

Till: Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.ke@regeringskansliet.se

Dnr: M2022/01177

Yttrande från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) över Strålsäkerhetsmyndighetens rapport "Översyn av lokala säkerhetsnämnder" (SSM 2022:07)

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) vill lämna följande kommentarer på Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM:s) rapport "Översyn av lokala säkerhetsnämnder" (SSM 2022:07) och myndighetens arbete med att ta fram rapporten.

1. I direktiven till SSM:s uppdrag att se över syftet och uppdraget för de lokala säkerhetsnämnderna i myndighetens regleringsbrev för 2022 står det att "i översynen ska Strålsäkerhetsmyndigheten ha dialog med berörda myndigheter, kommuner, företag och organisationer". MKG vill påpeka att SSM i utredningen inte har haft en separat dialog med miljöorganisationer i frågan. Dessa har endast haft möjligheten att lämna synpunkter i samband med ett kortare webinarium den 11 maj. Detta till skillnad från andra aktörer som kontaktades med ett speciellt utskick i början av utredningen (bilaga 1) och där sedan SSM genomförde en omfattande dialog.
2. I direktiven till SSM:s uppdrag att se över syftet och uppdraget för de lokala säkerhetsnämnderna i myndighetens regleringsbrev för 2022 står det att översynen ska behandla "behov av förändringar i nämndernas organisation, exempelvis av antalet ledamöter, om antalet bör fortsätta vara flexibelt, hur ordförande och ledamöter utses samt värdskapet för nämnderna". MKG förutsätter att regeringens avsikt har varit att SSM även ska se över sammansättningen av nämnderna vad gäller representation av olika samhällsintressen.

I rapporten står det följande rörande frågan om förändrad representation (ss. 16-17):

”Representationen i nämnderna har sedan dess inrättande utgjorts av lokalt förtroendevalda. SSM har övervägt frågan om en förändrad representation i nämnderna, men kommit fram till att förorda att dagens system med att representationen i nämnderna utgörs av lokalt förtroendevalda bör kvarstå av följande skäl.

– De förtroendevalda är allmänhetens ombud och representerar medborgarna. Via de förtroendevalda finns förutsättningar för en bred medborgerlig insyn i verksamheten.

– De förtroendevalda är lämpliga representanter att ta emot information från tillståndshavarna om t.ex. säkerhets- och strålskyddsarbete vid anläggningarna.

– De förtroendevalda har goda förutsättningar att via flera olika kanaler svara för att informationen från tillståndshavarna i bearbetad form kan föras vidare till medborgare, organisationer m.fl. på det lokala planet.”

MKG menar att det finns betydande nackdelar med att endast lokala politiker är representerade i de lokala säkerhetsnämnderna. Lokala politiker saknar oftast den kompetens som behövs för att göra kvalificerade bedömningar av de frågor som tas upp i nämnderna. Dessutom kan lokala politiker känna en viss solidaritet med den kärntekniska verksamhet som finns i kommunen.

3. Naturskyddsföreningen och MKG skickade den 14 oktober 2011 in ett gemensamt yttrande till Miljödepartementet över ”Utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet (SOU 2011:18). Yttrandet bifogas som bilaga 2.

Under punkt 16 om ”Offentlig insyn på strålsäkerhetsområdet – lokala säkerhetsnämnden” i yttrandet argumenterar föreningarna för vikten av att även miljöorganisationer finns representerade i den offentliga insynen i den kärntekniska verksamheten.

Till skillnad från utredningen har SSM i det nya uppdraget inte tagit denna fråga på allvar. MKG menar att det finns anledning att åter citera den underlagsrapport till 2011 års utredning som föreningarna citerar i yttrandet¹. På sidan 36 står det sammanfattande:

”De lokala säkerhetsnämnderna har inte fungerat väl som allmänhetens ombud och inte gett allmänheten tillräcklig insyn i kärnkraftverkens säkerhets- och beredskapsarbete.

Nämnderna har främst varit en insynskanal för kommunpolitiker och nämnderna har inte i tillräcklig utsträckning verkat i enlighet med

¹ ”FUNGERAR DE LOKALA SÄKERHETSNÄMNDERNA SOM ALLMÄNHETENS OMBUD? - en utvärdering av nämndernas verksamhet med fokus på insyn i kärnkraftverken och information till allmänheten”, Anders Hanberger, Umeå Centre for Evaluation Research, Umeå Universitet, September 2010 (<http://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:405672/FULLTEXT01.pdf>).

lagstiftarens intentioner. Nämnderna har inte visat att insynen i bolaget skett på ett oberoende sätt. Bindningarna till kärnkraftverken framträder på olika sätt, bl.a., i att nämnden inte ställer kritiska frågor och följdfrågor till bolagen om säkerhetsarbete och vidtagna åtgärder efter att brister har upptäckts eller för att upptäcka brister”. Likaså har informationen till allmänheten varit otillräcklig, främst redovisande och oftast har bolagets beskrivning av säkerhets- och beredskapsarbetet och eventuella brister förmedlats utan kommentarer.”

MKG menar att det inte skett någon förbättring i detta avseende sedan rapporten publicerades för över tio år sedan och sedan utredningen föreslog en mer övergripande förändring av insynsorganisationen.

MKG anser att regeringen bör lägga undan den aktuella uppdragsredovisningen och åter göra en större ansats att reformera de lokala säkerhetsnämnderna. Då bör även möjligheten för nationella och lokala miljöorganisationer att delta i verksamheten beaktas.

Med vänlig hälsning,



Johan Swahn

Kanslichef

070-467 37 31

johan.swahn@mkg.se

Bilagor:

1. SSM2022-433-5 ”Information om regeringsuppdrag avseende de lokala säkerhetsnämnderna”, 11 mars 2022.
2. Naturskyddsföreningens och MKG:s synpunkter på ”Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form”, slutbetänkande av Utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet, 14 oktober 2011.



Se sändlista

Skrivelse

Datum: 2022-03-11

Diariennr: SSM2022-433

Dokumentnr: SSM2022-433-3

Handläggare: Anders Verneholt

Telefon: 08-799 43 99

E-post: anders.verneholt@ssm.se

Information om regeringsuppdrag till SSM att se över de lokala säkerhetsnämnderna

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har av regeringen i sitt regleringsbrev för budgetåret 2022 fått i uppdrag att se över syftet och uppdraget för de lokala säkerhetsnämnderna samt föreslå författningsändringar som behövs, exempelvis i förordningen (2007:1054) med instruktion för lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar.¹

Översynen ska behandla

1. vad som bör vara grunden för att en lokal säkerhetsnämnd ska finnas vid en kärnteknisk anläggning,
2. vad de nya beredskapszonerna som införs den 1 juli 2022 innebär för nämndernas arbete och sammansättning samt ledamöternas fördelning mellan berörda kommuner,
3. om det finns anledning att införa lokala säkerhetsnämnder vid andra anläggningar än de nu föreskrivna eller att lägga ned någon av de befintliga,
4. behov av förändringar i nämndernas organisation, exempelvis av antalet ledamöter, om antalet bör fortsätta vara flexibelt, hur ordförande och ledamöter utses samt värdskapet för nämnderna,
5. nämndernas finansiella förutsättningar och behov, och
6. hur redovisning och uppföljning av nämndernas verksamhet kan stärkas.

