Varbergs kommun

Effektiv planeringsprocess för nya kärnkraftsanläggningar

Pilotprojekt för planering av ny kärnkraft, Naturvårdsverket 2025

29 september 2025

Norconsult

Uppdragsgivare:	Varbergs kommun
Uppdragsgivarens kontaktperson:	Jan Bengtsson
Konsult:	Norconsult Sverige AB, Theres Svenssons gata 11, 417 55 Göteborg
Uppdragsledare:	Carolin Folkeson
Handläggare:	Charlotta Boström
Uppdragsnummer Norconsult:	1093650

Illustrationer och kartor är framställda av Norconsult Sverige AB.

Foton: Varbergs kommun

Revision	Datum	Beskrivning	Upprättat	Granskat	Godkänt
1.0	2025-07-02	Granskningshandling	Charlotta Boström & Carolin Folkeson	Carolin Folkeson	
2.0	2025-09-12	Slutlig granskning	Charlotta Boström & Carolin Folkeson	Carolin Folkeson	
3.0	2025-09-26	Färdig handling	Charlotta Boström & Carolin Folkeson	Carolin Folkeson	
4.0	2025-09-29	Färdig handling efter smärre justeringar	Charlotta Boström & Carolin Folkeson	Carolin Folkeson	

Detta dokument är framtaget av Norconsult som del av det uppdrag dokumentet gäller. Upphovsrätten tillhör Norconsult. Beställaren har, om inte annat avtalats, endast rätt att använda och kopiera redovisat uppdragsresultat för uppdragets avsedda ändamål.

Sammanfattning

Naturvårdsverket har fått regeringsuppdrag att samordna och finansiera kommunala pilotprojekt för att underlätta planering och tillståndsprocesser för ny kärnkraft (Naturvårdsverket, 2025). Syftet är att effektivisera etableringen av kärnkraftsanläggningar genom att stärka kommunernas beredskap och metodik. Varbergs kommun har fått två projekt finansierade:

1. Kartlägga erfarenheter, identifiera knäckfrågor och hitta en lämplig process för planeringen av nya kärnkraftsanläggningar. Utredningen ska bidra till kunskaper som kan leda till effektivare och tydligare planeringsprocesser för etablering av ny kärnkraft. Den ska också stärka andra kommuners beredskap för etablering av nya kärnkraftsanläggningar.
2. Utreda hur kommunen kommer att påverkas under tiden för uppförandet av en ny kärnkraftsanläggning.

Denna rapport utgör redovisning av det första pilotprojektet. Det andra pilotprojektet redovisas i separat rapport.

Varbergs kommun befinner sig i ett initialt planeringsskede för etablering av en ny kärnkraftsanläggning. Vattenfall AB har lämnat in begäran om detaljplan för att etablera nytt kärnkraftverk på Väröhalvön intill nuvarande kärnkraftverket Ringhals i norra delen av Varbergs kommun. Genom att intervjua olika aktörer inom projektet på Väröhalvön har vi identifierat lärdomar av mer generell karaktär som kan hjälpa såväl Varbergs kommun som andra kommuner och kärnkraftsaktörer i planeringsprocesser för nya kärnkraftsanläggningar.

Pilotprojektets lärdomar riktar sig främst till kommuner, men handlar även om arbetssätt hos kärnkraftsaktörer och statliga myndigheter. Lärdomarna handlar om:

Konflikter med värdefull natur
- En ny kärnkraftsanläggning tar sannolikt i anspråk värdefull natur.
- Ha en tydlig och transparent debatt om motstående intressen.

Sekretessbelagda handlingar
- Sekretessbelagd information kan utgöra hinder för projektets framdrift.
- Kärnkraftsaktören behöver delge kommunen arbetsmaterial och information på skisstadiet.

VA-frågor
- Utred VA-frågor i god tid innan byggnationen inleds.

Transportinfrastruktur
- Samordna infrastrukturåtgärder med pågående och planerad markanvändning.
- Trafikverket bör få direktiv om prioritering av infrastrukturåtgärder till nya kärnkraftsanläggningar.

Kommunens uppdragsorganisation
- Tillsätt en specifik uppdragsorganisation.
- Kommunens samlade syn förutsätter rutiner för skiljaktig mening och ett proaktivt förhållningssätt.
- Antagande av detaljplanen och tillstyrkan av anläggningen bör ske sent i processen.
- Tillämpa en tydlig processmetod, t.ex. Forum – Arena – Court.

Vägledande översiktsplan
- Peka ut geografiskt område för ny kärnkraftsanläggning i översiktsplanen
- Tydliggör konsekvenser för andra allmänna intressen i översiktsplanen

Kommunikation
- Ta fram en kommunikationsplan. Både kommunen och kärnkraftsaktören.
- Tydliggör rollerna – kommunen versus kärnkraftsaktören.

Samverkan i tidigt skede

- Ge statliga myndigheter ett konsultativt uppdrag
- Kärnkraftsaktören bör ha kompetens inom samhällsplanering
- Alla parter behöver vara medvetna om att samverkan alltid rymmer förhandling. Spelplanen behöver skrivas om för att inte kommuner ska belastas ekonomiskt av stora projekt av nationellt intresse.

Innehållsförteckning

Sammanfattning **3**

Innehållsförteckning **5**

Inledning **6**

Bakgrund 6
Syfte 6
Metod 7
Avgränsning 7
Begreppslista 7

1 Konflikt med värdefull natur **9**

Specifika förhållanden i pilotprojekt 9
Generella lärdomar 10

2 Sekretessbelagda handlingar **11**

Specifika förhållanden i pilotprojekt 11
Generella lärdomar 11

3 VA-frågor **12**

Specifika förhållanden i pilotprojekt 12
Generella lärdomar 12

4 Transportinfrastruktur **14**

Specifika förhållanden i pilotprojekt 14
Erfarenheter från andra liknande projekt 16
Generella lärdomar 16

5 Kommunens uppdragsorganisation **17**

Specifika förhållanden i pilotprojektet 17
Generella lärdomar 18

6 Vägledande översiktsplan **23**

Specifika förhållanden i pilotprojektet 23
Generella lärdomar 24

7 Kommunikation **25**

Specifika förhållanden i pilotprojektet 25
Generella lärdomar 26

8 Samverkan i tidigt skede **30**

Specifika förhållanden i pilotprojektet 30
Generella lärdomar 30

9 Referenser **34**

Inledning

Bakgrund

Den svenska regeringen har under de senaste åren tagit flera initiativ för att möjliggöra och påskynda utbyggnaden av ny kärnkraft i Sverige (Regeringskansliet, 2023). Syftet är att säkra framtida elbehov, stärka leveranssäkerheten i elsystemet och bidra till konkurrenskraftiga elpriser samt Sveriges klimatmål om nettonollutsläpp till 2045. Kärnkraften lyfts fram som en central del av energimixen, särskilt för att tillhandahålla planerbar och fossilfri elproduktion.

Naturvårdsverket har fått regeringsuppdrag att samordna och finansiera kommunala pilotprojekt för att underlätta planering och tillståndsprocesser för ny kärnkraft (Naturvårdsverket, 2025). Syftet är att effektivisera etableringen av kärnkraftsanläggningar genom att stärka kommunernas beredskap och metodik. Varbergs kommun har inom ramen för detta regeringsuppdrag fått två projekt finansierade.

1. Kartlägga erfarenheter, identifiera knäckfrågor och hitta en lämplig process för planeringen av nya kärnkraftsanläggningar. Utredningen ska bidra med kunskaper som kan leda till effektivare och tydligare planeringsprocesser för etablering av ny kärnkraft.
2. Utreda hur kommunen kommer att påverkas under tiden för uppförandet av en ny kärnkraftsanläggning.

Denna rapport utgör redovisning av det första pilotprojektet. Det andra pilotprojektet redovisas i separat rapport.

Varbergs kommun befinner sig i ett initialt planeringsskede för etablering av kärnkraft. Vattenfall AB har lämnat in begäran om detaljplan för att etablera nytt kärnkraftverk på Väröhalvön intill nuvarande kärnkraftverket Ringhals i norra delen av Varbergs kommun. Varbergs kommun gav Vattenfall ett positivt planbesked i december 2023 (Varbergs kommun, 2025).

Vattenfall har inte fastställt ett exakt årtal för när byggnationen av nytt kärnkraftverk på Väröhalvön ska vara klar. Däremot har de uttalat att de hoppas att en första reaktor ska vara i drift under första hälften av 2030-talet (Vattenfall AB, 2023). Slutförandet av hela projektet, särskilt om flera reaktorer byggs, kan ta längre tid, men Vattenfalls mål är att ha en första reaktor i drift cirka 2035, förutsatt att planerings- och tillståndsprocesserna går enligt plan.

När denna rapport inleddes var det fortfarande oklart om det skulle handla om storskaliga reaktorer liknande det befintliga kärnkraftverket Ringhals, eller om det skulle inriktas mot så kallade små modulära reaktorer (SMR). För att inte underskatta hur en kommun kan påverkas under byggtiden av nya kärnkraftsanläggningar utgår rapporten ifrån att det skulle kunna bli storskaliga reaktorer. I augusti 2025 beslutade Vattenfall AB att gå vidare med amerikanska GE Vernova och brittiska Rolls-Royce SMR, som båda producerar modulära reaktorer. Det innebär att Varbergs kommun inte kommer att påverkas lika kraftigt under byggtiden som målas upp i rapporten. Framförallt då antalet byggarbetare förväntas bli avsevärt lägre, men även då det sannolikt blir mindre transporter och andra direkta följdeffekter av att anläggningen består av mindre reaktorer, som kan komma att byggas i etapper.

Syfte

Syftet med pilotprojektet är att kartlägga erfarenheter, identifiera knäckfrågor och hitta en lämplig process för planeringen av nya kärnkraftsanläggningar utifrån den pågående planeringen av nytt kärnkraftverk på Väröhalvön i Varbergs kommun. Utredningen ska bidra med kunskaper som kan leda till effektivare och tydligare planeringsprocesser för etablering av nya kärnkraftsanläggningar. Den ska också stärka andra kommuners beredskap för etablering av nya kärnkraftsanläggningar.

Metod

Utredningen har utförts av erfarna samhällsplanerare på Norconsult Sverige AB i nära samverkan med Varbergs kommun. Genom djupintervjuer med aktörer inom projektet på Väröhalvön har vi dragit slutsatser och lärdomar av mer generell karaktär. I vissa fall har vi dragit slutsatser utifrån vår samlade erfarenhet mot bakgrund av vad som framkom under intervjuerna. Följande aktörer har intervjuats:

- Varbergs kommun
    - Kommunikatör, Kommunikationsenheten, Kommunstyrelsens förvaltning
    - Trafikplanerare, Hamn- och gatuförvaltningen
    - Strateg för infrastruktur och mobilitet, Samhällsutvecklingskontoret
    - Planarkitekt, Stadsbyggnadskontoret
    - Utredningsingenjör och projektledare, Vatten & Miljö i Väst AB (Vivab)
    - Samhällsplanerare och avdelningschef samhällsplanering, Samhällsutvecklingskontoret
- Planarkitekt, Länsstyrelsen i Hallands län
- Handläggare och samhällsplanerare, Naturvårdsverket
- Projektansvarig, Vattenfall AB
- Samhällsplanerare, Trafikverket
- Samhällsplanerare, Region Halland

Utöver interjuver har även samtal hållits med experter inom olika sakområden, såsom tillståndsprövning och vatten- och avloppsfrågor.

Avgränsning

Denna rapport omfattar framförallt frågor som riskerar att hamna mellan stolarna vid planering av nya kärnkraftsanläggningar. Fokus ligger på olika aktörers roller vid följdeffekter av nya kärnkraftsanläggningar. Exempelvis avseende övergripande infrastruktur som vägnät och VA-system och kommunikation under planeringsprocessen.

