

Mottagare
Regionstyrelsen

Remiss av promemorian Ny kärnkraft i Sverige – fler möjliga platser vid kusten

Förslag till beslut

- Regionstyrelsen beslutar att till klimat- och näringslivsdepartementet inlämna upprättat förslag till 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.

Ärendebeskrivning

Syftet med förslag till ändrad lagstiftning

Samhällsutvecklingen medför ständigt nya eller förändrade anspråk på mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. Sedan hushållningsbestämmelserna infördes, först i naturresurslagen och därefter i 3 och 4 kap. miljöbalken har flera viktiga förändringar skett. En central förändring är den omställning som krävs för att minska utsläppet av växthusgaser och bromsa klimatförändringarna. Regeringen menar att för att möjliggöra en fortsatt elektrifiering av samhället och åstadkomma en effektiv klimatomställning behöver kraftsystemet stärkas och produktionen av fossilfri el behöver öka.

Kärnkraften har enligt klimat- och näringsdepartementet 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.

Den 1 januari 2024 trädde ändringar i miljöbalken i kraft som innebär att det är möjligt att bygga kärnkraft på fler platser i landet. Den tidigare begränsningen till tre platser och tio reaktorer togs därmed bort. Var kärnkraftsreaktorer ska byggas ska i stället avgöras av behovet av energi och de lokala förutsättningarna. Den 1 augusti 2025 trädde lagen (2025:587) om statligt stöd för investeringar i kärnkraft i kraft. I lagen regleras de grundläggande förutsättningarna och formerna för statligt stöd till företag för investeringar i nya kärnkraftsreaktorer i Sverige. Regeringen har tillsatt en nationell samordnare som ska stödja regeringen i dess arbete med att främja ny kärnkraft (dir. 2024:1).

Regeringen har även tillsatt en utredning för att se över nuvarande regler för att underlätta för ny kärnkraft (dir. 2023:155). Den 15 januari 2025 redovisade Kärnkraftsprövningsutredningen sitt delbetänkande Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter (SOU 2025:7). I betänkandet föreslås en ny lag om principbeslut för kärntekniska anläggningar

med syfte att regeringen tidigt tar ställning till om det är förenligt med samhällets helhetsintresse att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning på en viss plats. Betänkandet har remitterats. Därefter har förslaget till ny lag omarbetats inom Regeringskansliet och promemorian En mer ändamålsenlig prövning av kärntekniska anläggningar (KN2024/01912) har remitterats. I promemorian föreslås att regeringen, efter en ansökan om godkännande, under vissa förutsättningar ska få godkänna en kärnteknisk anläggning. En förutsättning för att regeringen ska få godkänna en ansökan är att regeringen också antar en plan för kärntekniska anläggningar som omfattar det område som ansökan avser. Genom planen provas om det är förenligt med hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken att uppföra en viss typ av kärnteknisk anläggning inom det område som planen avser. I planen ska bl.a. anges vilka kärntekniska anläggningar som får uppföras och var dessa får lokaliseras.

En förutsättning för att regeringen ska kunna godkänna en ansökan om kärnteknisk anläggning och anta en plan för kärntekniska anläggningar är att den eller de kommuner som ligger inom de områden som ska omfattas av planen tillstyrker ansökan om godkännande och förslaget till plan. Det ska vara frivilligt att ansöka om ett godkännande enligt den nya lagen. Ett godkännande ersätter den tillåtlighetsprövning som regeringen annars ska göra enligt 17 kap. miljöbalken.

Regeringen anger vidare att det även inom högexploaterad kust och skärgårdar finns det områden med goda förutsättningar för kärnkraft. Det nuvarande förbudet innebär att det inte är möjligt att placera reaktorer i områden där elbehovet är stort men där det saknas befintlig kärnkraft eller andra industrianläggningar som nya kärntekniska anläggningar kan etableras i anslutning till. Förbudet innebär också att det är svårt för nya aktörer att ta sig in på marknaden eftersom de nu tillåtna platserna kontrolleras av de befintliga kärnkraftsbolagen. Mot den bakgrunden bör, enligt regeringen, även förbudet mot kärntekniska anläggningar på nya platser inom de högexploaterade kustområdena tas bort. Ändringarna bör även i dessa områden gälla alla kärntekniska anläggningar som tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. 1 § 1 miljöbalken. På motsvarande sätt som för de obrutna kustområdena bedöms skyddet för natur- och kulturvärden kunna upprätthållas genom den prövning som alltid ska göras i det enskilda fallet innan en kärnteknisk anläggning kan komma till stånd.

