



Kommittédirektiv

Ersättning vid avveckling av kärnkraftsreaktorer till följd av politiska beslut

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag om rätt till ersättning för det fall politiska beslut leder till avveckling av en kärnkraftsreaktor. Syftet med uppdraget är att ge förutsebarhet till ägare, minska risken för investerare och därmed möjliggöra fler investeringar i kärnkraft.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå vem som ska vara berättigad att få ersättning,
- föreslå vid vilken typ av politiskt beslut som det ska finnas rätt till ersättning,
- analysera i vilken utsträckning ersättning ska kunna betalas för påbörjade investeringar i nya kärnkraftsreaktorer som på grund av politiska beslut avbrutits innan reaktorn tagits i drift,
- föreslå en modell för beräkning av ersättning,
- lämna förslag på hur ersättningen ska finansieras,
- lämna nödvändiga författningsförslag eller andra förslag till reglering.

De delar av uppdraget som avser ersättning för påbörjade investeringar som inte kan färdigställas som planerat och beräkning av ersättningen ska redovisas senast 29 juni 2026. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 december 2026.

Uppdraget att föreslå hur ersättning ska betalas när politiska beslut leder till avveckling av en kärnkraftsreaktor

Bakgrund

För att Sverige ska nå sina klimatmål och möjliggöra industrins omställning genom elektrifiering och utfasning av fossila bränslen behövs en kraftfull utbyggnad av fossilfri elproduktion. För att Sverige ska kunna möta samhällets ökade behov av el och samtidigt säkerställa en hög leveranssäkerhet krävs en omfattande utbyggnad av fossilfri, planerbar och stabil elproduktion, som kärnkraft.

Den tidigare lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling gav regeringen möjlighet att besluta att rätten att driva en reaktor skulle upphöra. Enligt samma lag gavs tillståndshavaren och fastighetsägaren rätt till ersättning. Två kärnkraftsreaktorer har stängts av med stöd av lagen: Barsebäck 1 den 30 november 1999 och Barsebäck 2 den 31 maj 2005.

År 2010 upphävdes lagen om kärnkraftens avveckling. Den energipolitiska inriktningen (prop. 2008/09:163, bet. 2008/09:NU25, rskr. 2008/09:301) var då att kärnkraftsreaktorer inte längre skulle stängas innan de uppnått sin ekonomiska livslängd. Därmed behövdes det inte någon lag som gjorde det möjligt för regeringen att besluta om avstängning av en reaktor. Rätten till ersättning upphörde därmed också.

Trots att regeringen upphävde lagen om kärnkraftens avveckling har ytterligare kärnkraftsreaktorer avvecklats, vilket delvis varit följden av politiska beslut som försämrat de ekonomiska förutsättningarna för kärnkraften. Synen på kärnkraft i flera riksdagspartier har skiftat över tid, vilket kan ha bidragit till att risken för investeringar i kärnkraft uppfattas som hög. Tillståndshavare och fastighetsägare har inte möjlighet att få någon ersättning från staten för nedläggning av reaktorer efter 2010.

Investeringar i kärnkraft innebär stora projekt med omfattande finansiella åtaganden över långa tidsperioder och är därför särskilt beroende av att de regulatoriska förutsättningarna är långsiktiga. För ägare av existerande kärnkraftverk kan risken för politiska interventioner hämma viljan att göra nödvändiga investeringar i drift och drifttidsförlängning av reaktorer. För potentiella nya kärnkraftsreaktorer är risken ännu högre, eftersom de stora investeringarna ger avkastning först på lång sikt. Det krävs därför en ökad

säkerhet för investerare om att skiftande politiska ställningstaganden inte ska undergräva långsiktiga investeringar.

Ersättning vid avveckling av kärnkraftsreaktor

För att en rätt till ersättning vid avveckling av en kärnkraftsreaktor ska ge tillräcklig säkerhet från politisk intervention bör den täcka flera typer av nationella politiska beslut. För att ersättningen ska uppfylla sitt syfte bör ersättning kunna komma i fråga även om beslut från riksdagen eller regeringen inte innebär ett explicit förbud mot verksamheten, men ändå har som följd att en kärnkraftsreaktor permanent stängs av. Vad som är ett tillräckligt samband mellan ett politiskt beslut och avveckling av en reaktor för att ersättning ska betalas kommer slutligen att behöva prövas av en ansvarig myndighet eller domstol. Eftersom regleringen inte kan förväntas tillämpas mer än i enstaka fall är det viktigt att det finns en analys redan före införandet, till vägledning för framtida tillämpning, för att identifiera och exemplifiera den typ av åtgärder som regleringen är avsedd att omfatta. Analysen kan också ta ledning av jämförelse med internationella investeringsskyddsavtal och de avvägningar och principer som tillämpas för sådana avtal.

Rätt till ersättning bör inte finnas för alla typer av åtgärder som leder till minskad lönsamhet för ett kärnkraftverk, eftersom det skulle kunna motverka införandet av allmänna åtgärder på elmarknaden eller åtgärder till förmån för specifika kraftslag. Ersättning bör också endast kunna betalas vid avveckling av kärnkraftsreaktorer som fram till det politiska beslut som leder till avveckling har hållits i gott skick och drivits på ett säkert sätt. Vad som utgör en säker drift bör även kunna utvecklas genom väl underbyggda krav på standardhöjande åtgärder för t.ex. säkerhet, hälsa och miljö. Kraven på strålskydd och kärnsäkerhet ska vara oförändrat höga.