Frågor som omhändertas inom ramen för tillståndsprövningar enligt miljöbalken, kärntekniklagen m.fl. lagar hanteras enbart övergripande då dessa processer är lagstyrda med givna rutiner. Vi har inte ifrågasatt gällande lagstiftning om berörda tillståndsprövningar inom ramen för denna rapport. Frågor om den tekniska utformningen av kärnkraftsanläggningen ingår inte heller i denna rapport.

Generella lärdomar handlar till stor del om kommuners ansvar och roller, men i viss mån även om vilket ansvar och roll kärnkraftsaktören bör ta.

Begreppslista

Kärnkraftsanläggning och kärnkraftverk
I avsnitten om generella lärdomar använder vi begreppet kärnkraftsanläggning som ett samlingsbegrepp för alla typer av kärntekniska anläggningar som kan komma ifråga. Det inkluderar alltså teoretiskt sett både kärnkraftverk och andra anläggningar som forskningsreaktorer, anläggningar för kärnbränsle, lagring och hantering av bränsle och radioaktivt avfall. Det inkluderar också hela anläggningen med olika typer av kringbyggnader som kontor, verkstäder, parkering m.m.

När det handlar om beskrivning av pågående planering av nytt kärnkraftverk på Väröhalvön i Varbergs kommun används begreppet kärnkraftverk, då det är det ord som använts av Vattenfall AB och kommunen i intervjuer inom ramen för denna utredning.

Kärnkraftsaktör
Den aktör som ansöker om att få bygga en kärnkraftsanläggning kallas i denna rapport för kärnkraftsaktör. Det motsvarar i viss mån plan- och bygglagens begrepp byggherre även om detta begrepp framförallt

avgränsas till byggskedet. Med byggherre menas den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. För att även inkludera planeringsprocessen och för att synliggöra att det handlar om en exploatör av en kärnkraftsanläggning används begreppet kärnkraftsaktör.

I Varbergs kommun är Vattenfall AB kärnkraftsaktör.

Entreprenörsbostäder
De bostäder som behövs för tillfällig personal under byggtiden av kärnkraftsanläggningen kallas för entreprenörsbostäder.

1 Konflikt med värdefull natur

Specifika förhållanden i pilotprojekt

Väster om det planerade verksamhetsområdet ligger Biskopshagens naturreservat. Naturreservatet används som ett utflyktsmål. Inom och i anslutning till naturreservatet finns bland annat klippor, badplats och en småbåtshamn.

Vattenfall AB bedömer att verksamhetsområdet för kärnkraftverk kommer att ta i anspråk delar av naturreservatet. Med tanke på risker för antagonistiska handlingar mot den säkerhetsklassade anläggningen kan det inte uteslutas att hela udden med naturreservatet behöver stängas av för allmänhetens tillträde. Det innebär att området kanske inte kan nyttjas för friluftsliv och rekreation under vare sig byggtiden eller då verksamheten är i drift även om själva verksamhetsområdet enbart tar i anspråk delar av området. Udden, med badplats och småbåtshamn, skulle då riskera att stängas av och inte längre vara tillgänglig. Vattenfall ansökte under december 2024 om att upphäva Biskopshagens naturreservat (Vattenfall, 2024).

Närområdet har också höga naturvärden. Viken vid Båtafjorden och landområdet innanför viken utgör riksintresse för naturvård och Natura 2000 (fågeldirektivet).

Figur 1: Bilden visar delar av Väröhalvön med Ringhals kärnkraftverk och Biskophagens naturreservat. Röd ring symboliserar ungefärlig placering av planerad kärnkraftsanläggning.

Generella lärdomar

En ny kärnkraftsanläggning tar sannolikt i anspråk värdefull natur

Kärnkraftsanläggningar behöver ligga vid havet eller vid stora sjöar/vattendrag eftersom de kräver stora mängder kylvatten för att driva och kyla reaktorerna. Kustnära miljöer har ofta höga natur- och rekreationsvärden. I samband med etablering av nya kärnkraftsanläggningar är det sannolikt att dessa områden behöver tas i anspråk och stängas av för allmänheten. För att förhindra antagonistiska handlingar kan tillgängligheten komma att begränsas till ett större område än enbart själva anläggningen.

De naturområden som berörs har sannolikt skydd på liknande sätt som i Varbergs exempel. Att upphäva ett naturreservat eller göra ingrepp i Natura 2000-områden kräver både tillstånd från länsstyrelsen och regeringens tillåtelse. Processen och villkor för tillstånd regleras framförallt av miljöbalken. Tillstånd till ingrepp som påverkar miljön negativt i ett Natura 2000-område får endast medges om det finns tvingande orsaker av väsentligt samhällsintresse och om det saknas alternativ. Kompensationsåtgärder måste också vidtas för att motverka eller balansera förlusten av naturvärden.

Ingrepp i ett naturreservat är förbjudet om det går emot reservatets syfte. Dispens för att få göra ingrepp i ett naturreservat förutsätter särskilda skäl och att åtgärden är förenlig med reservatets syfte och föreskrifter. För att upphäva ett naturreservat krävs mycket starka motiv, så kallade ”synnerliga skäl” enligt miljöbalken 7 kap 7 §.

Sammantaget måste det finnas mycket starka skäl och tunga samhällsintressen för att ta i anspråk skyddad natur. Att anlägga en kärnkraftsanläggning utgör sannolikt ett tillräckligt tungt samhällsintresse, men det är viktigt att frågan hanteras med respekt för dess stora allmänintresse. Processen tar därför lång tid och förutsätter omfattande utredningar och samråd. Allmänheten, föreningar och organisationer behöver få bred insyn i innebörden av den planerade verksamheten och resonemang om kompensationsåtgärder. Detta kan vara en utmaning för kärnkraftsaktörens organisation som är van vid att handlingar och delar av verksamheten är sekretessbelagd. Läs mer i kapitel 2, Sekretessbelagda handlingar.

Ha en tydlig och transparent debatt om motstående intressen

Kommunens avvägning mellan motstående intressen bör vara tydlig för att få en transparent diskussion och debatt i lokalsamhället. Att ta i anspråk värdefull natur är en typisk sådan fråga. Om en kärnkraftsanläggning för sin funktion måste ta i anspråk ett värdefullt naturområde måste kommunen acceptera ingreppet i naturområdet om den vill vara positivt inställd till etableringen. Det går inte att ha motsägande åsikter och både äta kakan och ha den kvar. Men självklart kan och bör kommunen ställa krav på kompensationsåtgärder och att ingreppen i naturmiljön begränsas så att de inte blir större än nödvändigt.

Det principiellt viktigaste ställningstagandet gäller om kommunen ska tillstyrka kärnkraftsanläggningen (det kommunala vetot). Med dagens regelverk krävs kommunens tillstyrkande genom beslut i kommunfullmäktige, för att regeringen ska få tillåta anläggningar för kärnteknisk verksamhet. Strålsäkerhetsmyndigheten har föreslagit att regeringen i vissa fall ska kunna åsidosätta kommunens veto, men för närvarande krävs kommunens godkännande (Strålsäkerhetsmyndigheten, 2023). Läs mer om det här i lärdom om kommunens samlade syn (kapitel 5, Kommunens uppdragsorganisation).

2 Sekretessbelagda handlingar

Specifika förhållanden i pilotprojekt

Vid intervjuer med flera aktörer blev det tydligt att sekretessbelagda handlingar kan vara en utmaning för snabb och effektiv framdrift av planprocessen (Projektledare och utredningsingenjör, Vivab, 2025) (Projektledare, Vattenfall AB, 2025). Det handlar både om frågor som rör själva kärnkraftsanläggningen som säkerhetsklassat objekt och om tillhörande teknisk infrastruktur som vatten- och avloppsledningar.

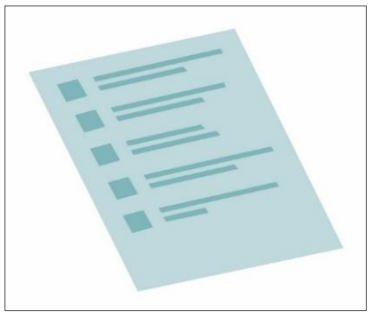
Kommunens tjänstepersoner och eventuella berörda konsulter behöver insyn både för att ta fram utredningar som underlag till detaljplanen och för att kunna ta fram själva detaljplanen med lämpliga bestämmelser.

Generella lärdomar

Sekretessbelagd information kan utgöra hinder för projektets framdrift.

Planering och tillståndsprövning av kärnkraftsanläggningar i Sverige omfattas av omfattande sekretessregler. Sekretessen gäller särskilt för information som kan röja säkerhets- eller bevakningsåtgärder vid kärntekniska anläggningar. Sekretessbelagda handlingar kan dock försena processer genom att fördröja tillgång till information och försvåra samordning mellan aktörer. Det kan också medföra att viktiga frågor missas och hamnar mellan stolarna.

Det är angeläget att identifiera vilka aktörer som behöver säkerhets-klassas för att bli behöriga att se sekretessbelagda handlingar. Energiproduktion lyder under säkerhetsskyddslagen. Kommunen kan därför behöva skriva säkerhetsskyddsavtal med flera aktörer för att kunna ta del av information. Det innebär också att det krävs en säkerhetsskyddsanalys och befattningsbeskrivning för kommunens roller i projektet. Säkerhetsskyddsorganisationen behöver säkerhetspröva vissa av dessa roller samt bestämma hur kommunen ska hantera sekretessbelagd information internt. Kommunen behöver upprätta rutiner och system för att hantera dessa frågor.



Kärnkraftsaktören behöver delge material och information i tidigt skede

För att kommunen ska kunna fokusera på rätt saker i tidigt skede är det nödvändigt att kärnkraftsaktören bidrar med underlag om avgränsning och utformning av den tänkta verksamheten. Det förutsätter alltså att kärnkraftsaktören delar med sig av material som fortfarande är på skisstadiet och utgör arbetsmaterial. Det kan vara en utmaning i en verksamhet som präglas av sekretess och säkerhetsklassning.

Även om det vid planering av den här sortens verksamhet självklart finns handlingar som ska omfattas av sekretess, är det sannolikt ibland en kulturfråga. Kärnkraftsaktörer har inte tidigare behövt vara transparenta med arbetsmaterial. Det är över 40 år sedan det byggdes nya kärnkraftsanläggningar i Sverige[1]. Därmed kan det antas finnas bristfällig förståelse för att driva processer utifrån dagens förväntan från såväl myndigheter som allmänhet, vad gäller delaktighet och insyn. Läs mer i kapitel 8, Samverkan i tidigt skede.

[1] Sveriges senast byggda kärnkraftsanläggning är Forsmarks kärnkraftverk vars reaktorer togs i drift under första halvan av 1980-talet.

3 VA-frågor

Specifika förhållanden i pilotprojekt

Enligt underlaget till avgränsningssamråd avser Vattenfall AB att använda kommunalt vatten för arbetsmoment under byggnationen av nytt kärnkraftverk (betonggjutning, spolning, rengöring m.m.) samt för sanitära ändamål i byggbodar, kontor och boenden (Vattenfall AB, 2024). Vattenfall avser även att använda kommunalt vatten i processen för att kyla den aktiva härden och medge fortsatt kärnreaktion samt för att tillverka ånga för turbindrift. Ett alternativ är att använda havsvatten till processen. Det framgår inte av underlaget till avgränsningssamrådet hur spillvatten kommer att hanteras.

Vatten & Miljö i Väst AB (Vivab) är det kommunala bolag som ansvarar för vattenproduktion, avloppsvattenrening och avfallshantering i Varbergs kommun. Vivab har idag inget verksamhetsområde för vare sig kommunalt dricksvatten eller spillvatten till det område som planeras för nytt kärnkraftverk. Vivab har ett avtal med Ringhals AB för leverans av dricksvatten.

Kommunen framhåller i sitt yttrande över underlaget till avgränsningssamråd att Vattenfall AB behöver uppskatta sin förbrukning under både byggnation och drift för att Vivab ska kunna bedöma om och hur de ska kunna leverera dricksvatten till det nya kärnkraftverket (Yttrande över underlag för avgränsningssamråd för ny kärnkraft på Väröhalvön, KS 2024/0376-20, §59, 2025-03-25). Den knapphändiga informationen gör att Vivab ännu inte har kunnat påbörja planering av vatten och avlopp (VA) för det nya kärnkraftverket.

