

## RS AU § 325      Remiss. Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten

Ärendenummer: RS 2025/1987

### Arbetsutskottets beslut

- Ärendet överlämnas till regionstyrelsen utan eget yttrande.

---

### Sammanfattning

Region Gotland har beretts möjlighet att besvara Klimat- och näringslivsdepartementets remiss av promemorian Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten.

Promemorian innehåller förslag som syftar till att möjliggöra utbyggnaden av kärnkraft inom de s.k. obrutna kustområdena och de s.k. högexploaterade kustområdena, samtidigt som skyddet för natur- och kulturvärden upprätthålls.

Kärnkraften har enligt promemorian en avgörande roll både i att återupprätta en leveranssäker och trygg elförsörjning samt i att åstadkomma en effektiv klimatomställning. Kärnkraften kan leverera stora mängder fossilfri energi och bidra med stödtjänster som gör hela elsystemet mer robust och leveranssäkert. Sedan hushållningsbestämmelserna infördes har dessutom nya tekniker och säkerhetskrav för kärntekniska anläggningar tillkommit.

Förslaget innebär bland annat ändringar i miljöbalkens (1998:808) (MB) 4 kap 4 § där de kraftiga begränsningarna mot anläggningar för kärnteknisk verksamhet inom kustområdena och skärgårdarna från Brofjorden till Simpevarp och från Arkösund till Forsmark, utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö på andra platser än där det redan finns sådana anläggningar, tas bort.

Regeringen menar att genom de föreslagna ändringarna kommer det vara möjligt att få till stånd kärntekniska anläggningar på fler platser än i dag under förutsättning att övriga krav för etablering på platsen är uppfyllda. Därmed kommer det vara möjligt att uppföra nya kärntekniska anläggningar inom de s.k. obrutna kustområdena och på Öland. Det kommer också vara tillåtet att uppföra kärntekniska anläggningar inom de s.k. högexploaterade kustområdena och vid Kalmars och Gotlands kust. Regeringen menar att om inga ändringar görs kan en gynnsam placering av kärntekniska anläggningar förhindras, vilket riskerar ett ökat behov av att bygga överföringsnät för el till en högre kostnad än vad som vore fallet om ändringarna genomförs.

Detta remissvar avgränsas till att behandla de delar av förslaget som är av betydelse för Gotlands geografiska område.

De av promemorian föreslagna ändringarna påverkar inte prövningen av kärntekniska anläggningar i övrigt och därmed saknas enligt förslaget behov av övergångsbestämmelser.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Sammanfattningsvis gör förvaltningen bedömningen att förslaget avstyrks och att bestämmelsen i 4 kap. 4 § MB såvitt avser de utpekade områdena på Gotland ska bibehållas i nuvarande avfattning.

### Bedömning

Regeringen vill öppna för att fler kustnära platser i Sverige ska vara möjliga för utbyggnad av kärnkraftsanläggningar och anläggningar för brytning av ämnen för kärnkraftsanläggningar. Genom regeringens PM med förslag till ändring av miljöbalken föreslås följande ändring såvitt avser de särskilt utpekade områdena på Gotland i 4 kap. 4 § MB. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Den ändring som regeringen föreslår handlar om det *andra stycket* i bestämmelsen som reglerar anläggningar för industri och energi inom de aktuella områdena.

Enligt den nu gällande regleringen får ett antal typer av större anläggningar, däribland kärntekniska anläggningar, komma till stånd på Gotlands kust, Östergarn, Storsudret på Gotland samt på Fårö. De får dock *endast* komma till stånd på platser där det redan finns vissa större anläggningar som räknas upp i 17 kap. 1 och 4 a §§ MB.

Kärntekniska anläggningar är alltså redan idag möjligt på Gotland under vissa förutsättningar. En möjlig plats är exempelvis redan idag invid cementfabriken i Slite (se 17 kap. 4 a § p. 5 MB).

