

YTTRANDE

Stockholm och Göteborg den 13 september 2019

Till:
Miljödepartementet
103 33 Stockholm
m.remissvar@regeringskansliet.se

Miljödepartementets dnr: M2019/00862/Ke
och M2019/00131/Ke

Yttrande från Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, över betänkandet "Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar (SOU 2019:16)" och över Kärnavfallsrådets förslag att förstärka ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör geologisk förvaring av använt kärnbränsle, d.v.s. medel ur kärnavfallsfonden

Miljödepartementet har den 24 april 2019 skickat ut en remiss av betänkandet "Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar (SOU 2019:16)" (dnr M2019/00862/Ke). Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, nedan kallade föreningarna, lämnar härmed in ett gemensamt yttrande över förslaget.

Dessutom passar föreningarna på att yttra sig över Kärnavfallsrådets förslag från den 22 januari 2019 om ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör geologisk förvaring av använt kärnbränsle. Rådet föreslår en ändring av finansieringslagen (SFS 2006:647) för att möjliggöra att ideella föreningar åter ska kunna erhålla medel ur kärnavfallsfonden. En sådan ändring kan eventuellt genomföras i samband med att följdändringar görs i finansieringslagen när den nya kärntekniklagen beslutas av riksdagen. Kärnavfallsrådets skrivelse har dnr M1992:A/2019/127 hos rådet och M2019/00131/Ke hos regeringen och bifogas som bilaga.

Föreningarna anser att det är utmärkt att kärntekniklagen moderniseras och utredningen har generellt sett gjort ett bra arbete med att ta fram ett förslag till en ny lag. Föreningarna vill framföra följande synpunkter på förslaget:

1. Vikten av att kärntekniklagen är i samklang med miljöbalken

Föreningarna anser att det måste bli tydligt klargjort i den nya kärntekniklagen med förarbeten att bedömningar som görs och beslut som tas enligt lagen måste vara grundade i de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken och den praxis för att väga samman olika intressen som är etablerad i miljöprövningar enligt miljöbalken.

Föreningarna hade helst sett att kärntekniklagen och strålskyddslagen infogades i miljöbalken enligt det utredningsförslag som presenterades 2011, "Strålsäkerhet - gällande rätt i ny form", SOU 2011:18. Föreningarna menar att regeringen i framtiden bör verka för att den särlagstiftning som finns inom områden där det finns en betydande miljöpåverkan inordnas under miljöbalken.

Enligt den nuvarande kärntekniklagens 5b § ska Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) vid prövning av ärenden tillämpa 2 kap. och 5 kap. 3-5 §§ miljöbalken, d.v.s. myndigheten ska använda de allmänna hänsynsvillkoren m.m. och se till att miljö kvalitetsnormer uppfylls. Detta betyder att beslut som tas enligt kärntekniklagen inte ska avvika från domar som tas av miljödomstolarna i de grundläggande avvägningar som sker i de parallella prövningarna av tillståndsansökningar.

Föreningarna menar att det varit anmärkningsvärt svårt för SSM att frånga synsättet att strålsäkerhetsfrågor i första hand kan hanteras enligt praxis etablerad vid tillämning av ”myndighetens egna lag”. Detta har lett till en risk att bedömningar görs och beslut tas som inte är helt i överensstämmelse med de allmänna hänsynsvillkoren i miljöbalken och etablerad praxis från mark- och miljödomstolsprövningar.

Det tydligaste exemplet på hur detta har lett till problem är i prövningen av ansökningarna om att få bygga ett kärnbränsleförvar i Forsmark. Om SSM hade följt miljöbalken skulle myndigheten ha kommit fram till en liknande rekommendation till regeringen som domstolen levererade i sitt yttrande den 23 januari 2018.

