen.

Möjlighet till förberedande dialog från Strålsäkerhetsmyndigheten

Statskontoret *avstyrker* förslaget om möjligheten till förberedande dialog mellan Strålsäkerhetsmyndigheten och en presumtiv sökande.

Vi bedömer att momentet med förberedande dialog kan medföra vissa risker. En risk med uppgiften att hålla förberedande dialoger kan vara att det uppstår oklarheter när det gäller Strålsäkerhetsmyndighetens roll som prövningsinstans och tillsynsmyndighet. Av betänkandet framgår att Strålsäkerhetsmyndigheten i de förberedande dialogerna inte kan eller ska ge råd eller stöd eller uttala sig på något sätt så att det kan uppfattas som att myndigheten redan har tagit ställning i en viss fråga. Statskontoret bedömer att det kan bli svårt för myndigheten att göra den typen av gränsdragningar när det gäller vad dialogen ska omfatta. I Statskontorets rapport om en teknisk stödorganisation på Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer vi att myndigheten genom den tekniska stödorganisationen inte kan tillhandahålla s.k. utredningsstöd till kärnkraftsindustrin. Statskontoret pekar i rapporten på att det

kan riskera Strålsäkerhetsmyndighetens oberoende om myndigheten tillhandahåller utredningsstöd till industrin inom ramen för en tillståndsprocess samtidigt som den skulle hantera ärenden om tillstånd och utöva tillsyn över tillståndsinnehavare.¹

Det finns även en risk att de förberedande dialogerna tränger undan andra mer prioriterade uppgifter för Strålsäkerhetsmyndigheten. Utbyggnaden av ny kärnkraft innebär stora förändringar för verksamheten, både sett till arbetsbelastning och resursanvändning. Det kan därför bli en utmaning för myndigheten att mäta med ytterligare tillkommande uppgifter, särskilt om det samtidigt finns risker med att myndigheten får svårt att dra gränsen för vad som ska ingå i det stöd som myndigheten ger inom ramen för dialogen.

Ett alternativ till förslaget om förberedande dialog skulle vara om regeringen väljer att inrätta en teknisk stödorganisation (TSO) på Strålsäkerhetsmyndigheten och inom ramen för den funktionen förstärker myndighetens dialog med branschen. Den dialogen skulle dock vara av mer generell karaktär och inte kopplat till en specifik ansökan eller en process som föregår en ansökan. I Statskontorets rapport föreslår vi att TSO:n på Strålsäkerhetsmyndigheten exempelvis kan fungera som en nationell samverkansyta mellan flera aktörer och även ge visst stöd i att tolka regelverk och bestämmelser.

Möjlighet till förhandsbesked från Strålsäkerhetsmyndigheten

Statskontoret *tillstyrker* förslaget om att Strålsäkerhetsmyndigheten får lämna förhandsbesked till en sökande innan den lämnar in en ansökan om tillstånd till myndigheten.

Till skillnad från förslaget om förberedande dialoger bedömer Statskontoret att uppgiften att ge förhandsbesked är en mer ändamålsenlig åtgärd för att göra prövningsprocessen mer effektiv, bland annat för att de delar som godkänns i förhandsbeskedet inte behöver granskas i ett senare skede. Förhandsbeskedet innebär att myndigheten gör en objektiv bedömning enligt regelverket vilket gör det transparent vad myndigheten baserar sina bedömningar på. Att ge ett förhandsbesked handlar inte heller om att ge råd eller vägledning till den sökande. Det innebär att risken för att myndigheten inte uppfattas oberoende minskar.

Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd

Statskontoret *tillstyrker* förslaget om att Strålsäkerhetsmyndigheten blir beslutande instans för tillstånd av en kärnteknisk anläggning.

¹ Statskontoret (2025:1). *Utvecklat stöd för kärnsäkerhet och strålskydd – En ny teknisk stödorganisation på Strålsäkerhetsmyndigheten.*

Vi instämmer i utredningens bedömning om att prövningen om den kärntekniska anläggningen uppfyller kraven på kärnsäkerhet och strålskydd bäst lämpar sig för Strålsäkerhetsmyndigheten som har kompetensen på området. Det är också en mer effektiv ordning än att regeringen fattar beslut om tillstånd i ett sent skede av processen.