Vatten och avlopp behövs även för entreprenörsbostäder under byggnationen av kärnkraftverket. Det är i nuläget oklart var entreprenörsbostäder kan komma att byggas, varför Vivab inte har påbörjat utredning av förutsättningarna för VA-försörjning av entreprenörsbostäderna.

Generella lärdomar

Utred VA-frågor i god tid innan byggnationen inleds

Utredningar om VA-systemets förutsättningar och behov av utökad kapacitet måste starta långt innan byggnationen av kärnkraftsanläggningen inleds. Det gäller både vatten och avlopp för själva kärnkraftsanläggningen och för entreprenörsbostäder.

Om kärnkraftsaktören önskar att ansluta delar av verksamheten till kommunalt VA måste kommunen och dess VA-huvudman få information om den planerade verksamhetens omfattning, funktion och utformning för att kunna utreda om den kommunala anläggningen har kapacitet för att uppfylla behovet eller om det krävs utbyggnad av systemet i någon eller några delar. Informationen är också ett nödvändigt underlag för kommunens arbete med detaljplanen för den nya kärnkraftsanläggningen.

VA-huvudmannen bör delta i kommunens lokaliseringsutredning om lämpliga platser för entreprenörsboende och bidra med information om kapacitet i VA-nätet på ett proaktivt sätt för att kunna jämföra olika platsers förutsättningar.

Kommunalt vatten och avlopp är i första hand avsett för hushållsändamål och inte industrier eller verksamheter. Anslutning av industrier får inte medföra att det allmänna vattenkollektivet belastas. För att ansluta en kärnkraftsanläggning till kommunalt vatten och avlopp krävs därför alltid ett särskilt avtal mellan verksamhetsutövaren och VA-huvudmannen. Detta gäller oavsett om anläggningen ligger inom eller utanför kommunens befintliga verksamhetsområde för VA. Avtalet ska reglera mängder, kvalitetskrav, avgifter och

ansvar och är en förutsättning för att anslutningen ska vara tillåten och säker för både verksamheten och det kommunala VA-systemet.

Inför anslutning till kommunalt VA behöver kapaciteten i såväl nuvarande ledningsnät som vatten- och reningsverk ses över. Större reaktorer medför stor belastning på vatten- och reningsverk. Utöver utbyggnad av nya överföringsledningar eller annan utbyggnad av ledningsnätet kan därför även vatten- och reningsverk behöva byggas ut eller moderniseras. Vid nya ledningsdragningar behövs ofta markåtkomst vilket förutsätter ledningsrätt eller andra fastighetsrättsliga avtal. Tillståndsprocesser och utbyggnad av VA-nätet tar ofta minst 10 år. Det kan dock variera kraftigt beroende på hur tillståndsprocesserna fortlöper. Det är därför angeläget att klargöra den nya kärnkraftsanläggningens behov tidigt så att VA-planeringen kan pågå parallellt med kärnkraftsanläggningens planering.

Ett alternativ till att ansluta till kommunalt VA är att kärnkraftsaktören bygger egna överföringsledningar genom ledningsservitut. Oavsett aktör tar det dock ungefär lika lång tid för tillståndsprocesser och utbyggnad, då det handlar om samma sorters tillstånd och fastighetsrättsliga avtal oavsett vem som är aktör.

4 Transportinfrastruktur

Specifika förhållanden i pilotprojekt

Transporter till det befintliga kärnkraftverket Ringhals sker idag via vägtrafik och sjötransporter. Det finns två statliga vägar på Väröhalvön, väg 845/848 och väg 850/847. Dessa vägar ska kunna fungera som utrycknings- och utrymningsvägar vid händelse av olycka vid kärnkraftverket. Denna funktion måste upprätthållas under byggtiden av en ny kärnkraftsanläggning.

I Vattenfalls underlag till avgränsningssamrådet anges att avfart 56 vid E6 ska användas, in på väg 850 fram till Väröbacka. Därefter väg 845/848 som huvudsaklig transportväg under byggtiden. Även fortsättning på väg 850 förbi Väröbacka och väg 847 kommer att användas (Varbergs kommun, 2025-02-04).

Figur 2: Vägnätet kring Ringhals, Väröbacka och Bua. Rödmarkerade vägar = statliga, blåmarkerade vägar = kommunala, grönmarkerade vägar = enskilda vägar (vägföreningar).

Olika faser under byggtiden kommer generera olika mycket trafik. Som mest uppskattas de två första årens grundläggning och markberedning generera 250-300 lastbilstransporter per dag (500-600 fordonsrörelser). Under resterande byggtid behövs cirka 40-80 fordonsrörelser per dag. Eventuellt kan vägsträckorna behöva förstärkas för att klara av vägtransporter till och från området under byggnationen. Vattenfall uppskattar att det utöver vägtransporter behövs cirka hundra sjötransporter för transport av tunga komponenter (Varbergs kommun, 2025-02-04).

Under driftskedet kommer godstransporter i huvudsak att ske via lastbil. Undantagsvis kommer sjötransport att ske. Transporter kommer att utgöras av interna transporter, externa godstransporter och personalens resor till och från arbetet (Vattenfall AB, 2024).

Eventuella vägåtgärder och analys av konsekvenser av den ökade trafiken behöver samordnas med kommunens planerade utveckling i de närliggande samhällena Väröbacka och Bua och befintliga större verksamheter på Väröhalvön (framförallt Södra Cells pappersmassafabrik i Värö och Ringhals kärnkraftverk). Kommunen bedömer att en kraftig trafikalstring på väg 845 kan hämma den planerade tätortsutvecklingen i Väröbacka. Omfattande genomfartstrafik med mycket tung trafik genom samhället gör det svårt att nå en tillräckligt god trafiksäkerhet och god gestaltning av samhället (Trafikplanerare och trafikstrateg, Varbergs kommun, 2025). Kommunen är medveten om att den alternativa vägen 850/847 egentligen inte heller är lämplig för ökad trafik med anledning av att den går genom låglänt mark (översvämningsrisker) samt genom riksintresse för naturvård och Natura 2000. Sammantaget bedömer kommunen i dagsläget att utvecklingen av Väröbackas samhälle väger tyngre och att väg 850/847 därför bör utformas så att den tål mer trafik utan risk för påverkan på Natura 2000 och annan känslig miljö.

Åtgärder på statliga vägar kan behöva ingå i nationell eller regional plan för transportinfrastruktur beroende på åtgärdernas karaktär och omfattning. Åtgärder kopplat till nytt kärnkraftverk på Väröhalvön ingår inte i den nuvarande regionala eller nationella transportinfrastrukturplanen. Nästa nationella transportinfrastrukturplan kommer att gälla för perioden 2026–2037. Trafikverket har fått i uppdrag att ta fram ett förslag till denna plan och ska redovisa sitt planförslag till regeringen den 30 september 2025. Trafikverket har inte fått några indikationer på att åtgärder kopplat till nytt kärnkraftverk ska ingå. Samma gäller för den regionala planen (Samhällsplanerare, Trafikverket och Region Halland, 2025).

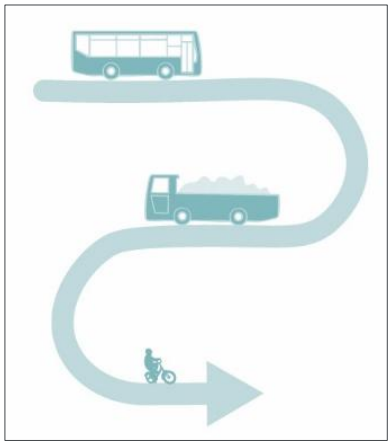
Varbergs kommun vill inleda dialog med Trafikverket för att i ett tidigt skede samordna och diskutera åtgärder kopplat till såväl nytt kärnkraftverk som övrig planerad utveckling i Väröbacka och Bua. Den typen av tidig dialog ingår dock inte i Trafikverkets ordinarie arbetsrutiner. De avsätter inte personella resurser förrän kommunen har tagit fram en trafikutredning eller dylikt som de yttrar sig över (Samhällsplanerare, Trafikverket och Region Halland, 2025).

Figur 3: Bilden visar vägkorsning Varbergsvägen (845)/Syllingevägen (850), foto Varbergs kommun.

Erfarenheter från andra liknande projekt

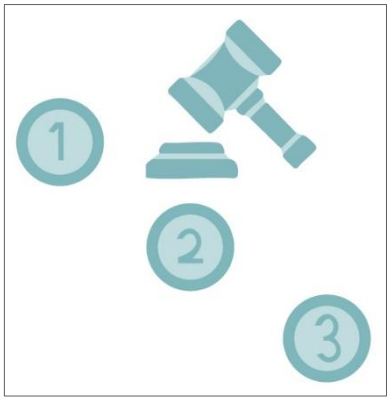
Regeringen har möjlighet att göra avsteg från nationell tranportinfrastrukturplan och prioritera projekt på annat sätt. Ett exempel på en prioritering är utbyggnaden av motorväg (E45) och järnväg (Norge-/Vänerbanan) mellan Göteborg och Trollhättan. (Trafikplanerare och trafikstrateg, Varbergs kommun, 2025) Projektet omfattade byggande av en fyrfilig motorväg och en tvåspårig järnväg, och syftet var bland annat förbättra sambandet mellan Trollhättan och Göteborg, göra staden mer attraktiv för både boende och företag, och underlätta pendling och transporter – något som ansågs vara avgörande för bilfabriken Saabs framtid och för att behålla jobben i Trollhättan. Finansieringen skedde huvudsakligen via statliga medel. Satsningen var alltså ett politiskt beslut att omprioritera i den nationella planen för transportinfrastruktur.

Generella lärdomar



Samordna infrastrukturåtgärder med pågående och planerad markanvändning

Vägar till och från en kärnkraftsanläggning är viktiga både för den ordinarie driften, transporter av kärnbränsle och avfall, samt för räddningstjänst och skydd av befolkningen. Vägarna till och från kärnkraftsanläggningar kan passera samhällen eller andra industrier. Det är därför angeläget att samordna infrastrukturåtgärder till den nya kärnkraftsanläggningen med planerad markanvändning och behoven för pågående verksamheter i närområdet.



Trafikverket bör få direktiv om prioritering av infrastrukturåtgärder till nya kärnkraftsanläggningar

Större omfattande åtgärder på statlig väg ska i vanliga fall ingå i nationell plan för transportinfrastruktur. Trafikverket tar då fram förslag till investeringar, underhåll och förbättringar av statliga vägar som ska genomföras under en planperiod. Den nationella planen omfattar en tolvårsperiod och revideras vart fjärde år under planperioden. Det innebär att en ny plan upprättas och fastställs av regeringen ungefär vart tolfte år, och att det görs mindre justeringar och revideringar under planperioden för att anpassa till förändrade förutsättningar eller behov.

Den nationella planens upplägg innebär att investeringsmedel är uppbokade många år i förväg. När en ny större åtgärd ska inrymmas placeras den sist i nästa planperiod. Enda sättet att genomföra investeringen i närtid är att skjuta fram någon annan åtgärd som redan har legat i planen ett antal år eller att utöka investeringsvolymen. En sådan omprioritering kräver direktiv från regeringen. Regeringen bör därför ge direktiv till Trafikverket om att prioritera nödvändiga åtgärder i transportinfrastrukturen för utbyggnad av kärnkraftsanläggningar framför andra åtgärder.

5 Kommunens uppdragsorganisation

Specifika förhållanden i pilotprojektet

Varbergs kommun har i dagsläget inte tagit fram någon specifik projektorganisation för planeringen av nytt kärnkraftverk. Kommunen avser att ta lärdom av resultatet av pilotstudierna för att organisera sig på lämpligt sätt för att möta utmaningar och frågor som dyker upp längs vägen på ett bra sätt.