I den tidigare lagen om kärnkraftens avveckling var det enbart tillståndshavare och fastighetsägare som kunde ha rätt till ersättning. I dag har de bolag som driver existerande kärnkraftverk i stor utsträckning flera ägare och det kan komma att byggas kärnkraftsreaktorer även på nya platser. Det kan då finnas skäl att även andra ges rätt till ersättning.

En reglering som gynnar viss typ av verksamhet genom en särskild rätt till ersättning skulle kunna anses som ett statligt stöd enligt EU:s statsstödsregler. Beslut om ersättning skulle då behöva föregås av ett

godkännande från Europeiska kommissionen. I den utsträckning som regleringen bedöms motsvara ersättning vid expropriation är det dock inte säkert att den ska anses gynnande för mottagaren på ett sätt som krävs för att ersättningen ska anses utgöra statsstöd.

Utredaren ska därför

- föreslå vem som ska vara berättigad att få ersättning,
- föreslå vid vilken typ av politiskt beslut som det ska finnas rätt till ersättning,
- föreslå vilken typ av samband som ska krävas mellan politisk intervention och avvecklingen av en kärnkraftsreaktor,
- säkerställa att lämnade förslag är förenliga med EU:s statsstödsregler och vid behov föreslå hur en anmälan till Europeiska kommissionen kan utformas,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ersättning för påbörjade investeringar som inte kan färdigställas som planerat

Investeringar i nya kärnkraftsreaktorer är i ännu högre grad än investeringar i reaktorer som redan är i drift beroende av politisk stabilitet, eftersom dessa investeringar är direkt avhängiga regeringsbeslut om tillstånd och eventuellt även statlig riskdelning. Det kan därför vara lämpligt att ersättning inte bara kan betalas för kärnkraftsreaktorer som avvecklas, utan även för investeringar i nya reaktorer som inte kan färdigställas som planerat. Det behövs en analys av när en påbörjad investering bör inkluderas i en rätt till ersättning. En påbörjad investering bör ha konstaterats vara genomförbar med hänvisning till processer om tillåtlighet enligt miljöbalken (1998:808) och tillstånd enligt lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet innan ersättning för en avbruten investering kan betalas.

Lagen (2025:587) om statligt stöd för investeringar i ny kärnkraft anger att regeringen får besluta att lämna stöd i form av statliga lån och dubbelriktade differenskontrakt för byggande av nya kärnkraftsreaktorer. Villkoren för stödet ska regleras i ett avtal. De bolag som tecknar ett sådant avtal med staten kan ha rätt att kräva ekonomisk kompensation i de fall avtalet bryts.

Avtal kan vara mera ändamålsenliga än författning för att hantera vissa risker för ändrade förutsättningar efter politiska beslut för de bolag som tar emot

statligt stöd enligt lagen om statligt stöd för investeringar i ny kärnkraft. Nya investeringar i kärnkraft som inte omfattas av en eventuell statlig riskdelning kan antas vara mer exponerade för en risk att investeringar avbryts på grund av politiska beslut.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning ersättning ska kunna betalas för påbörjade investeringar i nya kärnkraftsreaktorer som på grund av politiska beslut avbrutits innan reaktorn tagits i drift,
- bedöma i vilken utsträckning rätten till ersättning även bör omfatta påbörjade investeringar i nya kärnkraftsreaktorer som omfattas av avtal enligt lagen om statligt stöd för investeringar i ny kärnkraft.
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Beräkning av ersättningen

Avvecklingen av kärnkraftsreaktorerna i Barsebäck var följden av ett direkt politiskt beslut och ersattes ekonomiskt av staten genom ett avtal med ägarbolagen som också underställdes riksdagen genom propositionen Godkännande av avtal om ersättning i samband med stängning av Barsebäcksverket, m.m. (prop. 1999/2000:63). Förutsättningarna för att beviljas ersättning reglerades i lagen om kärnkraftens avveckling, som hänvisade till expropriationslagen (1972:719).

Hur ersättningen ska beräknas bör vara bestämt på förhand. Det kan finnas skäl att, liksom i tidigare lagstiftning, utgå från expropriationsrättsliga principer eller att anknyta till annan lagstiftning där det finns existerande praxis om hur ersättning ska fastställas. Finansieringen av ersättningen bör vara ändamålsenlig för en ersättning som inte antas betalas ut mer än i enstaka fall.

Utredaren ska därför

- föreslå en modell för beräkning av ersättning,
- lämna förslag på hur ersättningen ska finansieras,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva förslagets konsekvenser för Sveriges energiförsörjning, klimat, människors hälsa, miljö och övriga samhällsintressen. Förslagen får inte påverka det kommunala självstyret negativt eller sänka kraven på strålskydd och kärnsäkerhet. Förslagen ska vara förenliga med Euratomrätten, EU:s regelverk för statsstöd och EU-rätten i övrigt. Utredaren ska särskilt bedöma förslagets konsekvenser för statsbudgeten, domstolar och andra prövningsmyndigheter, kommuner där kärnkraftsreaktorer drivs eller är under uppförande, tillståndshavare och ägare av fastigheter som används för kärnkraftsreaktorer.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Av särskild betydelse är den pågående Kärnkraftsprövningsutredningen (KN 2023:04), uppdraget att analysera, föreslå och bereda förslag till ny lag om kärnteknisk verksamhet (KN 2024:B) och arbetet vid sekretariatet för finansiering av ny kärnkraft på Finansdepartementet.

De delar av uppdraget som avser ersättning för påbörjade investeringar som inte kan färdigställas som planerat och beräkning av ersättningen ska redovisas senast 29 juni 2026. Denna redovisning behöver inte innehålla författningsförslag. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 december 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)