Med formuleringen av det aktuella lagförslaget undantar man helt och hållet hänvisningen till 17 kap. 1 § p. 1 MB och anläggningar för kärnteknisk verksamhet och anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle. Sådana anläggningar ska överhuvudtaget inte vara föremål för några begränsningar i 4 kap. 4 § MB.

Innebörden är att hela de aktuella områdena – Gotlands kust, Östergarn, Storsudret på Gotland och Fårö, öppnas upp för möjligheten att uppföra kärntekniska anläggningar och brytning av ämnen för dessa, utan att det behöver vara på en plats där det redan finns större industrianläggningar.

### Förslaget i nuvarande form bör avstyrkas

Det aktuella förslaget innebär en markant förskjutning från det ursprungliga syftet med kap. 4 MB – att långsiktigt värna områden med särskilda natur-, kultur- och friluftsvärden.

Förvaltningen bedömer att den nuvarande lydelsen av 4 kap. 4 § MB redan är tillräckligt flexibel genom att den medger kärnteknisk verksamhet på platser där vissa större industrianläggningar redan finns. En utvidgning av exploateringsmöjligheter utan villkoret att det ska handla om redan exploaterade platser riskerar att urholka riksintressena i 4 kap., särskilt på Gotland, där natur- och kulturmiljöerna är unika och samtidigt redan utsatta för högt exploateringstryck från bland annat turism, cementindustri och totalförsvarsintressen.

Genom förslaget får kärnkraften en särställning inom de obrutna kustområdena jämfört med andra större anläggningar i 17 kap. MB. Den vaga och allmänt hållna motiveringen i regeringens PM (s. 9 f.) till stöd för ändringen är inte tillräcklig för att öppna upp de nämnda kustområdena i dess helhet för exploatering med kärntekniska anläggningar. En betydligt mer lämplig ordning är att bevara kopplingen till redan exploaterade platser eller att den föregås av den nationella planering av vilka kärntekniska anläggningar som får uppföras och var dessa bäst lokaliseras, som hänvisas till i promemorian, s. 8. I remissförslaget anges att kärnkraftsreaktorer ska byggas utifrån de lokala förutsättningarna och där det finns behov av energi. Den förändring som nu föreslås föregår den nationella planeringen som skulle kunna utreda den frågan närmare och som förvaltningen anser behöver finnas på plats innan lagen ändras.

Att hänvisa till att skyddet (PM s. 10) kan upprätthållas genom prövning i det enskilda fallet genom de gängse avvägningsreglerna mellan oförenliga riksintresseanspråk, eller det generella skyddet för "*Nationallandskapet Gotland*" i 4 kap. 1 § andra punkten MB är otillräckligt. I praxis väger riksintresset för energiproduktion ofta tyngre än bevarandeintressen när de ställs mot varandra vid en avvägning enligt 3 kap. 10 § miljöbalken. Skyddet i 4 kap. 1 § MB omfattar hela Gotland och är i praktiken svagt när det ställs mot viktiga exploateringsintressen.

Kommunfullmäktiges tillstyrkande ska såvitt uppfattat kvarstå för att regeringen ska få tillåta en kärnteknisk verksamhet eller anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle (se 17 kap. 6 § MB).

Kommunal tillstyrkan är ett politiskt beslut, inte ett rättsligt skyddsinstrument, och kan ändras med skiftande majoriteter och politiska prioriteringar. Den är heller inte bindande i ett längre tidsperspektiv – en ny politisk ledning kan fatta motsatt beslut utan att de långsiktiga miljöintressena ges samma vikt.