Det finns vidare ett antal andra frågeställningar som relaterar till miljöbalken, som redovisas i det följande. Föreningarna har uppfattat att utredningen har haft ambitionen att se till att den nya kärntekniklagen är i samklang med miljöbalken. Detta är bra, men ytterligare förtydliganden och förbättringar skulle kunna göras. Regeringen måste se till att så sker och att det blir tydligt i lagförslaget i den proposition som ska lämnas till riksdagen att tillämpningen av kärntekniklagen ska följa miljöbalken och etablerad praxis från miljödomstolsprövningar i de avseenden som framgått ovan.

2. Det ska vara visat att en kärnteknisk anläggning eller verksamhet är säker när tillstånd ges eller andra beslut tas

Ett exempel på SSM:s syn att beslut enligt kärntekniklagen kan göras enligt praxis enligt sin egen syn på myndighetens förvaltningspraxis är att beslut tas där begreppet ”uppfyller, eller har visat att [det finns] förutsättningar att uppfylla” används. Som ett exempel angavs i myndighetens yttrande till mark- och miljödomstolen över kärnbränsleförvaret den 29 juni 2016 att ”SKB uppfyller, eller har visat att företaget har förutsättningar att uppfylla, de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken för att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande strålning”¹. Eftersom miljöbalkens allmänna hänsynsregler föreskriver att det ska visas att en verksamhet är säker innan tillstånd ges – möjligheten att detta visas *efter* att tillstånd ges finns inte – ledde till en för SSM besvärande utfrågning av rättens ordförande vid huvudförhandlingen för kärnbränsleförvaret.

Så sent som i början av september i år använde SSM samma uttryckssätt i ett yttrande till regeringen där myndigheten tillstyrkte Westinghouses ansökan om fortsatt tillstånd enligt kärntekniklagen för kärnbränslefabriken i Västerås. SSM bedömer att ansökan kan tillstyrkas utgående ifrån ”att verksamheten i huvudsak uppfyller och har förutsättningar att uppfylla gällande krav”².

Föreningarna anser att det måste förtydligas i den nya kärntekniklagen att det ska *visas* att en kärnteknisk anläggning eller verksamhet är säker innan tillstånd kan ges eller andra beslut tas.

Det är exempelvis viktigt att vid tidpunkten varje beslut i den s.k. stegvisa prövning som föreslås regleras i den nya lagen, t.ex. ett beslut om att tillåta byggstart för ett geologiskt förvar för radioaktivt avfall, måste det vara klarlagt att det existerande underlaget vid den tidpunkten visar att anläggningen kommer att bli säker.

3. Samråd i den ”stegvisa prövningen”

Föreningarna menar att det är viktigt att det blir tydligt när den nya kärntekniklagen antas att det ska ske samråd inför beslut som kan ge miljöpåverkan, även när dessa sker endast enligt kärntekniklagen i

¹ http://www.mkg.se/uploads/Aktbilagor/406_Nacka_TR_M_1333-11_Aktbil_406_Yttrande_fran_SSM_160629.pdf

² Se kommentar i pressmeddelandet och andra sidan i yttrandet som finns här: <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/press/nyheter/2019/stralsakerhetsmyndigheten-tillstyrker-westinghouses-ansokan-om-fortsatt-tillstand/>

den s.k. stegvisa prövningen som ska regleras i den nya lagen. Den nya lagen måste uppfylla kraven i Århuskonventionen. I det förslag som föreligger ska samråd ske i den särskilda prövningen, men det är oklart hur det ska ske och hur det ska garanteras att hänsyn tas till synpunkter som framförs i samrådet.

Enligt miljöbalken ska verksamhetsutövaren samråda innan en ansökan lämnas in. Så bör vara fallet även i den stegvisa prövningen. Dessutom bör det garanteras att SSM genomför en öppen prövning av ansökan där alla kan komma till tals. Prövningen bör efterlikna en miljöprövning enligt miljöbalken med skriftväxling, en kompletteringsfas och en fas för argumentation i sak efter kungörelse. Dessutom bör en muntlig förhandling, likt en huvudförhandling i domstol, ske innan SSM tar sitt beslut.

