

YTTRANDE

2019-08-29 Ärendenr:
NV-03275-19

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över remiss av utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16) (M2019/00862/Ke)

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket begränsar sitt yttrande till de frågor som har koppling till miljöbalken och Naturvårdsverkets ansvarsområde när det gäller prövningen av kärnteknisk verksamhet, närmare bestämt frågor om beaktande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, art- och områdesskydd enligt 7 och 8 kap. miljöbalken, samt frågan om statens ansvar.

Naturvårdsverket vill särskilt betona vikten av att den nya kärntekniklagen förtydligar förhållandet mellan prövningen enligt kärntekniklagen respektive miljöbalken. Därför vill vi lyfta fram kopplingen till miljöbalkens syfte, tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna och relevanta hänvisningar till miljöbalken. Det kvarstår frågeställningar när det gäller själva tillståndsprövningarna enligt de båda lagstiftningarna. En kommande proposition bör tydligare belysa hur bevisbördan enligt miljöbalken tillämpas i den stegvisa prövningen och hur miljöbalkens grundläggande principer omhändertas inom ramen för prövningen enligt kärntekniklagen. Det bör också tydliggöras när, i förhållande till den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen, som verksamhetsutövaren bör söka tillstånd enligt miljöbalken.

Vad gäller förslaget till statens ansvar och sistahandsansvar anser Naturvårdsverket att en kommande proposition även behöver förtydliga ansvarsövergången till staten. Det bör även tydliggöras att det rör sig om två olika tillstånd som förvisso har ett samband med varandra men som reglerar delvis olika frågor.

Skäl

Syftet

Syftet med den föreslagna kärntekniklagen anges i 1 kap. 1 § och är bland annat att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att människors hälsa och miljön skyddas mot skadlig verkan av joniserande strålning. I en kommande proposition kan det vara värdefullt att även lyfta syftet med miljöbalken, som gäller parallellt med kärntekniklagen, som är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer ska säkras en hälsosam och god miljö. Prövningen enligt miljöbalkens bestämmelser ska göras i enlighet med detta syfte.

Stegvis prövning i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna

I 5 kap. Tillstånd i förslaget till ny kärntekniklag redogörs för vad som ska gälla vid tillståndsprövning. Det framgår bland annat att vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 och 5 kap. miljöbalken tillämpas. Kravet på verksamhetsutövaren för att få bedriva sin verksamhet är olika i den föreslagna kärntekniklagen respektive miljöbalken och detta ställs på sin spets i den stegvisa prövningen. I 5 kap. 12 § i förslaget beskrivs fem steg vid kontroll och prövning av kärnteknisk anläggning. Där anges även att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer efter ansökan från tillståndshavaren ska pröva förutsättningarna för att påbörja ett nytt moment. I författningskommentaren förtydligas det att paragrafen innehåller en bestämmelse om den s.k. stegvisa prövning som enligt praxis sker efter det att ett tillstånd enligt nu gällande lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet har getts.

Naturvårdsverket anser att den kommande propositionen behöver förtydliga förhållandet mellan den föreslagna kärntekniklagen och miljöbalken och hur de praktiskt ska samspela vid en stegvis prövning. Det behöver framgå att verksamhetsutövaren även behöver ett miljöbalkstillstånd för att kunna gå vidare i den stegvisa prövningen. Det behöver också framgå att vid det första steget av prövningen, då tillståndet enligt kärntekniklagen ges, kan osäkerheterna inom ramen för bedömningen av förutsättningarna för verksamheten inte vara större än att man kan visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna. Det behöver också framgå hur prövningen i varje steg i den stegvisa prövningen behöver hålla sig inom den ram som prövats enligt kärntekniklagen och miljöbalken.

Områdesskydd och artskydd

Naturvårdsverket noterar att hänvisningen till bestämmelserna om Natura 2000-områden (7 kap. 28 a–29 b §§) som finns i nuvarande 6 § lagen om kärnteknisk verksamhet är borttagen i det nya förslaget till lagtext. Naturvårdsverket anser att en hänvisning till detta regelverk bör kvarstå i den nya lagtexten. Flertalet bestämmelser i miljöbalken har betydelse för om en verksamhet kan anses tillåtlig eller inte. Natura 2000-regelverket grundar sig på art- och habitatdirektivet¹ samt fågeldirektivet². Om verksamhetsutövaren inte kan visa

¹ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

att verksamheten går att bedriva i enlighet med dessa bestämmelser, kan tillstånd till verksamheten inte medges av beslutande myndighet enligt 4 kap. 8 § miljöbalken. När det gäller områdesskydd och artskydd krävs det noggranna inventeringar av det område som tas i anspråk och vilken påverkan verksamheten får på skyddade områden och arter. Genom att uppmärksamma detta i lagstiftningen kan onödigt tidsutdräkt i prövningen till följd av sena kompletteringar undvikas. En hänvisning till att det även kan krävas en artskyddsdispens enligt artskyddsförordningen (2007:845) för verksamheten är också lämplig.