Kommunen har flera separata processer som berör det nya kärnkraftverket. Framförallt pågående detaljplanering och översiktsplanering, men även att samordna kommunens remissyttranden.

Remisshantering vid avgränsningssamrådet

Under remissen om avgränsningssamrådet enligt 6 kap miljöbalken, gav Varbergs kommun ett samlat yttrande till Vattenfall (Varbergs kommun, 2025-03-25). Arbetet med att samordna kommunens syn i frågan leddes av en ledande tjänsteperson på kommunstyrelsens förvaltning. Alla berörda förvaltningar och bolag bidrog i arbetet genom att berörda nyckelpersoner från tjänsteorganisationen deltog i en gemensam workshop där ärendet diskuterades. Därefter fick alla inkomma med sina kommentarer utifrån sin sakkompetens.

Ärendet bereddes politiskt genom att kommunstyrelsens arbetsutskott beslutade att skicka förslag till yttrande på en internremiss till byggnadsnämnden, hamn- och gatunämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Vatten och Miljö i Väst AB (Varbergs kommun, 2025-02-04). Kommunens yttrande beslutades därefter av kommunstyrelsen (Varbergs kommun, 2025-03-25). Kommunen hade omfattande synpunkter och lyfte fram flera frågor som behöver förtydligas i den fortsatta processen.

Pågående detaljplan

Varbergs kommun inledde en detaljplaneprocess 2024 utifrån Vattenfalls planansökan. Kommunen har dock svårt att driva planarbetet framåt på ett effektivt sätt, då Vattenfall inte har inkommit med underlag som kan utgöra grund för erforderliga utredningar (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025). Frånvaron av underlag synes bero på att Vattenfall har valt att avvakta med att besluta om avgörande frågor såsom om de avser att uppföra stora kärnkraftsreaktorer eller små modulära reaktorer tills de har valt leverantör (Projektledare, Vattenfall AB, 2025).

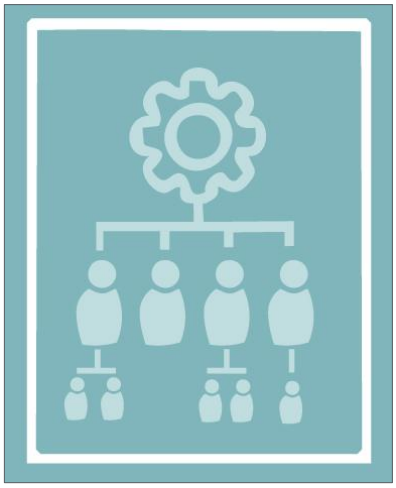
Kommunen har organiserat detaljplanearbetet enligt kommunens sedvanliga rutiner där arbetet leds av en planarkitekt på kommunens stadsbyggnadskontor och övriga berörda förvaltningar och avdelningar deltar i den mån som är relevant i det enskilda projektet. Planarbetet förutsätter löpande samverkan med kärnkraftsaktören (i det här fallet Vattenfall) för att få tillgång till underlag om tänkt utformning och omfattning på verksamheten. Vattenfall har bemannat sin projektorganisation med kompetens om kärnkraft, tillståndsprocesser och lantmäterifrågor (Projektledare, Vattenfall AB, 2025). Projektorganisationen omfattar däremot inte kompetens inom samhällsplanering. Kommunens planarkitekter och samhällsbyggnadsstrateger får därmed bära ansvaret för att identifiera utmaningar i planprocessen.

Planarbetet förutsätter även samverkan med länsstyrelsen om frågor som rör statens prövningsgrunder samt med Trafikverket om påverkan på statligt vägnät.

Ny översiktsplan och fördjupning av översiktsplanen

Varbergs kommun håller på att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan och en fördjupning av översiktsplanen för Väröbacka. Läs mer i kapitel 7 Vägledande översiktsplan.

Generella lärdomar



Tillsätt en specifik uppdragsorganisation

Kommunen bör tillsätta en specifik uppdragsorganisation för att hålla en röd tråd i kommunens samlade syn i frågan om ny kärnkraftsanläggning och för att undvika att frågor faller mellan stolarna och kommer in för sent i processen. Organisationen bör ha tydliga likheter med en projektorganisation även om anläggandet av en ny kärnkraftsanläggning inte är ett kommunalt projekt i ordets rätta bemärkelse. (Det är däremot ett projekt för kärnkraftsaktören.)

Uppdragsorganisationen behöver ha mandat att samordna kommunens förvaltningar och bolag om kommunens samlade syn i berörda frågor. Det innebär att organisationen måste ha mandat att initiera och leda diskussionen om olika knäckfrågor. Det är viktigt att kommunen har ett proaktivit förhållningssätt för att få tid att låta svåra avvägningar få mogna och diskuteras inom både tjänstemannaled och politiska led.

Det är angeläget att kommunen avsätter budgetmedel och personella resurser för att berörda förvaltningar och bolag ska kunna delta i arbetet med såväl remissyttranden i olika tillståndsprocesser som diskussioner om följdeffekter av kärnkraftsanläggningen. Kommunen bör tydliggöra allas roller i uppdraget med ansvarsfördelning, resurssättning och relation till linjeorganisationen på ett liknande sätt som i en projektplan.

En baksida med en stark uppdragsorganisation är risken för obalans gentemot kommunens linjeorganisation. Vem har mandat att besluta om avvägning mellan olika intressen i frågor som är angelägna för den nya kärnkraftsanläggningen? Vad ska följa linjeorganisationens ordinarie rutiner och vad ska beslutas av uppdragsorganisationen? Det är viktigt att överväga uppdragsorganisationens beslutsmandat och så långt som möjligt låta den följa kommunens ordinarie delegationsordning och beslutsvägar. Det är också viktigt att bevaka att inte förvaltningar dräneras på kompetens för att bemanna projektorganisationen.

Uppdragsorganisationens sammansättning

Uppdragsorganisationen bör ledas från kommunstyrelsens förvaltning för att ha mandat att avväga motstående allmänna intressen mot varandra och för att kunna ha en löpande avstämning med den politiska ledningen i kommunen. Nedan kallas denna person för kommunens processledare.

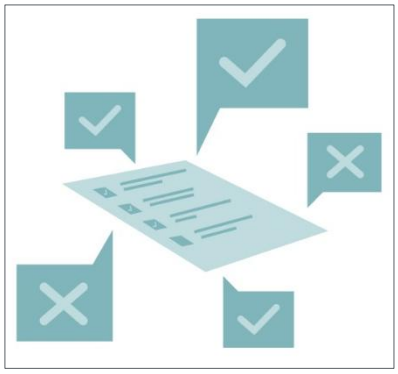
Uppdragsorganisationen bör bemannas med tjänstepersoner från förvaltningar och bolag som berörs av antingen plan- och tillståndsprocesserna eller av följdeffekter av byggnationen. De som är mest berörda bör ingå i en mindre arbetsgrupp, medan övriga förvaltningar och bolag bör hållas löpande informerade genom att ingå i en referensgrupp eller dylikt. Uppdragsorganisationen bör också omfatta en styrgrupp från såväl tjänsteorganisationen som från den politiska ledningen i kommunen.

Nämnder, förvaltningar och bolag har olika namn och ansvarsområden i olika kommuner, men de som bör ingå i den mindre arbetsgruppen och vara beredda på större arbetsbörda är de som ansvarar för:

- Planering och bygglov
- Trafikfrågor och transportinfrastruktur
- Miljö- och hälsoskydd
- Grönstruktur och naturmiljö
- VA-frågor
- Kommunens markinnehav
- Säkerhet och beredskap
- Kommunikation

Övriga sektorer inom kommunen som också behöver hållas informerade är framförallt de som ansvarar för:

- Näringslivsfrågor (bör eventuellt ingå i arbetsgruppen)
- Sociala frågor
- Kultur- och fritid
- Förskola och skola



Kommunens samlade syn

Det är angeläget att kommunen undviker motstridiga besked i ärenden som på olika vis berör kärnkraftsetableringen. Kommunens samlade syn bör vara tydlig vid avvägning mellan motstående intressen.

Kommunens syn på kärnkraftsanläggningen kommer sannolikt att prägla många olika beslut. Det kan handla om allt ifrån enskilda bygglov och planbesked till strategiska styrdokument. Översiktsplanen bör användas som ett samlat vägledande dokument med kommunens ställningstaganden om olika allmänna intressen på olika platser i kommunen. Läs mer i kapitel 6 Vägledande översiktsplan.

Kommunens inflytande

Kommunen har framförallt inflytande över två delprocesser: Detaljplanen för området och tillstyrkan till kärnkraftsanläggningen (det kommunala vetot). Med dagens regelverk krävs kommunens tillstyrkande genom beslut i kommunfullmäktige, för att regeringen ska få tillåta anläggningar för kärnteknisk verksamhet. Strålsäkerhetsmyndigheten har föreslagit att regeringen i vissa fall ska kunna åsidosätta kommunens veto, men för närvarande krävs kommunens godkännande (Strålsäkerhetsmyndigheten, 2023). Kommunens beslut om att tillstyrka anläggningen är bindande. Det innebär att kommunen inte kan ångra sig och fatta ett nytt beslut, vare sig om det tillkommer ny information eller om kommunens politiska styrning ändras efter ett val. Beslutet om att tillstyrka anläggningen bör därför tas sent i processen, när alla förutsättningar är klarlagda.

Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att avgöra vad som är lämplig mark- och vattenanvändning i en detaljplan. Det är rimligt att detaljplanen antas så sent i processen att alla relevanta förutsättningar kan ligga till grund för bedömningen om lämplig mark- och vattenanvändning.

För att undvika motstridiga budskap vore det önskvärt om kommunens beslut att tillstyrka kärnkraftsanläggningen togs samtidigt som detaljplanen antas. Även om besluten rent juridiskt inte har någon koppling till varandra, skulle det ge motstridiga budskap till allmänheten om kommunen först antar en detaljplan för en kärnkraftsanläggning och därefter lyfter sitt veto mot att marken används för just det som detaljplanen medger. Om kommunen lyfter sitt veto efter att detaljplanen har vunnit laga kraft kan inte detaljplanen genomföras. I alla fall inte med den utformning eller med de förutsättningar som föreslås i tillståndsansökan.

Om kommunen samordnar sina beslut om att anta detaljplanen och tillstyrka anläggningen finns det en risk för att tidplanen för anläggningens genomförande påverkas då överklaganden av en detaljplan kan ta lång tid. Sannolikt löper dock överklagandeprocessen av detaljplanen parallellt med överklaganden av tillståndsbesluten.

Kommunen har stort inflytande över detaljplaneprocessen genom sitt planmonopol. Regeringen kan dock förelägga kommunen att anta en detaljplan om de bedömer att den behövs för att tillgodose ett riksintresse. Även om sådana förelägganden är ytterst sällsynta, kan det inte uteslutas att regeringen vill använda detta verktyg, om området är av riksintresse för energiproduktion och den anser att kommunen förhalar eller fördröjer planarbetet.

Rutin för skiljaktig mening

Det är viktigt att säkerställa att berörda tjänstepersoner eller hela förvaltningar eller nämnder har möjlighet att ha skiljaktig mening i avvägningen mellan motstående allmänna intressen. Det behöver alltså finnas en rutin för hur skiljaktiga meningar hanteras vid beredningen av ett ärende för politiskt beslut. Utan denna ventil finns risk för att sakkunniga eller separata nämnder känner sig överkörda och tagna som gisslan i processen om de allmänna intressen som de bevakar inte blir tillgodosedda fullt ut. Genom att få synliggöra och motivera sin uppfattning kan det vara lättare att acceptera att kommunen i en samlad bedömning har vägt andra allmänna intressen tyngre. Därigenom är det lättare för hela den kommunala organisationen att vara lojal med kommunens samlade syn i olika knäckfrågor.