Riksintressebestämmelserna i 4 kap. miljöbalken tillkom för att skapa ett mer stabilt och förutsebart skydd, oberoende av lokala eller kortsiktiga intressen. Tanken var att vissa områden av nationellt värde för natur, kultur och friluftsliv skulle ha en skyddsnivå som inte kunde förhandlas bort från mandatperiod till mandatperiod. Om dessa områden nu görs till föremål för lokalpolitiska beslut,

riskerar den långsiktiga hushållningen med mark och vatten att undermineras. Kustområdenas natursköna och kulturellt intressanta områden har ett särskilt stort värde för rekreation och turism för en bred allmänhet. Det är framför allt större industriella anläggningar, täktverksamhet m.m. som utgör ett hot mot bevarandevärdena liksom en exploatering med fritidsbebyggelse som bland annat. utestänger allmänheten från att utnyttja områdena för friluftssändamål såsom strövande och bad etc. Gotland är också ett område av riksintresse enligt 4 kap 2§ MB där turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt skall beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Gotland är ett primärt rekreatiomsområde och turismens anspråk på mark- och vattenanvändningen bör tillgodoses med beaktande av att dess speciella karaktär bevaras.

Även i vardagen är landskapet starkt värdeskapande för gotlänningarna och har stor betydelse för människors välbefinnande och identitet. Hänsyn behöver tas till Gotlands unika värden när det gäller naturen, landskapet och bebyggelsen samt mycket stora värden för turism och friluftsliv. Bedömningen är att många av de höga natur- och kulturvärden som finns längs med kusten är svåra att förena med denna typ av miljöfarlig verksamhet som också kräver stora, för allmänheten, avhållande skyddsavstånd.

### **Region Gotlands energipolitiska mål**

Region Gotland har som energipolitiskt mål, formulerat i den regionala utvecklingsstrategin *Vårt Gotland 2040*, att Gotland ska vara en förebild i energi- och klimatomställningen och har effektmålet till 2040 formulerat som att Gotland då ska ha ett energisystem baserat på förnybara energikällor. Aktuella effektmål till år 2040 är ett klimatneutralt Gotland, ett energisystem baserat på förnybar energi och med god konkurrenskraft och tillväxt i näringslivet. Utan att den regionala utvecklingsstrategin revideras, vilket är ett omfattande uppdrag, ändras inte den inriktningen. Kärnkraft är inte ett förnybart energislag.

I enlighet med målsättningar och prioriteringar i den regionala utvecklingsstrategin är en av inriktningarna i Region Gotlands översiktsplan att Gotland ska ställa om till ett hållbart och robust energisystem baserat på förnybar energi.

Redan i dagsläget producerar vindkraften på Gotland ungefär 436 GWh el, vilket motsvarar knappt hälften av dagens elanvändning på 1 TWh. Det finns bedömt goda förutsättningar för en ökad lokal och regional energiutvinning då Gotland har hög solinstrålning och goda vindförhållanden. Förutom goda förutsättningar för utvinning av förnybar energi, finns det på Gotland även ett starkt entreprenörskap och engagerade medborgare och organisationer som både producerar och säljer el. Lokal förankring är en grundförutsättning för omställningen av energisystemet på Gotland.

I Genomförandeprogrammet för klimat, energi och miljö, fastställt av regionfullmäktige 2022, anges målsättningen för år 2027 att Gotland har klarat ett förnybarhetsmål för energi som innebär:

- 1000 MW ny vindkraft på Gotland, varav 150 MW i drift, övriga effektmängden tillståndsgiven eller i byggfas,
- Minst 150 MW ny solel,
- Minst 80 GWh ny biogas,
- Minst en anläggning etablerad för vätgasproduktion,
- Skogsbruks- och sågverksrester bidrar med 500 GWh bioenergi per år

I rapporten Nationell strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad (ER2021:2) anges en beräkning för utbyggnadsbehovet av vindkraft på Gotland, med utgångspunkt i att kunna uppnå en energiutvinning på 1 TWh årligen.