Tillståndsprövning av kärnteknisk verksamhet

Enligt 2 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) definieras en kärnteknisk anläggning bl.a. som kärnkraftsreaktor, forskningsreaktor och andra anläggningar för hantering, bearbetning, lagring och slutförvar av kärnämne och kärnavfall (2 § kärntekniklagen).

I kärntekniklagen, strålskyddslagen (2018:396) och miljöbalken anges de generella tillståndsreglerna för säkerhet, strålskydd och miljöskydd för kärnteknisk verksamhet. Bestämmelserna i lagarna kompletteras av

förordningar och myndighetsföreskrifter som innehåller mer detaljerade bestämmelser. Uppförandet av en kärnteknisk anläggning kräver både tillstånd enligt kärntekniklagen och tillstånd enligt miljöbalken.

Utgångspunkten är att det är regeringen som prövar förutsättningarna för tillstånd till kärntekniska anläggningar enligt kärntekniklagen. Kravet på obligatorisk tillåtighetsprövning omfattar alla anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen (17 kap. 1 § 1 miljöbalken). För att regeringen ska få tillåta en sådan verksamhet krävs kommunfullmäktiges tillstyrkande (17 kap. 6 § miljöbalken).

Strålsäkerhetsmyndigheten är den myndighet som granskar ansökningarna om tillstånd till kärntekniska anläggningar och platsens lämplighet ur ett strålskydds- och säkerhetsperspektiv. Mark- och miljödomstolarna prövar ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken. Regeringens tillåtighetsprövning görs som en del i mark- och miljödomstolens tillståndsprövning.

Kärnteknisk olycka

I händelse av en kärnteknisk olycka är det länsstyrelserna som utser räddnings- och saneringsledare. Om de föreslagna ändringarna leder till nya kärnkraftsreaktorer i län där det inte finns kärntekniska anläggningar sedan tidigare kan det påverka länsstyrelserna genom att det uppstår behov av att anpassa beredskapsorganisationen så att det finns beredskap för att hantera en radiologisk nödsituation på en kärnteknisk anläggning.

Konsekvenser för kommuner och regioner

De föreslagna ändringarna kan, enligt förslaget, påverka kommunernas översiktsplanering genom att det kommer vara tillåtet med kärntekniska anläggningar på platser där det i dag är förbjudet. Genom ändringarna kommer det vara möjligt för företag som vill uppföra kärntekniska anläggningar att etablera sig i fler kommuner. Det innebär också en möjlighet att göra dessa kommuner attraktiva även för andra verksamheter än kärnkraftsindustrin, t.ex. för verksamheter som behöver vätgas som kan produceras av en kärnkraftsreaktor.

Om förslagen leder till nya tillståndsansökningar innebär det arbete för kommunerna i deras roll som företrädare för allmänna intressen inom kommunen i tillståndprocessen enligt miljöbalken (22 kap. 6 §). En tillståndsansökan kan även innebära arbete för kommunen bl.a. i form av att ta fram ny detaljplan och att handlägga bygglov samt andra nödvändiga tillstånd och dispenser. Det gäller inte bara själva anläggningen, utan även annan påverkan på omgivningen som anläggningen för med sig. En etablering av större anläggningar kan även medföra att nya arbetstillfällen skapas. Det kan i sin tur medföra krav på kommunen i fråga om bostadsförsörjning, skolor, förskolor och annan service.

Om förslagen leder till att nya reaktorer kommer till stånd kan det få konsekvenser för beredskapsplaneringen vid krissituationer.

Promemorian menar också att med utveckling av ny kärnkraft i en kommun följer också ett förändrat och utökat behov av kompetens för att kunna belysa olika intressen i samhället så att en ansvarsfull utveckling tryggas för både enskilda och miljön.

Förslagen påverkar enligt promemorian inte kommunens möjlighet till deltagande och inflytande i de tillståndsförfaranden som är en förutsättning för etablering av kärntekniska anläggningar och bedöms därmed inte få några konsekvenser för det kommunala självstyret.

Konsekvenser för företag och enskilda

Regeringen menar att de föreslagna ändringarna främst berör de företag som har intresse av att ansöka om tillstånd att uppföra och driva en kärnteknisk anläggning genom att det kommer att vara möjligt att uppföra kärntekniska anläggningar på fler platser än i dag. Ändringarna skapar förutsättningar för ytterligare investeringar i kärntekniska anläggningar. Vidare nämns att företag vars tjänster kan behövas under tiden för projektering, byggande, drift och underhåll, liksom synergieffekter som industriell symbios kan få positiva effekter av förslaget.

Investeringar i kärntekniska anläggningar är långsiktiga. Tillstånden för verksamheten förutsätter även finansiering för nedmontering och rivning av reaktorerna och för omhändertagande av det använda kärnbränslet som uppstår under drift.