Statens subsidiära ansvar och sistahandsansvar

Utredningen föreslår att lagstiftningen förtydligas så att det framgår att ansvaret för ett slutligt förslutet geologiskt slutförvar för kärnavfall vilar på staten. I lagförslagets 4 kap. 4 § anges att statens ansvar inträder när ett geologiskt slutförvar är slutligt förslutet.

Utredningen klargör skillnaden mellan miljöbalken och den föreslagna kärntekniklagen när det gäller en tillståndshavares fullgörande av ansvar. Ett fullgörande av skyldigheter eller dispens från dessa har, som utredningen också beskriver, ett värde enligt kärntekniklagen men har inte per automatik någon betydelse enligt miljöbalken³. Den som har bedrivit kärnteknisk verksamhet har alltså kvar ett långsiktigt ansvar enligt miljöbalken även om tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter enligt kärntekniklagen. Utredningen anger också att ett fullgörande enligt kärntekniklagen dock i vissa fall rimligen kan tyda på att verksamhetsutövaren i praktiken också har gjort vad som kan anses skäligt enligt miljöbalken. Utredningen poängterar också att det inte enligt miljöbalken går att på förhand befria en verksamhetsutövare från ansvar, utan att det avgörs av domstol.

Naturvårdsverket anser att det i en kommande proposition bör tydliggöras att det rör sig om två olika tillstånd som förvisso har ett samband med varandra men som reglerar delvis olika frågor. Den fysiska miljöpåverkan som blir följden av en kärnteknisk anläggning eller ett slutförvar regleras i miljöbalkstillståndet. Bortledning av grundvatten, skyddsåtgärder för skyddade områden eller efterlevnad av miljö kvalitetsnormer är åtgärder som kan behöva vidtas långt efter det att kärnbränslet slutligt förslutits. En kommande proposition bör därför också klargöra vilka tillgängliga uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma att kärnbränslet är varaktigt inneslutet och naturmiljön återställd, samt att tillsynsmyndigheten ska bestämma den tidpunkt då ansvarsöverföring tidigast ska ske. Naturvårdsverket anser att denna tidpunkt tidigast kan ske efter att grundvattnet återgått till naturliga nivåer och de andra miljöskyddsåtgärder som krävs genomförts och utvärderats.

Verksamhetsutövaren ska ha ansvaret för området till dess att det är återställt även ovan mark. Detta är i linje med principen om att förorenaren betalar enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler och är också i enlighet med miljöansvarsdirektivet⁴. Naturvårdsverket anser att den kommande propositionen även bör tydliggöra att ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken för de åtgärder

³ Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar, SOU 2019:16, s. 174.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

som behövs av miljöskäl ändå måste ställas av verksamhetsutövaren för denna period.

Övrigt

Naturvårdsverket vill även uppmärksamma frågan om talerätt som Nacka tingsrätt lyfter i sitt yttrande angående slutförvaring av använt kärnbränsle⁵. I domstolens yttrande föreslås att regeringen bör överväga en lagändring i miljöbalken så att Strålsäkerhetsmyndigheten ges talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken och möjlighet att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken. I praktiken ser Naturvårdsverket att Strålsäkerhetsmyndigheten endast skulle utnyttja denna möjlighet när det gäller kärntekniska anläggningar. Naturvårdsverket delar domstolens uppfattning och anser att lagändringen skulle leda till att Strålsäkerhetsmyndighetens roll förstärks och förtydligas. Den bör även kunna bidra till en bättre anpassning till den stegvisa prövningen enligt den föreslagna kärntekniklagen med syftet att möjliggöra att hänsyn tas till nya erfarenheter och ny kunskap. Frågor om förutsättningar för fortsatt drift av verksamheten på grund av teknikutveckling, ny lagstiftning, ny rättspraxis, förändringar i omgivningen eller andra förändringar finns genom bestämmelserna i 24 kap. miljöbalken. Dessa bestämmelser gör det möjligt att vid behov anpassa ett tillstånd till olika förändringar eller att förbjuda en fortsatt verksamhet. Naturvårdsverket anser att det nära samband som finns mellan det som prövas enligt kärntekniklagen respektive miljöbalken på så sätt skulle förtydligas. Om det finns skäl att ompröva eller återkalla enligt kärntekniklagen så skulle det även kunna göras vid behov enligt miljöbalken.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed samt handläggarna Ulrika Gunnesby, Annika Ryegård och Torunn Hofset.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson

⁵ Nacka tingsrätts, Mark- och miljödomstolen, yttrande den 23 januari 2018 i mål nr M 1333-11.