

Avdelningen för systemanalys och statistik

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Informationsklass: K0

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

Sammanfattning

- Energimyndigheten är positiv till ökad förutsägbarhet genom ett tidigt politiskt principbeslut, men anser att såväl omfattningen som gränserna för regeringens prövning bör tydliggöras. Därutöver anser myndigheten att en tvåstegsprocess där både regering och riksdag involveras bör övervägas för att säkerställa en bredare förankring likt den process som tillämpas i Finland.
- Energimyndigheten stödjer delbetänkandets förslag att effektivisera tillståndsprövningen genom att undanta strålsäkerhetsfrågor från tillståndsprövning enligt miljöbalken, vilket minskar dubbelprövning enligt både kärntekniklagen och miljöbalken.
- Energimyndigheten ser en risk för underfinansiering av avgiftsmodellen om antalet ansökningar blir färre än beräknat och saknar en känslighets- och konsekvensanalys som belyser potentiella finansieringsgap och möjliga lösningar.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten stödjer delbetänkandets mål att effektivisera tillståndsprövningen och att reformera avgiftssystemet för prövning av nya kärnkraftreaktorer. Myndigheten stödjer förslaget att tillståndsprövning enligt miljöbalken inte ska omfatta strålsäkerhetsfrågor och att tillståndssökande därmed inte behöver genomgå två överlappande processer i dessa frågor via både kärntekniklagen och miljöbalken. Detta är en viktig princip för att undanröja hinder för tillförandet av ny fossilfri energi. Myndigheten avstår dock från att ta ställning till de föreslagna författningsändringarna i sin helhet, eftersom dessa till stor del ligger utanför myndighetens ansvarsområde. Yttrandet fokuserar därmed på vissa aspekter som rör den föreslagna lagen om principbeslut samt det nya avgiftssystemet.

Efterföljande rubriker är hämtade från utredningens betänkande.

Ny form för politiskt ställningstagande i tidigare skede

Utredningen föreslår att införa en ny lag om principbeslut, vilket syftar till att ge ett tidigt politiskt ställningstagande av regeringen innan en detaljerad tillståndsprövning inleds. Den nya formen för politiskt ställningstagande i tidigt skede innebär även att kommunfullmäktige i den kommun där verksamheten ska lokaliseras måste tillstyrka ansökan för att regeringen ska kunna fatta ett principbeslut.

Energimyndigheten bedömer att ett tidigt politiskt principbeslut som skapar tydligare förutsättningar för aktörer och en mer förutsägbar tillståndsprövning, kan minska projektens finansiella risk. Som lagförslaget nu är utformat befarar dock myndigheten att så inte nödvändigtvis blir fallet. Enligt förslaget föreslås principbeslutet vara bindande vid prövningen av tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen ”beträffande de frågor som har prövats i beslutet” (1 kap. 16 §). Vilka frågor som slutligt ska avgöras i principbeslutet och därmed vad mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten är bundna av i efterföljande tillståndsprövning framstår dock som något otydligt. För att ändamålet med lagen ska uppnås bör det råda så lite tveksamhet om detta som möjligt.

Förutsatt att det tydliggörs vad som ska avgöras i principbeslutet, bedömer Energimyndigheten därutöver att en alternativ utformning som bör övervägas är en tvåstegsprocess liknande den som tillämpas i Finland, där både regering och riksdag är involverade i det politiska ställningstagandet. Ett sådant upplägg skulle kunna bidra till en bredare förankring och långsiktig stabilitet i beslutsprocessen, vilket kan vara av särskild vikt för investeringar i kärnkraftsprojekt med långa ledtider och betydande samhällspåverkan.

Den finska processen för principbeslut innebär att företag som vill bygga ett kärnkraftverk ansöker om ett principbeslut hos den finska regeringen. Regeringen gör en förhandsbedömning av projektets samhälleliga nytta, säkerhet, miljöpåverkan och energipolitiska betydelse. Om regeringen godkänner ansökan, lämnas principbeslutet vidare till parlamentet för slutligt avgörande. Parlamentet måste formellt godkänna eller avslå principbeslutet. Om parlamentet godkänner det, kan projektet gå vidare till nästa fas, där företaget ansöker om ett mera detaljerat byggnadstillstånd från myndigheter. Processen innefattar även ett utlåtande från den berörda kommunen där kärnkraftverket planeras att byggas, där kommunfullmäktige måste tillstyrka uppförandet av kärnkraftverket. Den finska Strålsäkerhetscentralen (STUK) spelar en viktig roll i processen genom att göra en preliminär säkerhetsbedömning.