Översynen ska utgå från de krav som följer av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, myndighetsförordningen (2007:515), lagen (2003:778) om skydd mot olyckor med tillhörande förordning, annan relevant nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftningen. I översynen ska Strålsäkerhetsmyndigheten ha dialog med berörda myndigheter, kommuner, företag och organisationer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljödepartementet) senast den 31 maj 2022.

SSM vill härmed informera er om att myndigheten avser att under våren träffa samtliga lokala säkerhetsnämnder (ordföranden) för en intervju om säkerhetsnämnderna och eventuella behov av förändringar. Inom kort kommer vi därför att kontakta berörda för att boka upp tider för ett möte.

¹ <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22223>



Under våren kommer SSM även att genomföra ett webinarium angående uppdraget där berörda myndigheter, kommuner, företag och organisationer kommer att ges möjlighet att delta.

Myndigheten vill i detta sammanhang påminna om de förslag angående de lokala säkerhetsnämnderna som lämnades av utredningen² Strålsäkerhet - gällande rätt i ny form (SOU 2011:18) till regeringen år 2011. En förändring sedan utredningen är införandet av nya beredskaps- och planeringszoner som ska vara implementerade senast den 1 juli 2022..³

Vid eventuella frågor om ovanstående information eller om uppdraget i övrigt, kontakta ansvarig handläggare, Anders Verneholt. Vänligen ange diarienummer SSM2022-433 vid kontakt med myndigheten i detta ärende.

Anna Törner
Avdelningschef Normering och kunskapsutveckling

² [Strålsäkerhet - gällande rätt i ny form - Regeringen.se](https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/beredskap/beredskaps--och-planeringszoner/)

³ <https://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/omraden/beredskap/beredskaps--och-planeringszoner/>



Sändlista

Skickas till:

Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäcksverket
Lokala säkerhetsnämnden vid Forsmarksverket
Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamnsverket
Lokala säkerhetsnämnden vid Ringhalsverket
Lokala säkerhetsnämnden vid Studsvik

För kännedom:

Barsebäck Kraft AB
Forsmark Kraftgrupp AB
OKG AB
Ringhals AB
Studsvik AB
Svensk Kärnbränslehantering AB
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Södermanlands län

Miljödepartementet
 Kemikalieenheten
 Kansliråd
 Ansi Gerhardsson
 103 33 Stockholm

Stockholm 2011-10-14
 Miljödepartementets dnr: M2011/1095/Ke
 Vårt dnr: 63/2011

Naturskyddsföreningens och MKG:s synpunkter på Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form, slutbetänkande av Utredningen om en sam- ordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet, SOU 2011:18

Sammanfattning av Naturskyddsföreningens och MKG:s synpunkter

- Kärnkraftshaverierna i Japan i mars 2011 är ännu ett tragiskt exempel på att kärnkraften är en energikälla som aldrig kan bli tillräckligt säker. Naturskyddsföreningen och MKG (nedan "föreningarna") uppmanar regeringen att återuppta avvecklingen av landets åldrade reaktorbestånd och upphäva den möjlighet att bygga nya reaktorer som infördes 2010. Erfarenheterna från Fukushima talar dessutom starkt för att nya initiativ måste tas för att förbättra kontroll, tillsyn och beredskap. Utredningen har konstaterat allvarliga brister ibland annat informationsöverföringen, vilket talar för att det finns liknande strukturellt i Japan och Sverige. Förslagen i det remitterade betänkandet är i huvudsak bra, men med vårens händelser i åtanke inte tillräckliga.
- Föreningarna välkomnar förslaget om att inordna provning och tillsyn av kärntekniska anläggningar och andra verksamheter med strålning under Miljöbalken. Reformen har förutsättningar att förbättra skyddet för människor och miljö och förenkla den dubbelprovning som är dagens ordning.
- Fördelningen av ärenden mellan Mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten är i huvudsak bra, men vi anser att även provningen av mellanlagring och provningen av slutförvaring av utländskt radioaktivt avfall är av sådan vikt att ansökningar ska prövas av Mark- och miljödomstol som första instans.
- Vi oroar oss för uppgifterna om att vissa innehavare av icke kärnkraftsanknutet radioaktivt avfall inte har ekonomiska resurser att sända avfallet till behandling och slutförvaring via Studsvik Nuclear AB. Föreningarna vill se ett förslag om utökade möjligheter till ingripande redan när det finns skälig anledning att befara att verksamhetsutövare inte fullgör sina förpliktelser.

- Föreningarna välkomnar att utredningen föreslår en lagregel som reglerar statens sistahandsansvar för utbränt kärnbränsle. Naturskyddsföreningen har emellertid i tidigare remissvar påtalat det olämpliga i att energikoncernerna kan göra sig fria från ansvaret för radioaktivt avfall och atomolyckor genom att överlåta tillstånden till dotterbolag. I Tyskland har moderbolagen tvingats acceptera ett ekonomiskt ansvar för dotterbolagens kärntekniska verksamhet.
- Föreningarna är kritiska till utvidgningen av tystnadsplikten i 26 kap. 27 § för tjänstemän som tagit befattning med ärenden enligt balken. Händelserna i Fukushima och Tjernobyl visar att bristande transparens är en riskfaktor i sig. En tipstelefon bör inrättas på Strålsäkerhetsmyndigheten, där bland annat anställda på företag med kärnteknisk verksamhet anonymt kan lämna upplysningar om fel och brister utan att behöva vara rädd för att bryta mot lag.
- Förslaget om nya regler om direktåtkomst och automatisk överföring av viktig anläggningsdata är bra, men bör utvidgas. För det första bör direktåtkomst vara ständigt tillgänglig för tillsynsmyndigheterna. Vissa data bör dessutom vara omedelbart tillgängliga för lokala säkerhetsnämnder och allmänheten direkt via Internet i form av realtidsuppdaterade länkar, innehållande bland annat mätvärden för strålning i anläggningarna och utanför i olika vindriktningar. Sverige skulle kunna sätta en ny standard för transparens som skulle kunna få efterföljare i andra länder.
- Föreningarna anser för att fängelse bör finnas kvar i straffskalan åtminstone vid åsidosättande av vissa viktigare föreskrifter från regeringen. Föreningarna motsätter sig den omfattande avkriminalisering när det gäller fängelse i straffskalan för brott mot myndighetsföreskrifter som föreslås. Vi anser därför att viktigare förhållningsregler bör lyftas från myndighetsföreskrifter till förordnings- eller lagnivå.
- Föreningarna ställer sig positiva till införandet av ett system med miljöskaktionsavgifter för överträdelser av mindre allvarligt slag. Föreningarna vill emellertid understryka att sanktionsavgifterna måste sättas på kännbara beloppsnivåer.
- I förslaget till 29 kap 4 b § föreskrivs att man inte ska döma till böter enligt bestämmelsen för föreskrifter från regeringen eller myndigheter, om det finns skyldighet att betala miljöskaktionsavgift. Föreningarna håller med om att det vore olämpligt om fysiska och juridiska personer kan bli föremål för *både* miljöskaktionsavgifter och böter. Detta kan emellertid lösas med konkurrensregel, där ett bötesföreläggande konsumerar en miljöskaktionsavgift. Detta skulle inte gälla det fall då till exempel ett företag blir föremål för miljöskaktionsavgift samtidigt som en gärningsman döms för en överträdelse. Det är viktigt att dessa sanktioner hålls isär och kan fungera parallellt.
- Föreningarna är positiva till att ändra de ifrågasatta lokala säkerhetsnämndernas roll till ”lokala insynsnämnder”, med representanter från bland annat miljöorganisationer. För att nämnderna ska få den trovärdighet som man vill ha bör miljöorganisationer garanteras två platser i nämnderna, förses med realtidsuppdaterad tillgång till vissa driftsdata och mätdata. Dessutom behöver anslagen höjas.