Negativa effekter skulle enligt förslaget kunna uppstå t.ex. för företag inom areella näringar eller för företag som baserar sin verksamhet på natur-, kultur-, och upplevelsevärden. För att kunna ansöka om att etablera en kärnteknisk anläggning på en ny plats behöver verksamhetsutövaren säkerställa markrättigheter för projektet. Konsekvenserna för jord- och skogsbruksföretag bedöms mot den bakgrunden vara begränsade. Även konsekvenserna för fisket bedöms begränsade.

Om förslagen leder till etablering av en kärnteknisk anläggning på en ny plats, kan det få konsekvenser för enskilda genom att en inre och en yttre beredskapszon runt den kärntekniska anläggningen samt en planeringszon kan komma att upprättas beroende på hur stora omgivningskonsekvenser en radiologisk nödsituation skulle kunna ge upphov till.

Konsekvenser för riksintressesystemet

Att förbudet tas bort innebär inte att det per automatik kommer att vara tillåtet att uppföra en kärnteknisk anläggning på en plats där det i dag är förbjudet. Det kommer alltid krävas en prövning i det enskilda fallet. Därmed kommer det även i fortsättningen att krävas en prövning enligt hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken för att en kärnteknisk anläggning ska få komma till stånd. Det innebär bl.a. att det även fortsättningsvis kommer finnas krav på att etableringen av en kärnteknisk anläggning måste ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur-

och kulturvärden. Konsekvenserna för riksintressesystemet bedöms mot den bakgrunden vara begränsade.

Uppförandet av en ny kärnteknisk anläggning kan också få konsekvenser för friluftslivet i anslutning till där anläggningen placeras genom kravet på en skyddszon. Det kommer även fortsättningsvis krävas att en etablering av en kärnteknisk anläggning sker på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden, och på en plats som i övrigt är förenlig med reglerna i 2 kap. 6 § miljöbalken. Konsekvenserna för friluftslivet bedöms mot den bakgrunden i stort vara begränsade även om det kan få större konsekvenser lokalt.

Konsekvenser för miljö, klimat och människors hälsa

De föreslagna ändringarna anses av regeringen inte i sig ha någon direkt påverkan på miljön, klimatet eller människors hälsa eftersom det alltid kommer att krävas en prövning i det enskilda fallet inför en etablering av en kärnteknisk anläggning.

Möjligheten att bygga nya kärntekniska anläggningar på fler platser i landet kan påskynda minskningen av Sveriges koldioxidutsläpp i och med att en utbyggnad av kärnkraften kan bidra till en kostnadseffektiv produktion av fossilfri el som klimatomställningen kräver. Utbyggnaden av kärnkraft på fler platser anses positivt för den svenska strukturomvandlingen till klimatneutralitet i sig

Kärnkraftsreaktorer på fler platser har också förutsättningar att minska behovet av elöverföring över stora avstånd. Samtidigt kommer etablering av kärnkraft innebära intrång vid de platser där kärnkraftverk och tillhörande infrastruktur byggs menar regeringen.

Kärnkraftverk ger upphov till såväl kortlivat som långlivat låg- och medelaktivt avfall, men även långlivat högaktivt avfall. Kärnavfall måste tas om hand på kort och lång sikt för att skydda människor och miljö. Det är kärnkraftsbolagen som ansvarar för hanteringen av avfallet. Dagens system för avfallshantering är dimensionerat utifrån det avfall som dagens reaktorer ger upphov till under såväl drift som avveckling, det gäller också vid drifttidsförlängning. Oberoende av lokalisering skulle fler reaktorer medföra behov av en anpassning och utveckling av det befintliga kärnavfallsprogrammet för hantering av avfall från nya reaktorer.

Uppförande av nya kärnkraftverk, deras infrastruktur och avfallshantering kan innebära förlust av och påverkan på livsmiljöer för arter med negativa effekter för den biologiska mångfalden. Det kan också få påverkan på människors hälsa och miljön i områden där anläggningarna kommer att finnas, t.ex. genom användning av kylvatten vilket kan påverka vattenmiljön samt generera ökade transporter och omgivningspåverkande buller.

Förutsättningarna för friluftsliv kan påverkas negativt om natur- eller kulturvärden förloras eller skadas i samband med etablering av nya

kärnkraftverk. Frågan om påverkan på miljö, klimat och människors hälsa i det enskilda fallet hanteras dock inom ramen för tillståndsprövningen. Tillståndsprövningen hanterar även risk för olyckor vilka kan få mycket stora konsekvenser för miljö och människors hälsa. De föreslagna ändringarna påverkar inte de krav som i övrigt gäller för att få tillstånd till att uppföra en kärnteknisk anläggning.