4: Möjligheten för allmänhet och miljöorganisationer att överklaga beslut

Det ska vara tydligt i den nya kärntekniklagen att allmänhet och miljöorganisationer ska kunna överklaga beslut som kan innebära miljöpåverkan i likhet med den talerätt som etablerats i miljöbalksärenden. Detta är egentligen en självklarhet vid en implementering av Århuskonventionen, men det är bra att det är tydligt i den nya lagstiftningen. Det finns annars en risk att det spills onödig tid i framtida tillståndsärenden när oklarheter ifråga om talerätt och överklagbarhet leder till överklaganden och återförvisningar.

Föreningarna menar att det är särskilt viktigt att det regleras hur beslut i den stegvisa prövningen ska kunna överklagas så att det kan fastställas att samråd skett på föreskrivet sätt och att det i tillräcklig omfattning tagits hänsyn till synpunkter som framförts.

5. Principdiskussion om begreppen ”slutförvar” jämfört med ”geologiskt förvar”

Föreningarna anser att det är dags att utmönstra begreppet ”slutförvar” i den svenska lagstiftningen. Begreppet antyder att när ett geologiskt förvar för radioaktivt avfall försluts så är det bara att ”slänga bort nyckeln och glömma bort det”. Så är inte fallet. Staten, eller den mänsklighet som befinner sig i trakten av slutförvaret under långa tidsrymder, har ett långsiktigt ansvar för att se till att innehållet i slutförvaret förblir säkert där det är.

När det föreslås att begreppet ”geologiskt slutförvar” införs i den nya lagen föreslår föreningarna att begreppet i stället blir ”geologiskt förvar”. Då kan begreppen ”slutförvar” och ”slutförvara” i den nya lagen genomgående ersättas med ”geologiskt förvar” och ”geologisk förvara” i lagen. Motsvarande följdändringar görs i andra lagar.

6. Sistahandsansvar efter tillslutning av ett geologiskt förvar för radioaktivt avfall

Föreningarna stödjer att staten får ett sistahandsansvar efter tillslutning av ett geologiskt förvar för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. Föreningarna anser dock att de kostnader som staten får för sådan framtida verksamhet bör hanteras enligt principen att förorenaren betalar. Det betyder att medel bör betalas in i kärnavfallsfonden, eller i en separat fond, för att täcka dessa kostnader. Detta kan hanteras genom att en del av kärnavfallsavgiften avsätts för sådana ändamål. Det är då viktigt att dessa medel inte får användas till annat, t.ex. för att finansiera uppkommande brist på medel i fonden för drift av geologiska förvar.

Föreningarna menar dessutom att det är viktigt att regeringen redan nu börjar arbetet med att förbereda för det långsiktiga ansvaret efter förslutning. En viktig fråga som det redan idag arbetas med i Sverige är hur information om slutförvaret ska kunna bevaras och överföras till framtida generationer³. Riksarkivet har redan satt upp frågan som en prioriterad frågeställning att arbeta med. Regeringen bör se till att Kärnavfallsrådet och SSM också får i uppgift att arbeta med frågan.

7. Synpunkter på Kärnavfallsrådets förslag att ”förstärka ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör slutförvaring av använt kärnbränsle”

³ Se exempelvis den internationella workshop som i maj 2018 anordnades av Riksarkivet, Kärnavfallsrådet och SSM i samarbete med akademiska aktörer, kärnavfallskommuner och miljöorganisationer: <https://www.karnavfallsradet.se/en/workshop-information-and-memory-for-future-decision-making-radioactive-waste-and-beyond>

Ideella miljöorganisationer har sedan 2005 kunnat erhålla stöd för arbete med kärnavfallsfrågor. Mellan 2005 och 2017 fördelades medel ur kärnavfallsfonden och detta reglerades i den s.k. finansieringslagen (SFS 2006:647) och i finansieringsförordningen (SFS 2017:1179). Av olika skäl flyttades medlen från början av 2017 över till statsbudgeten och de fördelas sedan 2018 av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM).