Endast några dagar efter betänkandet lämnades till remiss inträffade de tragiska händelser i Japan som hade sin upprinnelse i ett undervattensskalv utanför staden Tohoku, Japan. En serie väldiga flodvågor medförde att över 15 000 människors förolyckades. Fortfarande saknas tusentals.¹ En annan allvarlig följd av flodvågorna var skador av olika grad på flera kärnkraftsanläggningar i Tokai, Higashi Dori, Onagawa, och Fukushima. De svåraste haverierna ägde rum vid Fukushima Daiichi kärnkraftsanläggning, helägt av energibolaget Tokyo Electric Power Company, Tepco. Anläggningen var konstruerad att klara en våghöjd upp till 5,7 meter, men drabba-

¹ National Police Agency of Japan, Damage Situation and Police Countermeasures associated with 2011 Tohoku district - off the Pacific Ocean Earthquake October 14, 2011

des av flodvågor upp till 14 meter. Trots att säkerhetssystemen fungerade som avsett slogs kraftförsörjningen ut helt i de reaktorer som var i drift. Nödvärdstängningen fungerade, men på grund av överhettning inträffade explosioner i tre av de fyra reaktorerna, med omfattande utsläpp av radioaktivt material till omgivningen som följde. Personalen tvingades arbeta i mörker utan fungerande reaktorkontroll i en nödsituation av aldrig tidigare skådat slag.²

Lokalbefolkningen fick först ta del av lugnande besked.³ Så småningom framkom emellertid att radioaktivitet i stora mängder läckt ut. Av ren tur drabbades inte fler människor av nedfallet på grund av en överlag gynnsam vindsituation. Större delen av de radioaktiva luftburna partiklarna och gaserna fördes ut över havet.

Det har hävdats att händelserna inte är relevanta för Sveriges del, eftersom svenska kärnkraftverk inte ligger i en förkastningszon och flodvågor av den magnitud som det var fråga om i Fukushima inte förekommer.

Naturskyddsföreningen och MKG anser att haverierna i Japan har stor relevans för även svenska förhållanden, bland annat av följande skäl:

- Kärnkraft är inte och kan aldrig bli en tillräckligt säker energikälla. Efter Harrisburg, Tjernobyl och Fukushima står det klart att haverier är något man får räkna med förr eller senare i ett land med kärnkraft. Det är ett väl belagt faktum att industriolyckor inte är exceptionella undantag, utan en ”normal” del av verksamheten, vilket givetvis även gäller kärnkraftverk. Olyckorna i Fukushima visar – återigen – den genuina osäkerhet som råder när det gäller möjligheten att förutse kärnkraftsolyckor, deras orsaker och effekter. Detta är något föreningarna aldrig kan acceptera och är i sig tillräckligt starka motiv för att kärnkraften ska avvecklas. Incidenterna vid Forsmark år 2006, då sannolikheten för en allvarlig olycka var alarmerande hög, visar att svensk kärnkraft är undermålig vad gäller säkerhet. Det som inträffade då och vid andra incidenter sedan dess, innebär sammantaget ett direkt underbetyg för svensk kärnsäkerhet.
- Olyckorna i Fukushima visade dessutom att olyckor i just kärnkraftverk är unikt svåra att hantera. Olyckor sker normalt vid industriverksamhet, men kärnkraftens särskilda karaktär med ett bokstavligen talat livsfarligt radioaktivt material innebär dels extrema unika svårigheter att ingripa vid en olycka, dels unika svårigheter att sanera och återställa situationen efter en olycka. Denna lärdom är höggradigt relevant för svensk del.
- Just eftersom olyckor även i kärnkraftverk måste ses som en normal del av verksamheten, är det viktigt att inte bara så långt som möjligt förebygga sådana olyckor, utan också att utveckla och välja tekniska lösningar som minimerar omfattningen av skadorna vid olyckor. En viktig del av strålsäkerhetsarbetet måste därför vara att utveckla lösningar som inte innebär svåra strålsäkerhetsproblem. Satsningar på förnybara energislag borde därför vara en naturlig del av det övergripande strålsäkerhetsarbetet.
- Kärnkraftsbolagets och myndigheternas agerande i samband med kärnkraftsincidenter kan bidra till att skadorna förvärras på grund av felaktiga budskap och missriktade insatser. Vikten av transparens och faktaförsörjning direkt, utan mellanhänder, till myndigheter och oberoende bedömare är enda sättet att komma till rätta med detta problem.
- I strålsäkerhetsarbetet måste även avlägsna hotbilder tas på fullt allvar och bli föremål för tillräckligt betryggande åtgärder. Det måste finnas beredskap även för osannolika händelser; händelser i anslutande system och liknande funktioner som kan få relevans när det oförutsedda inträffar måste kartläggas ytterligare så att skadeverkningarna av sådana olyckor reduceras.

² IAEA Expert Mission to Japan, Preliminary summary, 1 June 2011.

³ Se till exempel Premiärminister Naoto Kan:s uttalande i pressmeddelande den 11 mars jämfört med uttalanden den 15 mars 2011, utlagda på regeringens webbsidor: www.kantei.go.jp/foreign/incident/press_conferences.html.