Vissa verksamheter inom Strålsäkerhetsmyndigheten bör basfinansieras med anslag

Statskontoret *tillstyrker* förslaget om att vissa av Strålsäkerhetsmyndighetens uppgifter ska finansieras med anslag istället för med avgifter. Vi avstyrker dock att uppgiften att hålla förberedande dialoger ska anslagsfinansieras eftersom vi avstyrker det förslaget i sin helhet.

Statskontoret anser att utredningens exempel på uppgifter som bör anslagsfinansieras är sådana som faller under myndighetens instruktionsenliga uppgift att bedriva omvärldsanalys och utvecklingsverksamhet samt att upprätthålla kompetens för att kunna förutse och möta framtida frågor. Vi konstaterar att dessa uppgifter inte kan sägas utgöra en tydlig motprestation, vilket är ett grundläggande krav för myndigheters avgiftsuttag. Utredningens förslag ligger även i linje med Statskontorets resonemang om hur en teknisk stödorganisation (TSO) på Strålsäkerhetsmyndigheten bör finansieras. I rapporten föreslår vi att TSO:n ska ha en basfinansiering via ett öronmärkt anslag. Statskontoret motiverar förslaget med att TSO:n behöver få förutsättningar att vara långsiktigt stabil och för att kunna öka sin förmåga att tillhandahålla tekniskt stöd och stärka kompetensen internt.²

Styrningen av Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med tillståndsprövning förtydligas

Statskontoret *instämmer* i utredningens bedömning om att Strålsäkerhetsmyndigheten bör sätta egna handläggningsmål för ansökningar om ny kärnkraft. Statskontoret delar uppfattningen om att myndigheten själv kan fastställa sådana mål. Vi *instämmer* även i bedömningarna om att Strålsäkerhetsmyndigheten bör upprätta tidplaner för handläggning av ansökan om ny kärnkraft samt att myndigheten på sin webbplats ska tillhandahålla information om hur ansökningar om ny kärnkraft fortskrider. Statskontoret bedömer att alla dessa åtgärder är insatser som med relativa enkla medel och genom begränsade arbetsinsatser kan bidra till att göra prövningsprocessen mer tydlig och transparent.

Statskontoret *instämmer* i bedömningen om att regeringen bör ge anvisningar om prioriteringsgrunder till Strålsäkerhetsmyndigheten när det gäller ansökningar och

² Statskontoret (2025:1). *Utvecklat stöd för kärnsäkerhet och strålskydd – En ny teknisk stödorganisation på Strålsäkerhetsmyndigheten.*

arbetsuppgifter som rör ny kärnkraft. Statskontoret kan konstatera att det i dagsläget är svårt att förutse hur många ansökningar som kommer att inkomma och när i tid det sker. Regeringen kan därför för ganska många år framöver behöva ange vilka prioriteringsgrunder som myndigheten ska beakta. Vi bedömer att det därför är mer lämpligt att prioriteringsgrunderna regleras i Strålsäkerhetsmyndighetens instruktion, snarare än i myndighetens regleringsbrev.

Statskontoret *delar inte* utredningens bedömning om att kärnkraftens bidrag till måluppfyllelse om grön omställning och ökad elektrifiering bör förtydligas i styrningen för berörda myndigheter. När det gäller Strålsäkerhetsmyndigheten har den i uppdrag att ha ett samlat ansvar inom områdena strålskydd, kärnsäkerhet och nukleär icke-spridning. Det gör myndigheten bland annat genom att bereda ansökningar om tillstånd samt att utöva tillsyn över kärntekniska anläggningar. Att bidra till målen för grön omställning och elektrifiering är en främjandeuppgift vilket avviker från Strålsäkerhetsmyndighetens nuvarande roll som tillsynsmyndighet och den eventuellt framtida uppgiften som prövningsinstans. Om myndigheten skulle få sådana dubbla roller kan det leda till målkonflikter mellan främjande och prövande uppgifter. Denna målkonflikt kan bli särskilt svår för myndigheten att hantera i prövningen av tillstånd för kärnkraft.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström och utredare Emeli Mårtensson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Emeli Mårtensson