Att ligga steget före – vara proaktiv

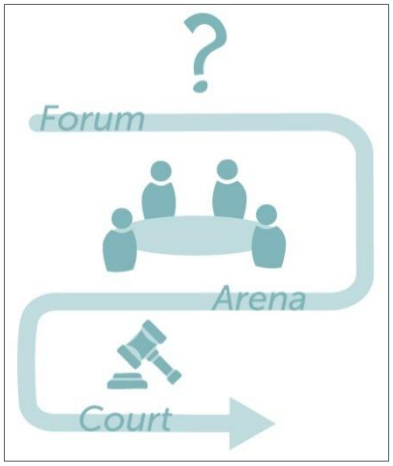
För att kommunen ska kunna fylla sitt ansvar för lämplig mark- och vattenanvändning enligt plan- och bygglagen, är det angeläget att kommunen ligger steget före och identifierar frågor som måste beaktas genom att ha ett proaktivt förhållningssätt. Det handlar förstås om frågor inom själva verksamhetsområdet, men ännu viktigare är att identifiera direkta och indirekta följdeffekter i ett större omland. Frågor inom verksamhetsområdet bevakas av flera aktörer under planarbetet och vid tillståndsprövningar. Det är därmed inte så stor risk att dessa frågor missas. Det finns dock ingen annan aktör än kommunen som kan identifiera och analysera direkta och indirekta följdeffekter av etableringen, då de har ett samband med beslutad och planerad mark- och vattenanvändning i kommunen. Om kommunen inte har ett proaktivt förhållningssätt och ligger steget före finns en risk för att frågor faller mellan stolarna, vilket i sin tur kan medföra risk för omtag och stopp i sena skeden av processen.

Från kommunens perspektiv kan det ge ett bra förhandlingsläge i relation till kärnkraftsaktören att ha ett proaktivt förhållningssätt. Kostnader som uppkommer med anledning av utbyggnaden av ny kärnkraftsanläggning ska fördelas så att kommunens skattekollektiv inte belastas på ett oskäligt sätt. Den som är påläst och väl förberedd får ofta ett övertag i en förhandling. Läs mer i kapitel 8, Samverkan i tidigt skede.

En fråga där det är nödvändigt att kommunen är proaktiv, handlar om att hitta lämpliga platser för entreprenörsbostäder. I god tid (flera år) innan byggnationen av kärnkraftsanläggningen startar bör kommunen tillsätta en arbetsgrupp som tillsammans identifierar lämpliga platser för entreprenörsbostäder. Gruppen bör ha representanter från avdelningar som ansvarar för bygglov, detaljplanering, översiktsplanering, VA, trafik och kommunens markinnehav. Viktiga aspekter att beakta i en sådan lokaliseringsutredning är:

- Prioritera kommunägd mark. Om kommunen saknar markinnehav – undersök förutsättningarna för markinköp i de områden som är mest lämpliga för tillfälliga bostäder.
- Prioritera områden som är på väg att planläggas. Investeringar i infrastruktur i form av gatunät, elnät och VA-nät kan då fylla en permanent funktion.
- Prioritera områden som har goda förutsättningar att förses med VA och elförsörjning.
- Prioritera områden nära den planerade kärnkraftsanläggningen.
- Undvik planlagda områden där tidsbegränsade bygglov blir planenliga. Då är det stor risk att byggnaderna permanentas.
- Undvik visuellt känsliga områden. Kraven på utformning av byggnaderna och dess närmiljö kan inte vara lika höga som vid permanent bebyggelse.
- Undvik jordbruksmark och annan skyddad mark. Utgången av en rättslig prövning mot miljöbalkens skydd av jordbruksmark är oklar. Det är sannolikt att ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark för tillfälliga bostäder ändå betraktas som att varaktigt ianspråktagande av jordbruksmarken.
- Vid motstridiga markanspråk – lyft frågan inom såväl projektorganisationen för planeringen av kärnkraftsanläggningen som kommunens ordinarie linjeorganisation.

Läs mer om var alla byggarbetare ska bo i rapporten till Varbergs kommuns pilotprojekt 2, som handlar om hur kommunen påverkas under byggtiden av en kärnkraftsanläggning (Folkeson & Larsson, 2025).



Tillämpa en tydlig processmetod, t.ex. Forum – Arena – Court

I långa och komplexa processer med flera delaktiga parter, men där ingen part äger hela frågan, kan det underlätta att följa en processmetod för att dela in arbetet i olika skeden med olika karaktär. Härigenom minskas risken för onödiga omtag och låsningar senare i processen.

Forum – Arena – Court är en sådan processmetod som kan vara användbar (Fredriksson, 2015). Metoden är också ett stöd för processledaren och andra aktörer som en slags karta och kompass. Var i processen befinner sig kommunen/aktören? Är alla parter på samma plats i processen? Vilka aktörer behöver samordnas?

Forumfasen är det öppna inledande skedet där kommunens projektgrupp diskuterar målbild och problembild. Vad ska uppnås? Vilka problem eller risker kan identifieras? Vilka förväntningar finns inom organisationen och på externa aktörer? I Forumfasen är det viktigt att:

- Identifiera vilka som bör delta i processen och hur och när de ska involveras.
- Vända på alla stenar för att inte missa något väsentligt och för att undvika att surdegar eller känsliga frågor göms undan.
- Spana både inåt i kommunens organisation och utåt på externa aktörer som kan ha inverkan på möjligheten att nå önskat slutresultat. Vilka externa aktörer behöver kommunen samordna sig med i olika faser och vem ansvarar för vad?

I forumfasen identifierar berörda nyckelpersoner från tjänsteorganisationen vilka frågor som kommunen behöver bevaka och ta ställning till. Det är viktigt att välja en kreativ workshop-miljö för att få fram så många idéer, farhågor/risker eller kopplingar mellan olika sektorer som möjligt. Viktiga knäckfrågor kan då lyftas i tid för politiskt ställningstagande. Knäckfrågorna rymmer sannolikt målkonflikter mellan olika allmänna intressen och har ett brett allmänt intresse. Forumfasen kan därför med fördel även rymma dialog med allmänheten.

För att kommunens diskussioner ska fokusera på rätt saker i detta tidiga skede är det nödvändigt att kärnkraftsaktören bidrar med underlag om avgränsning och utformning av den tänkta verksamheten. Det förutsätter alltså att kärnkraftsaktören delar med sig av material som fortfarande är på skisstadiet och utgör arbetsmaterial. Det kan vara en utmaning i en verksamhet som präglas av sekretess och säkerhetsklassning. Läs mer i kapitel 2, Sekretessbelagda handlingar och kapitel 10 Samverkan i tidigt skede.

Arenafasen är det organiserade skedet där kommunen tar fram utredningar till detaljplanen och analyserar frågor som behöver lösas innan byggnationen drar igång. Det kan vara lämpligt att skapa mindre arbetsgrupper som fokuserar på respektive fråga. I vissa fall kan kommunen ta fram utredningarna på egen hand. I andra fall krävs samverkan med andra aktörer, exempelvis Trafikverket. En effektiv framdrift förutsätter att Trafikverket deltar proaktivt i uppstart av utredningar för att enas om utgångspunkter, dimensionerande faktorer, prognoser m.m. Det skiljer sig dock från myndighetens sedvanliga arbetssätt som idag i huvudsak fokuserar på att i efterhand avge yttrande över slutförda utredningar. Läs mer i kapitel 8, Samverkan i tidigt skede.

Vilka utredningar som behöver tas fram varierar förstås mellan olika platser. Några frågor är dock generella och behöver utredas för samtliga projekt om nya kärnkraftsanläggningar. Framförallt:

- Identifiera lämpliga platser för tillfälliga bygglov för entreprenörsbostäder.
- Hur infrastrukturen till den tänkta kärnkraftsanläggningen kan/bör förstärkas eller byggas ut för att ha tillräcklig kapacitet, bärighet och säkerhet för alla trafikslag. Både under byggtiden och under fortsatt löpande drift.
- Hur VA-ledningar kan/bör förstärkas eller byggas ut till såväl tillfälliga entreprenörsbostäder som till själva anläggningen (om anläggningen ska kopplas till det kommunala VA-nätet).
- Hur kollektivtrafiken kan/bör utvecklas till kärnkraftsanläggningen och entreprenörsbostäder.
- Hur samhällsservice och kommersiell service behöver utvecklas under byggtiden och under fortsatt löpande drift.

Court är det formella skedet där vi går in i plan- och bygglagens, miljöbalkens och kärntekniklagens lagstyrda steg för en ny kärnkraftsanläggning. Vissa tillståndsprocesser inleds sannolikt parallellt med arena- eller till och med forum-fasen. Genom att synliggöra att det formella skedet drivs parallellt med det öppna eller organiserade skedet underlättas diskussionen om vad som är rimligt eller möjligt att uttala sig om för olika aktörer.

Det som ligger på kommunens bord i court-fasen är framförallt att driva detaljplanen för ny kärnkraftsanläggning till antagande, att ge tillfälliga bygglov för entreprenörsbostäder, att ansöka om lantmäteriförrättningar och skriva avtal med markägare vid markintrång för VA-ledningar eller annan kommunal infrastruktur. I de processer som andra aktörer driver är kommunens roll att yttra sig i tillståndsprocesserna. Detta gäller både de tillstånd som kärnkraftsaktören driver för själva kärnkraftsanläggningen, men även andra planer och tillstånd som följer av den nya anläggningen, exempelvis vägplaner för statlig infrastruktur eller nätkoncession för förstärkning av kraftnätet.

6 Vägledande översiktsplan

Specifika förhållanden i pilotprojektet

Varbergs kommun håller på att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan och en fördjupning av översiktsplanen för Väröbacka. I skrivande stund håller planerna på att beredas för att gå ut på granskning. I samrådshandlingen för den kommunomfattande översiktsplanen omnämns Vattenfalls utveckling av nytt kärnkraftverk på Väröhalvön. Att skapa förutsättningar för utveckling av nytt kärnkraftverk intill det befintliga kärnkraftverket Ringhals är en av kommunens inriktningar för ett resurseffektivt och fossilfritt energisystem (Välkommen till Varbergs nya översiktsplan!, 2024). Eftersom Vattenfall inte hade inkommit med sin ansökan om planbesked när samrådsförslaget för översiktsplanen togs fram, valde kommunen att inte visa området för det nya kärnkraftverket på mark- och vattenanvändningskartan utan enbart omnämna det i löpande text. Sannolikt kommer kommunen redovisa kärnkraftsfrågan på liknande sätt i granskningsskedet.

I samrådsförslaget för fördjupad översiktsplan (FÖP) för Väröbacka omnämns inte utbyggnad av nytt kärnkraftverk. I likhet med den kommunomfattande översiktsplanen fanns inte Vattenfalls planansökan vid tillfället då fördjupningen var ute på samråd. Väröbacka samhälle föreslås utvecklas med relativt omfattande ny bebyggelse. Flera frågor kopplat till kärnkraftverkets utbyggnad behöver samordnas med Vattenfall, framförallt trafiksäkerhet och utformning av gatumiljön genom samhället med anledning av ökad trafik till det nya kärnkraftverket, men även VA-frågor. Kommunens avdelning för samhällsplanering upplever att informationen från Vattenfall är knapphändig, vilket försvårar för kommunen att hantera frågorna i såväl den kommunomfattande översiktsplanen som dess fördjupning för Väröbacka (Samhällsplaneringschef och samhällsplanerare, Varbergs kommun, 2025).

Figur 4: Bilden visar del av Väröbacka samhälle, foto Varbergs kommun

Generella lärdomar

Peka ut geografiskt område för ny kärnkraftsanläggning i översiktsplanen

För kommuner som planerar för en ny kärnkraftsanläggning bör det framgå av kommunens översiktsplan. Översiktsplanen anger kommunens långsiktiga strategi för mark- och vattenanvändning och visar hur olika intressen, som miljö, infrastruktur och energiförsörjning ska samordnas och tillgodoses (Plan- och bygglagen (2010:900)). Översiktsplanen fungerar också som ett vägledande dokument för efterföljande detaljplanering och tillståndsprövning. En tydlig översiktsplan underlättar beslutsprocessen genom att kommunen har haft möjlighet att diskutera lämplig utveckling och avvägning mellan olika allmänna intressen när översiktsplanen togs fram. Det är viktigt att den lokala debatten ges utrymme när det handlar om så här stora projekt som kan påverka andra allmänna intressen lokalt. Om det finns befintliga verksamheter eller föreslås annan utveckling i närheten av en ny kärnkraftsetablering, bör kommunen vara tydlig med sin syn på lämplig utveckling av hela den kommundel som berörs.