Detta gäller bland annat risker som har med kraftförsörjning och andra servicesystem för kärntekniska anläggningar att göra.⁴

- Det får inte löna sig för verksamhetsutövare med kärnteknisk verksamhet eller hantering av radioaktiva ämnen att åsidosätta säkerhetskrav. Skyldigheten att upprätthålla beredskap, underhåll och säkerhet måste skärpas genom bättre regler och sanktioner.
- Skadorna och kostnaderna för sanering efter en olycka är i regel extremt stora. Dagens begränsningar i försäkringsplikt och andra säkerheter är alltför lågt satta. En farlig verksamhet måste kunna bära fulla risk- och försäkringskostnader, annars handlar det om en dold snedvridande och principiellt otillåten subvention. Fukushima visar att begränsningen i atomansvarighet måste tas bort.⁵
- Ytterligare en effekt av Fukushimaolyckorna är att investeringsbilden vad gäller ny kärnkraft kommer att förändras kraftigt, vilket utvecklingen i Tyskland tydligt visar. Det påverkar både utvecklingen av och säkerhetsarbetet i Sverige.

Naturskyddsföreningen och MKG anser att händelserna i Fukushima innebär att regeringen utan dröjsmål måste ta initiativ till att upphäva den nya lagstiftningen i Miljöbalken 17 kap. som tillåter nya reaktorer, och omedelbar tillsätta en ny utredning om skyndsam avveckling som, för avvecklingsperiodens vidkommande, särskilt tar fasta på erfarenheterna från haverierna och hanteringen av dessa från ägarnas och myndigheternas sida.

Regeringen beslutade den 12 maj 2011 om ett uppdrag om stresstester av svenska reaktorer till Strålsäkerhetsmyndigheten. I uppdraget ingick även att analysera händelserna i Fukushima och slutsatser om det behövs åtgärder i svenska kärntekniska anläggningar. En delredovisning ska lämnas den 15 december och en slutredovisning 31 oktober 2012. Föreningarna fäster stor vikt vid dessa uppdrag.

Strålsäkerhetskommitténs betänkande innehåller emellertid en rad förslag som under tiden bör genomföras för att höja säkerheten i svenska verksamheter med strålning. Flera av förslagen är av omedelbar betydelse för just de problembilder som exponerats under vårens olyckor till följd av jordbävningen utanför Tohoku. Förslagen om samordning av reglerna i miljöbalken, direkttillgång till driftsdata för tillsynsmyndigheten, straffsanktionerad informationsplikt och deltagande av miljöorganisationer i lokala säkerhetsnämnder är till exempel ytterst angelägna.

Specifika synpunkter på betänkandet

Nedan följer Naturskyddsföreningens och MTG:s synpunkter på betänkandets överväganden och förslag, i kapitelordning.

5. En samordnad lagstiftning

Föreningarna välkomnar förslaget om att inordna prövning och tillsyn av kärntekniska anläggningar och andra verksamheter med strålning under Miljöbalken. Reformen har förutsättningar att förbättra skyddet för människor och miljö. Prövningsprocessen blir mer öppen än dagens delvis skriftliga myndighetsprocess bakom stängda dörrar. Förslaget gör regelverket enklare, mer överskådligt och innebär färre dubbelprövningar.

⁴ Se United States Nuclear Regulatory Commission, Enhancing Reactor Safety in the 21st Century, The Near-Term Task Force Review of Insights from the Fukushima Dai-Ichi Accidents, July 12, 2011.

⁵ Bara kostnaderna för nödåtgärderna för att kyla reaktorerna och stoppa ytterligare spridning av radioaktiva ämnen kommer att uppgå till 211,8 miljarder Yen.

Föreningarna är kritiska till att dagens ordning med regeringsprövning enligt 17 kap. Miljöbalken behålls. Vår principiella inställning är att de avgörande besluten om verksamhet ska tillåtas ske inom ramen för domstolsprövningen, för att minska risken för att dagspolitiska hänsyn avgör beslut som innebär konsekvenser för mycket lång tid. Inom ramen för den föreslagna instansordningen, anser vi ändå att det är bra att effekthöjningar i kärnkraftsreaktorer blir föremål för regeringsprövning.

Fördelningen av ärenden mellan Mark- och miljödomstolarna och Strålsäkerhetsmyndigheten är i huvudsak bra, men vi anser att även prövningen av mellanlagring och prövningen av slutförvaring av utländskt radioaktivt avfall är av sådan vikt att ansökningar ska prövas av Mark- och miljödomstol som första instans. Olyckorna i Fukushima visar att mellanlager kan orsaka betydande miljöstörningar vid en olycka.

Förslaget att ge Strålsäkerhetsmyndigheten rätt att inta partsställning och föra talan i mål som rör kärnsäkerhet är utmärkt och en naturlig konsekvens av att föra över prövningen till miljöbalkssystemet. Vi stödjer starkt att det införs möjlighet för myndigheten att begära omprövning samt föra talan om återkallelse av tillstånd och förbud. Nya medel för detta arbete bör anslås i statsbudgeten.

Betänkandets slutsats att tillstånd i princip ska krävas för all verksamhet med joniserande strålning är bra, liksom att själva uppförandet av en anläggning är den tidpunkt då tillstånds-, godkännande- eller anmälningsplikten inträder.

Vi är emellertid tveksamma till om den lösning som utredningen valt om ”stegvis prövning” är lämplig i alla delar. Det är av fundamental vikt att alla relevanta fakta tas fram tidigt i processen för att undvika felaktiga vägval på ett tidigt stadium. Att begränsa prövningens föremål kan ge oönskade konsekvenser för helhetsbedömningen.

Föreningarna är även negativa till utformningen av möjligheten för Mark- och miljödomstolarna att överlåta till Strålsäkerhetsmyndigheten att fastställa villkor om strålsäkerhet. Vi anser att det i enlighet med vad som gäller i Miljöbalkens normala ordning, bör avgränsas till strålsäkerhetsfrågor av *mindre* betydelse. Att domstolsprövningen kan ske genom en öppen huvudförhandling är mycket viktigt för allmänhetens och intresseorganisationernas insyn och delaktighet. Myndighetens prövning är mindre transparent.

En särskild fråga som Naturskyddsföreningen och MKG vill fästa uppmärksamheten på, är vikten av att övergångsreglerna skrivs så att de nya bestämmelserna får genomslag i de påbörjade prövningarna av slutförvaret och utbyggnaden av SFR. Båda prövningarna – som kommer att fortgå i många år framgent – är av så stor vikt att det vore ytterst olyckligt om de prövades enligt den gamla lagstiftningen.