Mot denna bakgrund anger översiktsplanen riktlinjer för etablering av biogasproduktion och solenergianläggningar samt pekar ut betydande mark- och vattenområden för etablering av vindkraft. Ytorna som pekas ut i översiktsplanen för etablering av vindkraft är större än vad som krävs för att möta målsättningen om 1000 MW installerad effekt. Vindkraftsanläggningar med en sammanlagd installerad effekt på 1000 MW skulle kunna bidra med 2 till 3,5 TWh elproduktion årligen, beroende på beräknad kapacitetsfaktor (20-40 procent). Därmed är bedömningen att det finns möjligheter till andra energikällor på Gotland för att möta energibehovet än etablering av kärnkraftsanläggningar.

### **Gotlands geologi och geohydrologi**

Gotland utgör en hydrogeologisk särart, med jordtäcken som oftast är tunna och berggrunden utgörs huvudsakligen av uppsprucken kalksten. Här finns det heller inte några större vattenförande jordlager som till exempel rullstensåsar. Transporten av vatten i kalkberggrunden sker endast i sprickor som vanligtvis är mycket små. Det gör att små mängder vatten kan transporteras långa sträckor på kort tid.

De generella förutsättningarna i övriga Sverige med urberg och tjocka jordtäcken innebär, i jämförelse med Gotland, en mindre sårbarhet vad gäller föroreningsrisker. Där kan det ta flera år för ytvatten att nå grundvattnet, medan det på Gotland, med dess säregna förutsättningar, kan handla om minuter och timmar. Större vattenhållande avlagringar i form av till exempel rullstensåsar saknas nästan helt. Kalkberggrundens magasinande förmåga är låg, förutom i enstaka sprickrika så kallade karstområden. Detta gör att skyddet mot föroreningar över lag är svagt på Gotland. Förvaltningen anser att en lokalisering av kärnteknisk anläggning på Gotland därmed ställer mycket långtgående krav för att inte riskera grundvattentillgången på Gotland och att andra delar av landet med bättre geologiska och geohydrologiska förutsättningar är mer lämpliga för en sådan etablering.

### **Beredskap och det geopolitiska omvärldsläget**

Region Gotland Räddningstjänst har principiellt inget att erinra mot förslaget.

Förslaget bör dock föregås av en statlig utredning där Lagen om skydd mot olyckor LSO 2003:778 och dess förordning 2003:789 ses över med tanke på eventuella förändringar. Förslaget om nyetablerad kärnkraft kan komma att ställa nya krav på beredskap, förmåga och kompetens lokalt inom området vilket ytterligare behöver belysas i utredningen.

Erfarenhetsmässigt lägger försvarsintressen stora begränsningar kring vilka energianläggningar som kan tillkomma på Gotland. De geopolitiska förutsättningarna för etablering av kärnteknisk verksamhet på Gotland bör nog övervägas.

### **Miljöfarlig verksamhet**

Lokaliseringsprincipen blir avgörande vid eventuell etablering även av mindre kärnkraftverk på Gotland. Relevanta skyddsavstånd till bostäder och platser där människor uppehåller sig blir mycket viktigt och även om Gotland är en glesbygdskommun är bebyggelsen spridd längs stora delar av kusten.

Sammantaget föreslås att förslaget avstyrks och att bestämmelsen i 4 kap. 4 § MB såvitt avser de utpekade områdena på Gotland ska bibehållas i nuvarande avfattning.

### **Ärendets behandling under mötet**

Ärendet föredras av Frida Brunner, enhetschef och Max Sundberg Wallman, översiktsplanerare, samhällsbyggnadsförvaltningen.

Ordförande yrkar att ärendet överlämnas till regionstyrelsen utan eget ställningstagande med hänvisning till att revideringar ska göras i underlaget utifrån arbetsutskottets inspel.

Ordförande ställer proposition på eget yrkande och finner att det bifalls.

### **Beslutsunderlag**

Remiss av promemorian Ny kärnkraft i Sverige – flera möjliga platser vid kusten, inkom 2025-10-07

Samhällsbyggnadsförvaltningens tjänsteskrivelse 2025-11-11

Region Gotlands yttrande 2025-12-08