Det tillkom en viktig förändring i samband med skiftet till budgetmedel. Med stöd av fondmedel kunde dessa endast användas för arbete med frågor som rör använt kärnbränsle. Medlen från statsbudgeten kan användas för arbete med frågor som rör använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall.

Trots att miljöorganisationer inte längre kan erhålla medel ur kärnavfallsfonden finns de delar i finansieringslagen (4 § punkt 9) och finansieringsförordningen (36-38 §) som rörde medel till miljöorganisationer fortfarande kvar även om de f.n. inte tillämpas.

Den 22 januari 2019 skickade Kärnavfallsrådet en skrivelse till regeringen där rådet med mycket god argumentation föreslog att ideella miljöorganisationer åter skulle kunna erhålla medel ur kärnavfallsfonden. Skrivelsen bifogas som bilaga.

Kärnavfallsrådet motiverar sitt förslag på följande sätt:

”I propositionen 2000/01:130 ”Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier” gjorde regeringen bedömningen att om det uppkommer behov av specifika insatser i slutförvarsfrågan kan sådana insatser finansieras med medel ur Kärnavfallsfonden.

Mark- och miljödomstolen framhåller att det vid den fortsatta prövningen behövs en diskussion om hur miljöorganisationer och enskilda kan ges en möjlighet till fortsatt information om och deltagande i miljöprocessen.

Århuskonventionen ger ideella föreningar en särställning när det gäller deltagande i beslutsprocesser. Konventionens tre pelare är – tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Grundprincipen är att de rättigheter som garanteras av Århuskonventionens tre pelare gäller utan diskriminering på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist.

Kärnavfallsrådet anser av de skäl som framförts ovan att finansieringslagen även fortsättningsvis borde ge utrymme för ett finansiellt stöd åt de ideella föreningar som är beredda att engagera sig i frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle. Rådets förslag syftar till att långsiktigt, med stöd av finansieringslagen, ge ideella organisationer möjlighet att engagera sig i slutförvarsfrågan. Ett ekonomiskt bidrag, som enligt regleringsbrevet till Strålsäkerhetsmyndigheten utbetalas för ett år i taget, ger inte samma möjlighet för de ideella organisationerna att långsiktigt bygga kunskap i slutförvarsfrågorna som en lagreglering enligt finansieringslagen kan ge.

Stödet har hittills varit synnerligen blygsamt i förhållande till projektets totalkostnad. Stöd får ges med högst 2,5 miljoner kronor per förening och kalenderår och med totalt högst 3,5 miljoner kronor per kalenderår. De insatser och den kunskap som de ideella föreningarna hittills bidragit till motsvarar mer än väl denna kostnad. Rådet kan inte se att ett fortsatt stöd skulle vara i strid med lagstiftningen.”

Rådet föreslog att det stycke i finansieringslagen som anger hur ideella organisationer ska kunna erhålla medel ändras enligt följande:

4 § punkt 9

Nuvarande lydelse:

"stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle."

Kärnavfallsrådets förslag till ny lydelse:

"stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering och fortsatt prövning av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle."

Enligt föreningarnas mening är det ett utmärkt förslag att åter införa ett system med medel till ideella miljöorganisationer ur kärnavfallsfonden. Samtidigt har rådet inte tagit hänsyn till att regeringen vid övergången till användning av budgetmedel vidgat användningsmöjligheterna till använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. Föreningarna menar att den argumentation som kärnavfallsrådet för måste gälla för hela kärnavfallsområdet inklusive det arbete med rivning av kärntekniska anläggningar som ger upphov till nytt avfall.