Slutligen vill vi påminna om att de viktiga bestämmelser om bland annat samrådsområden som idag finns i kapitel 12 faktiskt flyttas och inte raderas. I betänkandet föreslås en flytt, men det finns inte med i författningsförslaget (sid 340).

6. Undantagsbestämmelser

Förslaget att lyfta upp reglerna om friklassning (det vill säga undantag) från myndighetsföreskrifter till lag eller förordning är bra. Viktiga regler ska inte läggas fast långt ner i regelhierarkin, utan regleras som lag och förordning, då de också kan bli föremål för straffsanktion (sid 399).

7. Radioaktivt avfall

Föreningarna har allvarliga invändningar mot förslaget till definition av radioaktivt avfall. Definitionen är visserligen bättre än kärntekniklagens nu gällande definition av kärnavfall, enligt vilken utbränt kärnbränsle räknas som avfall först när det placeras i slutförvar. I förslaget till miljöbalk 12 kap. 4 § p. 12 c första strecksatsen definieras radioaktivt avfall som:

"använt kärnbränsle som inte ska användas för ytterligare energiproduktion genom kärnklyvning".

Föreningarna anser att även den nya definitionen är olämplig, eftersom man fört in ett subjektivt moment i definitionen. Vi anser att *allt* använt kärnbränsle ska räknas som avfall, inget undantag ska göras för sådant avfall som ska användas för "ytterligare energiproduktion". Definitionen blir oklar, vilket kan få farliga konsekvenser i framtiden. En följd kan bli att man inte slutförvarar utbränt kärnbränsle utan behåller det i mellanlager med sämre säkerhet under långa tidsrymder med hänvisning till diffusa planer på eventuell återanvändning.

Om Sverige i framtiden anser det värt riskerna med att återanvända plutonium ur använt kärnbränsle – vilket vi alltså är kritiska till – är det inte värre än att man kan ändra i lagstiftningen. Fram till dess bör den rättsliga ordningen vara kristallklar; utbränt kärnbränsle faller inom definitionen för radioaktivt avfall och ska slutförvaras så snabbt som det är möjligt (sid. 479) under förutsättning att den miljömässiga säkerheten är bästa möjliga (föreningarna har i andra sammanhang påtalat allvarliga brister med KBS 3-metoden).

Vi stödjer utredningens konstaterande att det är av stor vikt att inte friklassning sker på felaktiga grunder. Friklassning innebär att avfall som innehåller radioaktivitet under gränsvärdena till exempel kan smältas ner och säljas. För att göra det möjligt för metallindustri och slutkonsumenter att undvika att köpa metall som innehåller friklassade ämnen, bör det inte vara tillåtet att hemligstämpla flödena av dessa ämnen på det sätt det är i dagsläget. Friklassat material ska kunna spåras, det är viktigt både för industri och för allmänhet. Beslut som tas rörande friklassning ska inte kunna sekretessbeläggas – de ska alltid vara offentliga (sid. 433).

Det är oroande att det finns osäkerhet om mängd och farlighetsgrad beträffande det historiska radioaktiva avfallet och avfallet från icke-kärnteknisk verksamhet. Det är glädjande att regering och riksdag valde att behålla studsvikslagen och finansieringen av detta och att strålsäkerhetsmyndigheten ges möjlighet att fortsätta att bevaka finansieringsfrågan. Det är viktigt att problemet kartläggs i så stor utsträckning som möjligt och så fort som möjligt (sid 454 ff).

Angående tidpunkt för omhändertagande av rivningsavfall är det viktigt att kärnkraftsreaktorerna kan rivas så fort som möjligt, så att en grundlig sanering blir möjlig och eventuella dolda föroreningar omhändertas innan spridning sker. Frågan är högst aktuell vid rivning av Barsebäck där Kävlinge kommun vill ha tillgång till marken för användning för andra ändamål. Det bör utredas om inte rivning kan påbörjas mycket tidigare än planerat genom att rivningsavfall placeras i SFR. Det finns kapacitet i SFR för rivningsavfallet och man behöver inte invänta en färdig utbyggnad av förvaret. Det är inte acceptabelt att kärnkraftsindustrin väntar med rivning av reaktorer genom att hänvisa till att det inte finns förvaringsutrymme. Det finns plats i SFR, dessutom kommer utbyggnationerna hinna avslutas innan behovet av mer förvaringsutrymme ger sig till känna (sid 460 ff).

Föreningarna är allvarligt kritiska till att kretsloppsprincipen i miljöbalken skulle tillämpas som ett stöd för återanvändning av radioaktivt avfall. Det bör noga regleras i andra kapitlet i balken och författningskommentaren att en sådan tolkning inte är avsedd. Om kretsloppsprincipen ska anses tillämpning på radioaktivt avfall, bör det endast vara i den bemärkelsen att det avfall som skall placeras i ytnära förvar ska källsorteras noga i olika fraktioner och reduceras om säkerheten medger det. Den allt överskuggande principen när det gäller radioaktivt avfall måste vara långsiktig säkerhet och ingenting annat. Det är visserligen hypotetiskt möjligt att det kan finnas fördelar med upparbetning i så måtto att halveringstiderna kan kortas, men även vid sådana bedömningar ska det vara minskning av risker för spridning och kontamination som ska vara i fokus för prövningen, inte kretslopps- eller hushållningsprinciperna i balken.

Vi ställer oss ändå positiva till den föreslagna regeln om att endast behandlat radioaktivt avfall får slutförvaras i ytnära slutförvar. Det är viktigt att hålla nere avfallsvolymer för att minska behovet av nya förvaringsplatser. Det är också angeläget att stabilisera avfallet kemiskt, så att inte läckage sker under förvaring och transport på grund av till exempel frätskador på emballage (sid 424 ff).

Det finns för närvarande inte något förbud mot upparbetning i den svenska lagstiftningen, trots att upparbetning och återanvändning av plutonium från använt kärnbränsle inte är acceptabelt i ett miljömässigt hållbart samhälle. Mycket stora mängder radioaktivt avfall *kan inte* återanvändas, utan utgör en del av ett linjärt avfallssystem där avfallet trots kretsloppsåtgärder måste slutförvaras. Det finns inte heller några egentliga skäl till att fortsättningsvis tillåta upparbetning: Kontraktet med Storbritannien som tillåter att svenskt avfall skeppas dit för upparbetning är inte längre aktuellt att åberopa som skäl för varför Sverige ska tillåta sådan behandling av avfallet, då det sista svenska bränslet skickades till anläggningen Sellafield för upparbetning 2007. Sellafield har läckt stora mängder radioaktivitet ut i mark och Irländska sjön. När samarbetet med Sellafield är avslutad finns inte längre någon anledning att tillåta upparbetning av använt kärnbränsle. Upparbetning bör således förbjudas i den svenska lagstiftningen.