En tydlig översiktsplan underlättar för andra berörda myndigheter att utläsa kommunens syn i frågan. Det ger förutsättningar för dialog och samverkan mellan kommunen, statliga myndigheter, miljödomstolar och andra aktörer, vilket är nödvändigt för stora och komplexa projekt som kärnkraftsanläggningar.

Tydliggör konsekvenser för andra allmänna intressen i översiktsplanen

En översiktsplan ska redovisa hur kommunen tar hänsyn till allmänna intressen enligt 2 kapitlet i plan- och bygglagen, vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Kommunen ska bland annat sträva efter en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning, långsiktigt god hushållning med mark och vatten, en god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper samt en god ekonomisk tillväxt och utveckling av bostadsbeståndet. Allmänna intressen är bland annat bostadsförsörjning, natur- och kulturmiljö, människors hälsa och säkerhet, miljö- och klimataspekter, utformning av bebyggelse och infrastruktur, hushållning med mark och vatten samt energiförsörjning.

Om det finns förslag på en ny kärnkraftsanläggning i kommunen bör översiktsplanen redogöra för hur andra allmänna intressen kan påverkas av den. Även om det är långt ifrån säkert att det kommer att etableras ett kärnkraftverk är det angeläget att identifiera vad det skulle innebära för bostadsförsörjning, näringsliv, infrastruktur, kommunikationer, naturmiljöer, vatten- och avlopp m.m. Genom att redogöra för hur olika allmänna intressen kan komma att beröras av en ny kärnkraftsanläggning kan översiktsplanen användas som ett verktyg för att identifiera knäckfrågor för kommunen i ett tidigt skede av planeringsprocessen. I vissa fall kan frågorna vara av mellankommunal eller regional karaktär. Detta gör översiktsplanen till ett lämpligt forum då översiktsplanen ska redogöra för frågor som angår två eller flera kommuner eller är av regional betydelse.

7 Kommunikation

Specifika förhållanden i pilotprojektet

Varbergs kommun har påbörjat arbetet med att fram en kommunikationsplan för planering av nytt kärnkraftverk för att tydliggöra olika aktörers roller i projektet (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025). I kommunens utkast till kommunikationsplan har kommunen identifierat interna och externa aktörer och deras kommunikationsbehov. På så sätt kan kommunikationen anpassas efter olika aktörers behov, förväntningar och kommunikationsmål (Varbergs kommun, 2025-05-04).

Många frågor om den planerade utbyggnaden riktas till kommunen även om det inte är kommunen som äger projektet och ansvarar för utbyggnaden av nytt kärnkraftverk. Det är därför viktigt att klargöra olika aktörers roller för allmänheten (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025). Kommunen är remissinstans, tar fram detaljplanen och beviljar bygglov, medan det är Vattenfall som är ansvarig för utbyggnaden.

Kommunen har påbörjat arbetet med att ta fram en projektwebbsida om planeringen av det nya kärnkraftverket. På webbsidan ska man till exempel kunna hitta länkar till kommunens yttranden över olika remisser under olika tillståndsprocesser och pågående arbete för detaljplan m.m. (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025).

Varbergs kommun har erfarenhet av att kommunicera om stora stadsbyggnadsprojekt, senast vid utbyggnad av en tågtunnel under centrala Varberg inklusive nytt stationsområde och stationshus, samt om utveckling av en ny stadsdel, Västerport. Kommunen har bland annat haft en mötesserie som kallades ”Byggröra i centrum” (BRIC). Det är ett forum mellan kommunen, Trafikverket, entreprenörer, fastighetsägare och andra berörda parter kring bygg- och stadsutvecklingsprojekten i centrum. Kommunen bedömer att upplägget för BRIC har fungerat väl (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025). Syftet var att informera om pågående och planerade stora byggprojekt som påverkar gator och trafik i stadskärnan. Deltagarna har fått möjlighet att ge synpunkter och bidra till att skapa en attraktiv stadskärna under byggtiden. Det har varit ett direkt och öppet sätt att minska osäkerhet och öka delaktighet under större stadsbyggnadsprojekt.

Figur 5: Illustration – Byggröra i centrum. Bild hämtad från Varbergs kommuns hemsida

Varbergs kommun har som ambition att efterlikna upplägget för BRIC i samband med planeringen av det nya kärnkraftverket med den skillnaden att det ännu tydligare behöver särskiljas vad som är kommunens roll och vad som är kärnkraftsaktörens och andra myndigheters roller (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025). Mycket av informationen kommer att hänvisas till Vattenfalls kommunikationsplattform.

Det har inkommit förfrågningar till kommunen från nybildade intressegrupper som vill få information från kommunen och Vattenfall. (Kommunikatör, Varbergs kommun, 2025). När kommunen har haft dialog med

Vattenfall om upplägg av kommunikationen om planeringen av det nya kärnkraftverket har Vattenfall sett juridiska svårigheter att ha möten med enskilda intressegrupper, då information som skulle kunna tolkas som en del av samrådet inom ramen för någon av de tillståndsprocesser som pågår, behöver vara öppet för alla.

Generella lärdomar

Ta fram en kommunikationsplan

Att ta fram en kommunikationsplan är en central förutsättning för att skapa struktur, tydlighet och förutsägbarhet i en lång process med många aktörer. Det minskar risken för missförstånd och ryktesspridning och ökar chansen för ett framgångsrikt genomförande. Det är angeläget att både kommunen och kärnkraftsaktören tar fram var sin kommunikationsplan och att dessa är samordnade med varandra för en genomtänkt samverkan i lämpliga delar.

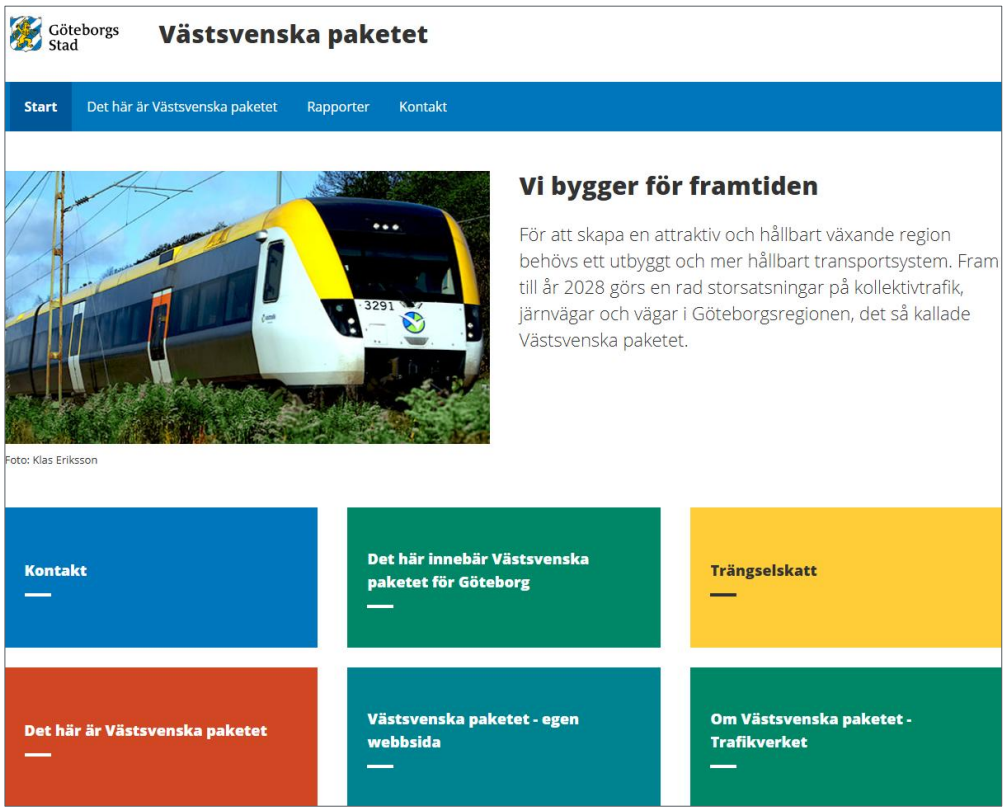
Kommunikationsplanerna bör utgå från intressentanalyser med primära och sekundära intressenter. Det är viktigt att identifiera aktörer som kan utgöra med- och motkrafter i processen. Ett sätt att skilja på olika intressenters behov är att analysera vem som behöver:

- Översiktlig kännedom om processen
- Djupare förståelse för avvägningar och prövningar inom processen
- Vara delaktiga i processen

Planering och utbyggnad av en kärnkraftsanläggning kommer att pågå i många år. Projektet är unikt och har ett stort allmänintresse. Frågan förväntas både engagera och sannolikt även uppröra. Det går idag ofta snabbt att mobilisera en grupp för att driva en fråga. T.ex. kan organisationer på kort tid få många anhängare via sociala medier om de lyckas få en viral spridning. Det finns idag en förväntan från allmänheten att få insyn och möjlighet att påverka, som kan vara större än vad berörda lagar kräver i form av samråd och annonsering. Ett exempel är att olika beslut enligt miljöbalken och plan- och bygglagen ska kungöras på kommunens anslagstavla och i ortstidning. Många läser idag nyheter via olika nyhetsprenumerationer på digitala plattformar vilket gör att få ser ortstidningarnas kungörelser. Kommunens anslagstavla är sannolikt inte heller särskilt välbesökt, vare sig i digital eller fysisk form.

Det är angeläget att både kommunens och kärnkraftsaktörens kommunikationsplaner strävar efter att skapa förutsättningar för delaktighet och inflytande utifrån korrekt information. Annars finns risk för ryktesspridning och falska information. Kommunikationsplanerna behöver ta avstamp i att så långt som möjligt möta allmänhetens förväntan på insyn och delaktighet, parallellt med att uppfylla lagens krav.

Många olika kanaler kan användas för att nå ut med information och skapa plattformar för dialog. Utöver en projektwebbsida kan även nyhetsbrev, mötesserier och sociala medier användas. Det är viktigt med en konsekvent använd grafisk profil. Samma visuella element – logotyp, färger, typsnitt och grafiska element bör återkomma i all kommunikation, oavsett kanal eller format. Det gör det lättare för allmänheten att känna igen projektet och att få en bild av hur olika delar hänger samman med helheten. Kommunens grafiska profil och visuella element bör skilja sig från kärnkraftsaktörens för att tydliggöra kommunens och kärnkraftsaktörens roller i processen.



Figur 6 Exempel från projektet Västsvenska paketet. Bilden visar projektets startsida på Göteborgs stads webbsida.

Figur 7: Exempel från projekt Slussen i Stockholm. Bilden visar hur allmänheten kan följa projektet. Stockholms stads webbsida.

Kommunens kommunikation

Kommunens kommunikationsplan behöver omfatta såväl interna som externa intressenter. Inom kommunen bör tjänsteorganisationens och politikernas behov särskiljas. Tjänsteorganisationen behöver löpande serva berörda politiker med information för att de ska kunna svara på frågor från allmänhet och media.

Kommunens syn på kärnkraftsanläggningen kommer sannolikt att prägla många olika beslut. Det behövs därför bred information till kommunens förvaltningar och bolag för att skapa förståelse för samband mellan olika beslut, kommunens roll och processens framdrift.

Externa intressenter kan omfatta lokalmedia, närboende, företag och entreprenörer, föreningar, polis och räddningstjänst, angränsande kommuner, berörda myndigheter m.fl.