Bakgrund till hushållningsbestämmelserna och miljöbalkens fjärde kapitel

De flesta bestämmelserna i fjärde kapitlet miljöbalken har sitt ursprung i lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. Bestämmelserna formulerades mot bakgrund av den konkurrens som under 1970-talet rådde mellan olika exploateringsintressen, främst miljöstörande industri och fritidsbebyggelse, och bevarandeintressen och rekreationsintressen.

Syftet med de ursprungliga bestämmelserna var att skydda ett antal större områden som i ett nationellt perspektiv bedömts vara särskilt viktiga på grund av de natur- och kulturvärden som finns i områdena och därmed deras förutsättningar för turism och friluftsliv. (jfr. prop. 1985/86:3 sid. 81f. och 91f.) Lagstiftningen avser att kunna överblicka och lösa övergripande markanvändningskonflikter från ett nationellt perspektiv. Från början handlade det framför allt om att balansera efterkrigstidens industriella expansion, fritidshusbebyggelse, naturvård, friluftsliv och värdefulla naturresurser på nationell nivå.¹

Bestämmelserna i 4 kap. MB anger större geografiska områden som med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena i sin helhet är av riksintresse. Dessa områden har beslutats av riksdagen och inte genom riksintresseanspråk från någon av de tolv riksintressemyndigheterna. För områden av riksintresse enligt 4 kap. MB gäller, med vissa undantag, att de skall skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada områdenas natur- och kulturvärden.

När lagstiftningen infördes betonades vikten av att det ska finnas kvar större områden som är relativt opåverkade av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön (se prop. 1985/86:3 s. 47 ff.). Samma sak underströks vid införandet av miljöbalken (se prop. 1997/98:45 del 1 s. 244).

Avgränsningen av Gotlands kust enligt 4 kap 4§ har avgränsats av kommunen (Region Gotland) och finns beskrivna och redovisade på karta i Översiktsplan Vårt Gotland 2040.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Dagens lydelse av 4 kap 4§ miljöbalken är följande:

"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

¹ För en uttömmande historia om riksintresselagstiftningen, se SOU 2015:99 "Planering och beslut för hållbar utveckling" s. 80 ff.

får fritidsbebyggelse komma till stånd endast i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Om det finns särskilda skäl får dock annan fritidsbebyggelse komma till stånd, företrädesvis sådan som tillgodoser det rörliga friluftslivets behov eller avser enkla fritidsbus i närheten av de stora tätortsregionerna.

Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 1 § 1 samt 4 a § 1–6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 a §§.”

Promemorian föreslår följande ändring av lagen i sista stycket:

”Inom områden som avses i första stycket får anläggningar som avses i 17 kap. 4 a § 1–6, 9 och 10 komma till stånd endast på platser där det redan finns anläggningar som omfattas av bestämmelserna i 17 kap. 4 a §.”

Det innebär att förbudet mot anläggningar för kärnteknisk verksamhet utmed Gotlands kust, på Östergarn och Storsudret på Gotland samt på Fårö, på andra platser än där det redan finns sådana anläggningar, ska tas bort.

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.²

² Platser med följande anläggningar får kompletteras med vissa större industrianläggningar, inklusive kärntekniska anläggningar: Anläggningar för kärnteknisk verksamhet och brytning för sådant, allmänna farleder, geologisk lagring av koldioxid, järn-, stål- och andra metallverk samt ferrolegeringsverk, massafabriker och pappersbruk, fabriker för raffinering av råolja eller för tung petrokemisk produktion, fabriker för framställning av baskemikalier eller gödselmedel, cementfabriker, förbränningsanläggningar som har en tillförd effekt om minst 200 megawatt, anläggningar för behandling av farligt avfall där huvuddelen av det avfall som avses bli behandlat kommer från andra inrättningar och där mer än 10 000 ton farligt avfall årligen förbränns eller på annat sätt återvinns eller bortskaffas, anläggningar för att utvinna ämnen eller material inom de områden som anges i 4 kap. 5 § 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 bl.a. 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 bevarandebeståndet 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 bl. a. utestänger allmänheten från att utnyttja områdena för friluftsändamål 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 rekreationsområde 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, fastställd 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 bygfas,
- 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 magasinerande 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 noga 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.

Beslutsunderlag

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

Tjänsteskrivelse samhällsbyggnadsförvaltningen 2025-11-11

Region Gotlands yttrande 2025-12-08

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Lise Langseth
Samhällsbyggnadsdirektör

Skickas till

Klimat- och näringslivsdepartementet med kopia till
kn.me.remissvar@regeringskansliet. Ange diarienummer KN2025/01872