8. Statens sistahandsansvar för slutförvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall

Föreningarna välkomnar att utredningen föreslå en lagregel som reglerar statens sistahandsansvar för utbränt kärnbränsle, vilket är en senkommet genomförande av 1997 års ratificering av avfallskonventionen. Föreningarna anser emellertid att den viktigaste bevekelsegrunden inte är att skapa trygghet för kommuner och andra aktörer, utan att det finns ett långsiktigt statligt ansvar för att säkerställa slutförvaringen av det radioaktiva avfallet i de fall kärnkraftsbolagen upplösts. Eftersom de stora energibolagen enligt svensk bolagsrätt har möjlighet att frånhända sig ansvaret helt genom att lägga allt ansvar på dotterbolag, är risken överhängande att det i realiteten inte kommer att finnas någon verksamhetsutövare som har resurser att omhänderta avfallet när de sista reaktorerna avvecklas.

Föreningarna har i tidigare remissvar påtalat det olämpliga i att energikoncernerna kan göra sig fria från ansvaret för radioaktivt avfall och atomolyckor genom att överlåta tillstånden till betydligt resurssvagare dotterbolag. I Tyskland har, för att ta ett exempel, moderbolagen tvingats acceptera ett ekonomiskt ansvar för dotterbolagens kärntekniska verksamhet. Föreningarna är ändå starkt positiva till en ordning där fastigheten övergår till staten när tillståndshavaren upphör att existera, eftersom staten ändå är den entitet som kan förväntas fortleva längst under de tusentals år avfallet ska slutförvaras.

9. Tillsynen på strålsäkerhetsområdet

Föreningarna noterar utredningens iakttagelser om dålig efterlevnad av en rad regler som finns för att höja säkerheten. Utredningen konstaterar att Strålsäkerhetsmyndigheten vid inspektioner funnit brister inom framförallt hälso- och sjukvården när det gäller bland annat utbildning av personal, uppföljningar och revision. Desto allvarligare framstår utredarens iakttagelse om bristerna i myndighetens tillsyn; endast fem inspektioner gjordes bland 1 830 tillståndspliktiga verksamheter. Föreningarna anser därför att anslagen till inspektioner för myndigheten bör ökas och krav på ökade tillsynsinsatser skrivas in i regleringsbrev.

Föreningarna är direkt kritiska till utvidgningen av tystnadsplikten i 26 kap. 27 § för tjänstemän som tagit befattning med ärenden enligt balken. Händelserna i Fukushima och Tjernobyl visar att bristande transparens är en riskfaktor i sig. Den nya tystnadsplikten leder sannolikt till nedtystning av allvarliga risker och incidenter. Idag är tystnadsplikten inskränkt till obehörigt röjande av försvarsangelägenheter, driftsförhållanden och affärsförhållanden. En utvidgning till ”förhållanden av betydelse för rikets säkerhet” är alltför obestämt, särskilt med hänvisning till att detta inbegriper även omständigheter av betydelse för elförsörjningen. Det bör åtminstone göras klart i författningskommentaren att tystnadsplikten inte omfattar meddelarskyddet för uppgifter av allmänintresse – till exempel inträffade skador, läckage, brister i säkerhetsrutiner och risker för haverier och liknande. Meddelarskyddet är grundlagsskyddat. Dessutom bör en tipstelefon inrättas på Strålsäkerhetsmyndigheten, där framförallt anställda på företag med kärn-

teknisk verksamhet kan lämna tips om fel och brister utan att behöva vara rädd för att bryta mot sekretessbestämmelser. Det är av stort värde utifrån såväl säkerhetsmässiga som demokratiska perspektiv att öka transparensen om kärnkraftens (bristande) säkerhetsprestanda. Att försöka tysta ner risker om tekniska system är inte bara demokratiskt förkastligt, i många fall innebär det också ökade risker och på sikt minskade legitimitet för tekniken i fråga.

10. Beredskapen i händelse av utsläpp av radioaktiva ämnen

Utredningen bedömer att nuvarande regler för beredskapen vid haverier och utsläpp av radioaktiva ämnen är tillräckliga. Föreningarna anser att det finns anledning att ytterligare utreda beredskapen, och dra erfarenheter av haverierna i Japan. Frågan som måste ställas är om svensk beredskap skulle klara av händelser motsvarande de inträffade i Fukushima – till exempel när det gäller inneslutning av skadade härdar, nödkylning när ordinarie system inte fungerar, kraftförsörjning, sjukvård, information, evakuering och operativ kontroll av nedfall och spridning av radioaktiva ämnen under en pågående olycka.

11. Direktåtkomst av driftdata

En nyckelfråga efter händelserna i Fukushima är att öka tillgången till information om drift och utsläpp direkt från kärnanläggningar till tillsynsmyndigheter och oberoende granskare, utan mellanhänder. Föreningarna är därför positiva till förslaget om att ge Strålsäkerhetsmyndigheten direktåtkomst till driftsdata, och stödjer utredningens slutsats att tillförlitlig och snabb information från tillståndshavarna är av yttersta vikt för att förebygga och lindra konsekvenser i form av skador på människor och miljön. Förslaget om nya regler om direktåtkomst och automatisk överföring av viktig anläggningsdata är bra, men bör utvidgas.

För det första bör direktåtkomst vara ständigt tillgänglig för tillsynsmyndigheterna, inte bara vid haverisituationer. Vissa data bör dessutom vara omedelbart tillgängliga för lokala säkerhetsnämnder och allmänheten direkt via Internet i form av realtidsuppdaterade länkar, innehållande bland annat mätvärden för strålning i anläggningarna och utanför i olika vindriktningar. Vi medger att detta är en okonventionell lösning, men en som är motiverad med tanke på de brister i informationsförmedlingen som redovisats av Strålsäkerhetsmyndigheten från beredskapsövningar och erfarenheterna av Fukushima och andra kärnkraftshaverier och incidenter. I den underlagsrapport som tagits fram av forskare vid Umeå universitet framkommer dessutom att de lokala säkerhetsnämnderna är missnöjda med Strålsäkerhetsmyndighetens information till allmänheten; bara 18 av 48 ledamöter i nämnderna ansåg att myndighetens information och förklaringar till allmänheten om tillsynen av anläggningen var tillräcklig.⁶

Staten och dess myndigheter agerar på uppdrag av medborgarna, som bör ges möjlighet att hålla sig informerade om sådant som kan påverka dem. Det är det en viktig demokratisk princip att medborgarna får ta del av information. Sverige skulle kunna sätta en ny standard för starkt ökad transparens, som skulle kunna få efterföljare i andra länder.