Kommunen bör ha en strategi för hur kommunikationen ska utvecklas under processens gång. Bland annat om följande frågor:

- I vilka faser bör kommunen vara proaktiv och bjuda in till informationsmöten eller dylikt, på egen hand eller i samverkan med kärnkraftsaktören?
- I vilka andra faser bör kommunen ha en mer tillbakadragen roll?
- Vilken information är viktig att nå ut med till allmänheten? Exempelvis yttranden över remisser i berörda tillståndsprocesser, svar på vanligt förekommande frågor, kommunens syn i olika knäckfrågor (framförallt ställningstagande avseende det kommunala vetot[2], men även andra frågor som har stort allmänintresse) m.m.
- Hur särskiljs politiska ställningstaganden från tjänsteutlåtanden?
- Vilken rutin ska man ha för att löpande ge politiker fördjupad information? Vilka politiker behöver vilken information?
- Vilka personer/roller inom kommunen bör vara talespersoner i olika faser av processen?
- Hur kan risk för hot och våld för kommunens tjänstepersoner och folkvalda undvikas?

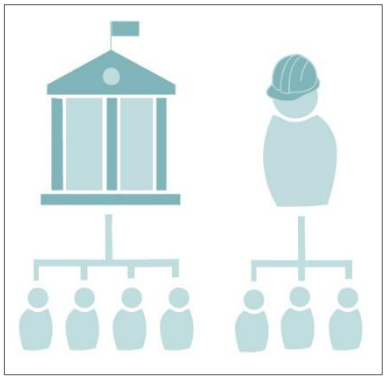
Kärnkraftsaktörens kommunikation

Kärnkraftsaktören behöver hitta en metod för att genomföra övergripande informationsmöten med allmänheten parallellt eller som en del av samrådsmöten om separata tillståndsprocesser. Det är över 40 år sedan det byggdes nya kärnkraftsanläggningar i Sverige[3]. Därmed kan det antas finnas bristfällig förståelse för att driva processer utifrån dagens förväntan från såväl myndigheter som allmänhet, vad gäller delaktighet och insyn. Kärnkraftsaktören bör därför dra lärdom från andra aktörer som har erfarenhet av att driva komplexa och långvariga projekt/processer med högt allmänintresse, exempelvis Svenska kraftnät och Trafikverket.

Dialogprocesserna inför och under utbyggnad av stora kraftledningar eller transportinfrastruktur har stora likheter med nya kärnkraftsanläggningar; De rymmer också tillståndsprocesser enligt miljöbalken och andra lagar, förutsätter svåra avvägningar mellan motstående intressen och utgår från nationella politiska mål. Dialoger med allmänheten utformas ofta i samverkan med den kommun som berörs. Projekten väcker också ofta starka känslor. Inför större samrådsmöten behöver därför arrangören beakta risker för att mötena urartar eller att personalen utsätts för hotfulla situationer.

Processen om nya kärnkraftsanläggningar har en ytterligare dimension genom att delar av materialet behöver omfattas av sekretess. Det är angeläget att löpande analysera vilka delar som av nödvändighet kräver sekretess, för att kunna ha öppenhet om allt annat. Det finns annars en risk för att kommunikationen präglas av en försiktighet som i onödan begränsar delaktighet och insyn.

[2] Enligt miljöbalken måste kommunfullmäktige tillstyrka projektet för att regeringen ska kunna bevilja tillstånd till kärnteknisk verksamhet.
[3] Sveriges senast byggda kärnkraftsanläggning är Forsmarks kärnkraftverk vars reaktorer togs i drift under första halvan av 1980-talet.



Tydliggör rollerna – kommunen versus kärnkraftsaktören

Vid utbyggnad av kärnkraftsanläggningar är kommunen varken kärnkraftsaktör eller medfinansiär. Projektet handlar om en verksamhetsetablering, om än en mycket stor sådan. Det innebär att kommunen behöver ha i åtanke att anläggningen inte är ett kommunalt projekt, utan kärnkraftsaktörens projekt.

Kommunens ansvar utgörs av att ta fram detaljplan samt vara myndighet och remissinstans vid olika beslut om mark- och vattenanvändning. Det kan också uppstå följdeffekter av anläggningen som initierar separata kommunala projekt, exempelvis i form av utbyggnad av VA-nätet. Kommunikationen om sådana delprojekt behöver både följa kommunens ordinarie kommunikationskanaler för den typ av projekt som det rör sig om, samt inkludera projektet i den överordnade kommunikationen om processen för ny kärnkraftsanläggning.

Det finns många frågor som ändå kan komma att riktas till kommunen även om kommunen egentligen inte är ansvarig aktör. Det är troligt att allmänheten och närboende kommer att söka sig till kommunen för svar på frågor eftersom det är svårt för den enskilde att veta vem som ansvarar för vad. Kommunen behöver därför vara beredd på att svara på många olika frågor från allmänheten och hänvisa till relevant aktör. Ofta ställs frågor direkt till politiska företrädare i kommunen. De behöver därför löpande få uppdaterad information för att kunna svara.

För frågor som rör kärnkraftsaktörens ansvar bör kommunen hänvisa vidare till kärnkraftsaktörens projektwebbsida eller dylikt. Om kommunen har en samlad syn i frågan (som exempelvis framgår av yttrande i remiss om en tillståndsprocess) bör det förstås också framgå.

8 Samverkan i tidigt skede

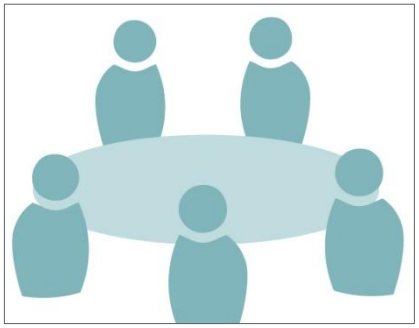
Specifika förhållanden i pilotprojektet

Kommunens detaljplanearbete för nytt kärnkraftverk förutsätter löpande samverkan med kärnkraftsaktören (i det här fallet Vattenfall AB) om tänkt utformning och omfattning på verksamheten. Vattenfall har ännu inte valt leverantör av kärnkraftverk. Val av leverantör avgör om det blir stora reaktorer eller små modulära reaktorer (SMR), vilket ger stora skillnader i utformning och dimensionering under såväl byggtid som drift. Innan leverantör är beslutad kan därför inte Vattenfall ge besked om ytanspråk, utformning av området, kringanläggningar eller antal personer under byggtid (Projektledare, Vattenfall AB, 2025). Detta innebär att detaljplanearbetet är mer eller mindre pausat då det inte kan drivas framåt på ett effektivt sätt utan underlag från kärnkraftsaktören om tänkt utformning och omfattning på verksamheten (Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun, 2025).

Vattenfall har bemannat sin projektorganisation med kompetens om kärnkraft, tillståndsprocesser och lantmäterifrågor. Projektorganisationen omfattar inte kompetens inom samhällsplanering. (Projektledare, Vattenfall AB, 2025). Kommunens planarkitekter och samhällsbyggnadsstrateger får därmed bära ansvaret för att identifiera utmaningar i planprocessen.

Planarbetet förutsätter även samverkan med länsstyrelsen om frågor som rör statens prövningsgrunder och med Trafikverket om påverkan på statligt vägnät. Kommunen önskar tidig dialog med Trafikverket om utgångspunkter för trafikutredning med anledning av transporter till det nya kärnkraftverket (Trafikplanerare och trafikstrateg, Varbergs kommun, 2025). Trafikverkets arbetssätt utgår dock ifrån att de yttrar sig över kommunens trafikutredningar i efterhand. De kan inte avsätta personella resurser i tidiga skeden innan det finns en utredning att ta ställning till (Samhällsplanerare, Trafikverket och Region Halland, 2025).

Generella lärdomar



Ge statliga myndigheter ett konsultativt uppdrag

Statliga myndigheter bör få ett konsultativt uppdrag för att säkerställa tidig samverkan och effektiv framdrift utan omtag. Med dagens arbetssätt inom exempelvis Trafikverket kan inte kommunen samråda om utgångspunkter för eventuella åtgärder på till exempel väg eller hamn förrän kommunen har tagit fram en trafikutredning. Det är först i efterhand som Trafikverket sätter samman en projektorganisation och har dialog med kommunen om vilka utgångspunkter de *borde ha haft* i sin utredning. Detta leder till onödiga omtag, förseningar och merkostnader. Även Accelerationskontoret[5] har identifierat att myndigheter kommer in för sent i beslutsprocesser och att de bör ges ett konsultativt uppdrag (Accelerationskontoret, 2024-12-30).

Tidig samverkan mellan myndigheter skulle kunna följa samma principer som vid avgränsningssamråd om miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt 6 kap. miljöbalken. Likt avgränsningssamrådet skulle kommunen då samråda om vilka frågor och aspekter som ska ingå i till exempel en trafikutredning, samt hur omfattande och detaljerad den ska vara. Syftet är att skapa ett ändamålsenligt beslutsunderlag och ge möjligheter för

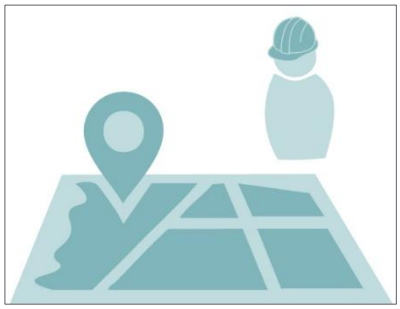
[5] Accelerationskontoret har uppdrag av regeringen att underlätta industrins gröna omställning och har mandat att förhandla och föreslå lösningar där långsamma processer och målkonflikter utgör hinder. https://accelerationskontoret.se

berörda parter att enas om utgångspunkter, dimensionerande faktorer, prognoser m.m. som utredningen ska baseras på. Samråd bör ske med länsstyrelsen, Trafikverket och andra berörda myndigheter och kommuner.

Länsstyrelsen har redan ett konsultativt uppdrag genom att de, enligt plan- och bygglagen, ska ge råd till kommuner om planering och byggande. De ska också samordna statens intressen i kommunernas planläggning. Det är tänkbart att vidga det konsultativa uppdraget till fler myndigheter. Förslagsvis i regeringens direktiv till berörd myndighet. Eventuellt i kombination med att ändra lagstiftningen så att upplägget för avgränsningssamråd även kan tillämpas i andra relevanta frågor.

Att ändra lagstiftningen innebär att den tidiga samverkan formaliseras. Det kan ha fördelen att man undviker oskäliga skillnader mellan enskilda tjänstepersoners tolkning av det konsultativa uppdraget. En nackdel kan vara att formerna för det tidiga samrådet övertolkas så att det blir ett nytt arbetsmoment som tar oskälig tid i anspråk.

Inom ramen för denna rapport nöjer vi oss med att konstatera att fler myndigheter bör få ett konsultativt uppdrag. Exakt hur detta ska utformas och vilka myndigheter som bör omfattas får utredas separat.



Kärnkraftsaktören bör ha kompetens inom samhällsplanering

En förutsättning för att få en effektiv framdrift av en detaljplan för en ny kärnkraftsanläggning är att kärnkraftsaktören har kompetens inom samhällsplanering. Kärnkraftsaktören kan då möta kommunens planerare i ett initierat samtal om omfattning och avgränsning av erforderliga utredningar samt lämplig detaljeringsnivå i detaljplanen. För att identifiera knäckfrågor för planarbetet är det ofta nödvändigt att zooma in i detaljer för att sedan zooma ut och se övergripande strukturer och samband. Detta arbetssätt förutsätter detaljerad information om den tänkta verksamheten. När frågan handlar om ett så specifikt ändamål som en kärnkraftsanläggning blir det nödvändigt att ha ett nära och öppet samtal mellan kommunen och kärnkraftsaktören. Annars finns risk för sena omtag när ny kunskap framkommer som medför ändrade ställningstaganden i detaljplanen.