Rättvisa och ändamålsenliga avgifter för prövning av nya reaktorer enligt kärntekniklagen

Energimyndigheten ser positivt på att utredningen tar hänsyn till internationella avgiftsnivåer. Detta kan bidra till att Sverige blir konkurrenskraftigt på den

globala kärnkraftsmarknaden och säkerställer att avgifterna är rimliga i jämförelse med andra länder.

Energimyndigheten ser också positivt på att avgiftssystemet differentieras utifrån reaktorstorlek, vilket skapar en mer proportionerlig kostnadsfördelning. Samtidigt konstateras att avgiften för reaktorer i de två lägsta avgiftsklasserna ändå är relativt stor i förhållande till termisk effekt, vilket kan påverka incitamenten negativt för att bygga mindre anläggningar. Energimyndigheten välkomnar samtidigt förslaget om nedsatt avgift vid etablering av flera reaktorer av samma typ på samma plats. En sådan utformning kan skapa skalfördelar och underlätta samlokalisering, vilket är en viktig aspekt för framför allt små modulära reaktorer.

Energimyndigheten noterar att det finns en potentiell problematik kring villkoret för avgiftsreducering i avgiftsklass 4 (reaktorer med termisk effekt mindre än 50 MWt), där reaktorena enligt förslaget måste vara placerade på samma plats för att erhålla reducerad avgift. Detta kan vara särskilt relevant att beakta om reaktorena används inom exempelvis sjöfarten, där flera liknande reaktorer kan installeras på fartyg av samma typ, men som naturligt befinner sig på olika geografiska platser. Myndigheten konstaterar att utredningen inte uttryckligen berör mobila tillämpningar av reaktorer, såsom inom sjöfart. Energimyndigheten föreslår därför att utredningen bör förtydliga sin inställning till avgifter och möjligheter till avgiftsreducering för små reaktorer som är installerade i fartygsflottor eller andra mobila applikationer.

Energimyndigheten ser positivt på förslaget att slopa forskningsavgiften för kärnkraftsreaktorer under uppförande och provdrift till dess avgiftens syfte och lämpliga differentiering har klarlagts. Utredningen visar att avgiften, i dess nuvarande utformning, inte har tillämpats och att dess syfte samt koppling till de aktuella skedena i tillståndprocessen är oklar. Särskilt för mindre reaktorer riskerar avgiftsnivån enligt nuvarande tillämpning att bli oproportionerligt hög. Energimyndigheten bedömer att en differentiering av forskningsavgiften kan vara lämplig för att säkerställa en mer proportionerlig och rättvis kostnadsfördelning.

Energimyndigheten bedömer att det är oklart hur utredningen ser på avgifter för pilot- och demonstrationsreaktorer. Sådana projekt spelar en viktig roll i utvecklingen och testningen av ny kärnkraftsteknik. Utredningen anger att dess uppdrag enbart avser kommersiella kärnkraftsreaktorer och därför inte omfattar särskilda utvecklingssteg med forsknings- eller demonstrationsreaktorer. Energimyndigheten konstaterar att detta kan innebära en lucka i utredningen, särskilt eftersom demonstrationsreaktorer med ett kommersiellt syfte ofta är viktiga steg mot färdiga kommersiella produkter och omfattas av krav enligt kärntekniklagen. Myndigheten anser därför att det vore värdefullt med ett tydligare resonemang kring hur avgiftsnivåerna bör anpassas för dessa typer av reaktorer och föreslår ett tilläggsuppdrag angående avgifter för forsknings- och demonstrationsreaktorer.

Energimyndigheten noterar att de föreslagna avgiftsnivåerna kan innebära en risk för underfinansiering av provnings- och granskningskostnaderna om antalet reaktorer som ansöker och beviljas tillstånd blir lägre än vad utredningen har beräknat i sitt scenario. Det hade varit önskvärt om utredningen genomfört en känslighets- och konsekvensanalys rörande eventuella finansieringsgap och hur de skulle kunna hanteras. Känslighetsanalysen hade kunnat omfatta olika scenarier för antalet ansökningar och kostnadstäckning.

Beslut i detta ärende har fattats av den ställföreträdande generaldirektören Rikard Janson. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Gustav Ebenå, ställföreträdande chefsjuristen Rebecka Thuresson samt enhetschefen Mathias Normand. Föredragande har varit handläggaren Jörgen Sjödin.

Rikard Janson

Jörgen Sjödin