12. Icke-spridning av kärnämnen och teknologi

Föreningarna har inget att invända mot en ny lag om kärnämneskontroll omfattande regler om icke-spridning av kärnämnen och teknologi. Föreningarna beklagar att utredningen inte tagit tillfället i akt att förbättra efterlevnaden av FN:s säkerhetsråds resolution 1540 avseende kontroll av kärnteknisk utrustning. Enligt en rapport från UD från 2008 finns det brister i regleringen av dels förbudet mot hantering och finansiellt som rör kärnladdningar, dels kontrollen av kärntek-

⁶ Anders Hanberger, Fungerar de lokala säkerhetsnämnderna som allmänhetens ombud? Umeå Universitet, Centrum för utvärderingsforskning, 2010, sid. 21

niska produkter. Ett bristande genomförande av fundamentala internationella rättsakter, som icke-spridningsresolutionerna kan skada Sveriges internationella anseende.

15. Sanktionsbestämmelser

Föreningarna är positiva till de nya sanktionsbestämmelserna i miljöbalken, men negativ till den omfattande avkriminalisering som förslaget innebär när det gäller regler på föreskriftsnivå. Vi anser dessutom att de nya brottsbeskrivningarna som föreslås till miljöbalken är av så allvarligt slag att de generellt motiverar en höjning av taket i straffskalorna från 2 år till åtminstone 3 års fängelse när det gäller normalgraden. För grova brott gäller idag en straffskala på 1-6 år, som gäller parallellt med brottsbalkens brottsrubricering allmänfarlig ödeläggelse på 2-8 år. Föreningarna anser att det inte finns skäl att upprätthålla en skillnad i straffskalan mellan grovt miljöbrott och allmänfarlig ödeläggelse. För båda gärningarna bör en straffskala på 2 till 8 år gälla. För att nämna ett exempel av många: En person orsakar ett större radioaktivt läckage. Frånlandsvindar för utsläppet ut till havs så att det drabbar ett känsligt fiskegrund en bit ut från kusten och medför massdöd bland havsfåglar och kontamination av botten och musselbankar. Den rika fiskreproduktionen drabbas. Ett sådant fall hamnar inte under allmänfarlig ödeläggelse, eftersom det inte leder till mänskliga skador eller förstörelse av enskild egendom. Föreningarna anser emellertid att det rör sig om ett straffvärde mellan minst 2 och 10 år (sid 638-639).

Vi anser att den föreslagna regeln i miljöbalken 29 kap 1 § om att orsaka otillåten exponering av strålning som är skadlig för människor, djur och miljö bättre täcker in det område som bör kriminaliseras än de tidigare reglerna. Skrivningen fångar upp handlingsmönster och passivitet som det tidigare var oklart om de var kriminaliserade, som handlingar som var för sig inte omfattas av straffansvar men som tillsammans får destruktiva följder. Ett exempel är om person i ledningen på en kärnteknisk anläggning – medvetet – anställer personer med för låg kompetens för att utföra viktiga säkerhetsuppgifter, och detta i sin tur orsakar ett utsläpp med skadliga konsekvenser för miljön (sid. 639).

Vi är positiva till det nya straffstadgandet i förslagens 29 kap 1 b § om brott mot förbudet att ha en annan förmånstagare för försäkring för skador på kärnanläggningar än den som är tillståndsinnehavare. Det är viktigt att sådana försäkringsersättningar stannar hos kärnkraftsbolaget och kan användas för att betala för uppkomna skador på grund av atomolyckor. Det är direkt stötdande att ägarbolagen idag kan friskriva sig från allt kostnadsansvar för atomolyckor genom att inrätta dotterbolag och om en olycka inträffar bli fullt kompenserade genom egendomförsäkringar, samtidigt som de skadelidande kan bli utan ersättning från kärnkraftsbolaget om tillgångarna tar slut. Vid en större atomolycka kommer dotterbolagens resurser att sina snabbt, givet de enorma kostnader som kan bli aktuella (sid. 643).

Straffsanktionen till den nya regeln om informationsplikt (5 § punkt 1 a.) är angelägen, det är av yttersta vikt att tillsynsmyndigheterna meddelas sådana omständigheter som har betydelse för strålsäkerheten i samband med olyckor, hot och liknande. Hänvisningen till ”annan liknande omständighet” är emellertid troligen alltför vag för att kunna ligga till grund för åtal på grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen. Det är möjligt att detta problem kan lösas genom en bättre skrivning i 12 kap 22 § eller i författningskommentaren. Det bör vara tydligt att det kan vara straffbart att underlåta att informera om händelser som tyder på att anläggningars säkerhet är hotad – till exempel störningar i processen, skador på hård eller barriärer, olovlig befattning med säkerhetsklassad information av personal, dataintrång, förlust av säkerhetsklassad information, inbrott, olovligt intrång eller omständigheter som talar för att försök till eller förberedelse av straffbelagda gärningar förekommit (sid. 646).

Föreningarna ställer sig positiva till införandet av ett system med miljöstraffsavgifter för överträdelser av mindre allvarligt slag, och emotser ett förslag på kompletteringar av förordningen om miljöstraffsavgifter från Strålsäkerhetsmyndigheten. Miljöstraffsavgifter träffar företagets ekonomi, vilket i dessa fall kan vara ett bättre incitament än straff och böter riktat till ansvariga personer. Föreningarna vill emellertid understryka att sanktionsavgifterna måste

sättas på beloppsnivåer att de blir kännbara för att få den avsedda effekten. Det finns i dessa fall anledning sätta sanktionsavgifterna högt med tanke på att kärnsäkerheten är ett utomordentligt viktigt skyddsobjekt – ett synsätt det finns ett utrymme för enligt miljöbalkspropositionen sid. 523 och 529 (betänkandet sid. 647 och framåt).

I förslaget till 29 kap 4 b § föreskrivs att man inte ska döma till böter enligt bestämmelsen för föreskrifter från regeringen eller myndigheter, om det finns skyldighet att betala miljöskaktionsavgift. Bakgrunden är dels ny praxis om så kallade blankettstraffbud, dels diskussionen om det olämpliga i dubbelbestraffning i de fall miljöskaktionsavgifter och straffsanktioner omfattar samma gärningsbeskrivningar. Föreningarna vill påminna om de avgöranden som refererats i betänkandet, av vilka det framgår att Högsta Domstolen funnit att miljöskaktionsavgifter inte är att anse som straff. Det rör sig i dessa fall alltså inte om dubbelbestraffning i strikt mening. Föreningarna håller emellertid med om att det vore olämpligt om fysiska personer kan bli föremål för *både* miljöskaktionsavgifter och böter för samma gärning. Detta borde emellertid kunna lösas med konkurrensregel, där ett bötesföreläggande konsumerar en miljöskaktionsavgift. Detta skulle inte gälla det fall då ett företag blir föremål för miljöskaktionsavgift samtidigt som en gärningsman döms för en överträdelse. Det är viktigt att dessa sanktioner hålls isär och kan fungera parallellt. En och samma händelse kan föregås av straffvärda handlingsmönster på flera nivåer – till exempel att företaget på hög nivå medvetet organiserat och budgeterat verksamhet på ett sätt som gör det omöjligt att följa reglerna – samtidigt som en ansvarig mellancheftsnivå med full insyn i sina handlingar brutit mot viktiga säkerhetsföreskrifter (sid. 646).