För att kommunens diskussioner ska fokusera på rätt saker i ett tidigt skede är det nödvändigt att kärnkraftsaktören bidrar med underlag om avgränsning och utformning av den tänkta verksamheten. Det förutsätter alltså att kärnkraftsaktören delar med sig av material som fortfarande är på skisstadiet och utgör arbetsmaterial. Det kan vara en utmaning i en verksamhet som präglas av sekretess och säkerhetsklassning.

Vattenfall AB övergick från att vara en statlig myndighet (Statens Vattenfallsverk) till att bli ett statligt bolag 1991. Under arbetet med denna utredning har det framträtt att representanter för Vattenfall har en självbild som fortfarande har drag av att de skulle vara en myndighet, trots att det är över tre decennier sedan de bolagiserades. Från kommunens perspektiv är Vattenfall en exploatör/byggherre av en stor företagsetablering. När de uppträder som en statlig myndighet blir rollerna otydliga. Kommunens såväl tjänstepersoner som politiker blir osäkra och riskerar att tappa tilltron på sitt ansvar för mark- och vattenanvändning. God samverkan förutsätter förståelse och respekt för olika parters roller och ansvar. För att få god framdrift i planarbetet är det angeläget att kärnkraftsaktören äger sin roll som exploatör/byggherre och bidrar till planarbetet genom ett transparent och initierat samtal med kommunens planerare.

Allt är en förhandling

Stora samhällsplaneringsprojekt förutsätter ofta medfinansiering av olika parter för att kunna genomföras. Sådana projekt rymmer alltid förhandlingar. Man kan se förhandlingar i samband med samhällsplanering och infrastrukturutveckling som ett förhandlingsspel där parterna (Trafikverket, kommuner, regioner och ibland privata företag) är beroende av varandra för att lyckas genomföra projektet. Samtliga parter behöver vara medvetna om förhandlingsspelet och ha förhandlingskompetens. Parterna behöver också vara överens om spelplanen för att kunna skapa långsiktiga överenskommelser och värden för samhället. Med spelplanen menas de regler, principer och förutsättningar som styr förhandlingarna och samverkan mellan parterna. Om spelplanen är oklar riskerar förhandlingarna att bli konfliktfyllda och distributiva – en part vinner på bekostnad av en annan. Med en tydlig spelplan kan förhandlingarna bli integrerande och skapa gemensamma värden och långsiktiga överenskommelser. Det är vanligt att parterna har olika uppfattningar om ansvarsfördelning och prioriteringar, vilket kan försvåra överenskommelser (Cars, 2015).

Reglerna om exploateringsavtal utgör en sådan spelplan. En kommun får kräva att en exploatör/byggherre bekostar åtgärder som är nödvändiga för att en detaljplan ska kunna genomföras. Sådana medfinansieringsfrågor avtalas i ett exploateringsavtal (plan- och bygglagen 1 kap 4 § och 6 kap 40 §). Åtgärderna måste vara nödvändiga för planens genomförande och stå i rimlig proportion till exploatörens nytta av planen (Boverket, 2023). Kostnader för utbyggnad av kommunal service (t.ex. vård, skola och omsorg) eller drift och underhåll av anläggningar får inte föras över till exploatören. Detta räknas som kommunens kärnuppgifter och ska finansieras via kommunens budget.

Även om man kan tycka att det är entydigt vad som får och inte får skrivas in i ett exploateringsavtal sker det alltid en förhandling i samband med exploateringsavtalet. Vad är nödvändiga åtgärder? Vad motsvarar en rimlig proportion gentemot kärnkraftsaktörens nytta av planen? Kommunens kan använda sitt planmonopol i förhandlingen, genom att vägra att anta detaljplanen innan kärnkraftsaktören har skrivit under avtalet.

Spelplanen behöver skrivas om

Regeringen har nyligen beslutat om ett planföreläggande gentemot Kiruna kommun som visar på att spelplanen kan behöva skrivas om för att inte kommuner ska belastas ekonomiskt av stora projekt av nationellt intresse.

I april 2024 beslutade Kiruna kommun att avbryta arbetet med en detaljplan för en grafitgruva vid Nunasvaara utanför Vittangi då de befarade att gruvan skulle medföra en belastning på den kommunala ekonomin (Kommunstyrelsen, Kiruna kommun, 2024-04-08 § 107). En stor andel av de som kommer att arbeta i gruvan gör det enligt "fly in, fly out-principen” och betalar därför inte kommunal skatt i Kiruna. Kommunen får inga skatteintäkter trots att de får bära kostnader för kommunal service, infrastruktur och bostäder. Det kommer att uppstå kostnader som med dagens regelverk inte är möjligt att överföra på exploatören i samband med detaljplanen. Exempelvis i form av behov av sjukvård, räddningstjänst och slitage på vägnätet (Mattsson Kaupi, 2025) (Regeringen, 2025-01-23).

I samband med att Kiruna kommun avbröt planarbetet för grafitgruvan lämnade exploatören (gruvbolaget Talga AB) en begäran till regeringen om att förelägga kommunen att anta detaljplanen enligt 11 kap 15 § plan- och bygglagen (Talga AB, 2024-03-14). Gruvbolaget hävdade att Kiruna kommun använder sitt planmonopol för att motverka gruvetableringen genom att fördröja handläggningen och beslutsfattandet, samt att kommunen har ställt krav på åtaganden som sträcker sig långt över bolagets skyldighet. Exempelvis att finansiera kommunala verksamheter och bygga bostäder i kommunen. Regeringen gick på gruvbolagets linje och förelade Kiruna kommun att anta detaljplanen för grafitgruvan med hänvisning till riksintresse för värdefulla ämnen eller material (Regeringen, 2025-01-23).

Planföreläggandet skapar en oklar spelplan för förhandlingar i andra ärenden som rör riksintressen då det har visat att det kan löna sig för exploatören att klaga hos regeringen. Spelplanen behöver därför skrivas om för att kommuner inte ska belastas ekonomiskt av stora projekt som är av nationellt intresse. Det kan antingen göras genom att ändra regelverket för kommunal skatt och/eller genom att se över vilka åtgärder som kan hänskjutas till en exploatör/byggherre eller statlig medfinansiering. Exakt hur skattesystemet och/eller plan- och bygglagen eller andra styrdokument bör ändras får utredas separat. Läs mer i rapporten till Varbergs kommuns pilotprojekt 2 om ekonomiska konsekvenser för kommunen under byggtiden av kärnkraftsanläggningar (Folkeson & Larsson, 2025).

9 Referenser

Accelerationskontoret. (2024-12-30). *Årsredovisning - Accelerationskontoret för att underlägga industrins omvandling. Komm2024/00032.* Statens Offentliga Utredningar, Klimat- och Näringslivsdepartementet.

Beuerman, A. (30 juni 2025). Kommunikatör, Varbergs kommun. (C. Folkeson, Intervjuare)

Beuerman, A., & Ahlström, L. (7 mars 2025). Kommunikatör och planarkitekt, Varbergs kommun. (C. Folkeson, & C. Boström, Intervjuare)

Boverket. (2023). *Exploateringsavtal*. Hämtat från www.boverket.se: https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplanens-genomforande/exploateringsavtal/ 4 juni 2025

Cars, G. (2015). *Sverigeförhandlingen och sedan? Reflektioner om hur förhandlingsresultatet kan vårdas under förhandlingsprocessen och i den fortsatta samhällsplaneringen.* Trafikverket.

Devlin, E., & Törnell, J. (8 april 2025). Samhällsplanerare, Trafikverket och Region Halland. (C. Folkeson, C. Boström, J. Bengtsson, K. Oxvall, & M. Wehlin, Intervjuare)

Folkeson, C., & Larsson, F. (2025). *Hur påverkas kommunen under byggtiden av nya kärnkraftsanläggningar? Pilotprojekt för planering av ny kärnkraft, Naturvårdsverket 2025.* Norconsult Sverige AB.

Fredriksson, C. (2015). *En processmodell för strategisk samhällsplanering Forum - Arena - Court.* Institutionen för Samhällsplanering och miljö, Forskingsprogrammet Stadsregioner och utveckingskraft (STOUT), rapport 2015:1. Stockholm: KTH.

Förordning (2017:868).

Förordning 2007:1054.

Hyll, R., & Einarsson, P. (6 mars 2025). Projektledare och utredningsingenjör, Vivab. (C. Folkeson, & C. Boström, Intervjuare)

Kommunstyrelsen, Kiruna kommun. (8 april 2024 § 107). *Beslut att avbryta planprocessen, Detaljplan för Stenbrottet 2:1 m.fl, Nunasvaara Gruvindustri.*

Kärnkraftkommunernas Samarbetsorgan. (4 mars 2025). KSO presentation. *Naturvårdsverkets regeringsuppdrag om pilotprojekt för planering av ny kärnkraft.* Digital konferens : Kärnkraftkommunernas Samarbetsorgan (KSO).

Larsson, J., & Eriksson, F. (23 april 2025). Samhällsplaneringschef och samhällsplanerare, Varbergs kommun. (C. Folkeson, & F. Larsson, Intervjuare)

Lidberg, H. (17 mars 2025). Projektledare, Vattenfall AB. (C. Folkeson, & C. Boström, Intervjuare)

Mattsson Kaupi, M. (4 juni 2025). Planarkitekt Kiruna kommun. (C. Folkeson, Intervjuare)

Naturvårdsverket. (2025). *Kommuners pilotprojekt för planering av ny kärnkraft*. Hämtat från https://www.naturvardsverket.se/bidrag/bidrag-till-kommuners-pilotprojekt-for-planering-av-ny-karnkraft/

Oxvall, K., & Wehlin, M. (10 mars 2025). Trafikplanerare och trafikstrateg, Varbergs kommun. (C. Folkeson, & C. Boström, Intervjuare)

Plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringen. (2025-01-23). *Föreläggande enligt 11 kap. 15 § plan- och bygglagen (2010:900) avseende detaljplan, Stenbrottet 2:1, Nunasvaara, Kiruna kommun, Norrbottens län.* Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Regeringskansliet. (2023). *Färdplan för ny kärnkraft i Sverige*. Hämtat från https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/klimat--och-naringslivsdepartementet/ppt/231116-presentationsbilder-fardplan-for-ny-karnkraft-i-sverige.pdf

Strålsäkerhetsmyndigheten. (2023). *Utveckling av regelverk och andra åtgärder för befintlig och framtida kärnkraft (slutredovisning).* Strålsäkerhetsmyndigheten.

Talga AB. (2024-03-14). *Begäran om föreläggande enligt 11 kap 15 § plan- och bygglagen avseend eStenbrottet 2:1 Nunasvaara, Kiruna kommun.*

Varbergs kommun. (november 2024). *Välkommen till Varbergs nya översiktsplan!* Hämtat från www.varberg.se: https://oversiktsplan-samrad.varberg.se/#m=map_1&x=150000&y=6341002&z=0&l=1423%2C1444%2C1443%2C1445%2C1446%2C1451%2C1412&p=documentviewer%2Clayerswitcher

Varbergs kommun. (2025). *Ny kärnkraft, Väröhalvön*. Hämtat från www.varberg.se: https://varberg.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsutveckling/byggprojekt/miljo-och-infrastruktur/ny-karnkraft-varohalvon

Varbergs kommun. (2025-02-04). *Internremiss om yttrande över Underlag för avgränsningssamråd för ny kärnkraft på Väröhalvön, KSAU 2025-02-04, §38.*

Varbergs kommun. (2025-03-25). *Yttrande över underlag för avgränsningssamråd för ny kärnkraft på Väröhalvön, KS 2024/0376-20, §59.* Samhällsutvecklingskontoret.

Varbergs kommun. (2025-05-04). *Kommunikationsplan (arbetsmaterial).*

Vattenfall. (2024). *Hemställan om upphävande av naturreservat.*

Vattenfall AB. (2023). *När blir det ny kärnkraft i Sverige?* Hämtat från www.vattenfall.se: https://www.vattenfall.se/fokus/hallbarhet/ny-karnkraft-i-sverige/

Vattenfall AB. (2024). *Underlag för avgränsningssamråd.* Vattenfall AB.