Naturskyddsföreningen och MKG har i samband med den nyss genomförda moderniseringen av finansieringslagen föreslagit en förändring av att punkt 9 vad gäller ideella miljöorganisationers möjlighet att använda medel ur kärnavfallsfonden. När föreningarna, tillsammans med Jordens Vänner, nu några år senare sett över frågan menar vi att en möjlig bra formulering skulle kunna vara:

4 § punkt 9

Nuvarande lydelse:

"stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle."

Föreningarnas förslag till ny lydelse:

"stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor som rör om lokalisering [~~och fortsatt prövning~~] av anläggningar för hantering och geologisk slutförvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall."

d.v.s. rent utskrivet:

"stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor som rör hantering och geologisk förvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall."

Skälet till att förändra så att ordet "lokalisering" tas bort är att det endast förvirrar. Begreppet var tillämpligt i början av 2000-talet när den ursprungliga ändringen av lagen gjordes och då det fortfarande inte var klart var det geologiska förvaret för använt kärnbränsle skulle ligga.

Skälet till att undvika formuleringen "och fortsatt prövning" som Kärnavfallsrådet föreslår är att det skulle begränsa verksamhet till pågående miljöprövningar. Deltagande i samrådsprocesser eller arbete med en generell granskning av kärnavfallsverksamhet med tillstånd (byggande, drift, förslutning, rivning) skulle då inte vara möjligt. Inte heller arbete med bredare frågor som exempelvis hur information om slutförvaret efter tillslutning kan föras över till framtiden.

Skälet till att undvika ordet "anläggningar" är att inte utesluta frågor som rör t.ex. transporter eller rivning av kärntekniska anläggningar (som det också finns medel i fonden för).

Motiveringen för att "slutförvaring" ersätts med "geologisk förvaring" motiveras i punkt 5 ovan.

I nuvarande formuleringar under olika punkter i 4 § finansieringslagen används "kärnavfall" som begrepp i stället för "annat radioaktivt avfall". Enligt den aktuella utredningens förslag föreslås begreppet kärnavfall definieras som radioaktivt avfall som uppkommit i en tillståndspliktig kärnteknisk verksamhet. Kärnavfall blir därmed en delmängd av vad som är radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen. Föreningarna menar att det i vissa fall kan vara bättre att använda "annat radioaktivt avfall" i punkterna i 4 § eftersom det tillåter en användning av fondmedel för att t.ex. arbeta med

frågor som rör det svenska historiska radioaktiva avfallet. Efter att den s.k. Studsvikslagen (SFS 1988:1597) upphört att gälla så täcks dessutom finansieringen av detta av avfall av finansieringslagen.

Av intresse för möjligheten att genomföra en lagändring enligt ovan är att det även finns ett behov av att ändra kommunernas punkt 8 i samma paragraf (§ 4). Detta eftersom kärnavfallskommunerna enligt nuvarande formulering endast får använda medel ur kärnavfallsfonden för kostnader i samband med miljöprövningar och för informationsinsatser. Men kommunerna vill även använda medel till annat utrednings- och granskningsarbete, t.ex. av finansieringsfrågor och forsknings- och utvecklingsfrågor.

Om det skulle vara av intresse för den fortsatta beredningen av Kärnavfallsrådets förslag kan föreningarna inkomma med ovanstående synpunkter även i ett separat yttrande i ärende M2019/00131/Ke.

Med vänlig hälsning,

Johanna Sandahl
Ordförande, Naturskyddsföreningen

Mikael Sundström
Ordförande, Jordens Vänner

Ylva Lundh
Ordförande, MKG

Kontakt för frågor rörande yttrandet:

Johan Swahn
Kanslichef, MKG
Mobil: 070-4673731
E-post: johan-swahn@mkg.se

Oscar Alarik
Miljöjurist, Naturskyddsföreningen
Mobil: 070-6113229
E-post: oscar.alarik@naturskyddsforeningen.se

Bilaga: ”Ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör slutförvaring av använt kärnbränsle”, Kärnavfallsrådets skrivelse till Statsrådet och chefen för Miljödepartementet, 22 januari 2019