Föreningarna anser att fängelse bör finnas i straffskalan åtminstone vid åsidosättande av föreskrifter från regeringen. Om myndighetsföreskrifter inte längre ska kunna sanktioneras genom straff eller böter, måste vissa regler som är viktiga för strålsäkerheten lyftas upp till förordningsnivå (sid. 639).

Föreningarna motsätter sig den omfattande avkriminalisering när det gäller fängelse i straffskalan för brott mot myndighetsföreskrifter som föreslås. Dels för preventionsverkan, dels för att åtalsfrihet skulle kunna utnyttjas illojalt för sabotage eller underlåtenhet, när en eller flera personer bestämt sig för att orsaka bolaget skada. Vi är medvetna om den utveckling i praxis som innebär att så kallade blankettstraffbud⁷ inte kan användas i samma utsträckning som förr. Vi vill dock påminna om att blankettstraffbud alltså är tillåtet som sanktion för regler i regeringens förordningar. Vi anser därför att viktigare förhållningsregler bör lyftas från myndighetsföreskrifter till förordnings- eller lagnivå (sid. 639 och 652-653).

Vi är också medvetna om den diskussion som varit om problemet att personal vid kärntekniska anläggningar döljer eller underlåter att rapportera fel och brister av rädsla för åtal. Tanken är att det skulle vara bättre med miljöskaktionsavgifter som drabbar företaget, och inte den anställda. Då minskar motståndet mot att rapportera om missförhållanden och samtidigt får företagen starkare incitament att organisera sin verksamhet och följa reglerna. Vi ställer oss bakom detta förhållningssätt när det gäller mindre viktiga förseelser. Men när det gäller större och allvarigare överträdelser är det viktigt att straffsanktionen finns kvar på grund av preventionsverkan. För att komma runt problemet bör man upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan småförseelser som bara omfattas av miljöskaktionsavgift och allvarigare straffbara gärningar som all personal bör instrueras om. Strålsäkerhetsmyndigheten kunna även kunna inrätta en tipstelefon om brister och fel, där uppgiftslämnarens identitet enligt lag inte får efterforskas (sid. 647 och framåt).

I några fall är det särskilt viktigt att straffsanktionen ska kvarstå. Skyldigheten att omedelbart bringa en kärnteknisk anläggning i säkert läge då den visar sig fungera på ett oväntat sätt är ett exempel (SSMFS 2008:1, 2 kap. 2 §). Andra exempel är föreskrifterna om skyldigheten att upp-

⁷ Blankettstraffbud. När sanktionsreglerna i lag hänvisar till gärningsbeskrivningar i regler av lägre hierarki, framförallt myndighetsföreskrifter. Idag hänvisar till exempel straffstadgandet i Strålskyddslagen 36 § till regler i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter. Enligt Högsta Domstolen strider blankettstraffbud om fängelsestraff mot regeringsformen, när det är myndighetsföreskrifter som sanktioneras. Förordningar får däremot sanktioneras på detta sätt.

rätthålla beredskap för haverier (12 §) och underhåll av betydelse för säkerheten (5 kap. 3 §). När det gäller överträdelser av dessa regler vore det direkt stötande om ansvariga inte kunde ställas inför rätta när det rör sig om allvarliga överträdelser. Vilken lösning som än väljs, så vill föreningarna att straff ska finnas som sanktion för dessa regler (sid. 647 och framåt).

Föreningarna är slutligen negativa till ordningen med straffbefrielse för ”ringa” brott ibland annat förslaget till lag om kärnämneskontroll och i miljöbalken 29 kap. 11 §. Även små förseelser som inte leder till allvarliga utsläpp kan i vissa situationer bli fatala – till exempel om flera ”ringa” förseelser sker samtidigt (sid 625).

16. Offentlig insyn på strålsäkerhetsområdet – lokala säkerhetsnämnden

Föreningarna är positiva till utvecklingen av de lokala säkerhetsnämndernas roll till ”lokala insynsnämnder”, med representanter från bland annat miljöorganisationer. Huvuduppgiften, att informera allmänheten, ska förstärkas. Vi välkomnar ambitionen att omskapa nämnderna till en stark aktör, med rätt att efterfråga information av verksamhetsutövarna och ömsesidig plikt gentemot Strålsäkerhetsmyndigheten att varsko när man får kännedom om brister och fel.

Föreningarna oroas starkt av de slutsatser som förts fram i underlagsrapporten från Umeå universitet, som pekar på trovärdighetsproblem med dagens sammansättning.⁸ En bekymmersam slutsats i rapporten (sid 36) lyder:

”De lokala säkerhetsnämnderna har inte fungerat väl som allmänhetens ombud och inte gett allmänheten tillräcklig insyn i kärnkraftverkens säkerhets- och beredskapsarbete. Nämnderna har främst varit en insynskanal för kommunpolitiker och nämnderna har inte i tillräcklig utsträckning verkat i enlighet med lagstiftarens intentioner. Nämnderna har inte visat att insynen i bolaget skett på ett oberoende sätt. Bindningarna till kärnkraftverken framträder på olika sätt, bl.a. i att nämnden inte ställer kritiska frågor och följdfrågor till bolagen om säkerhetsarbete och vidtagna åtgärder efter att brister har upptäckts eller för att upptäcka brister”.

Vi förordar starkt att det anges i den föreslagna förordningen att det i nämnderna reserveras två platser till miljöorganisationer, två platser till tillsynsmyndigheterna och en till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB (av totalt nio ledamöter). Om miljöorganisationerna ska förväntas bidra till att lösa nämndernas trovärdighetsproblem, vill vi också ha en ordentlig representation och balans i sammansättningen. Föreningarna befärar att det annars mest blir frågan om att delta utan något reellt inflytande, vilket sett ur vårt perspektiv är meningslöst. Representerarna bör, i enlighet med förslaget i underlagsrapporten (sid 38) erbjudas ersättning för mötestider och inläsning för att kunna delta på någorlunda lika villkor som myndighetsrepresentanterna.

Som vi skrivit om ovan anser vi dessutom att säkerhetsnämndernas ledamöter bör få ta del av driftsinformation och mätvärden från sensorer i och utanför de kärntekniska anläggningarna i realtid, utan mellanhänder.

För närvarande har de kommuner som kärnanläggningarna finns i och deras nationella samsamarbetsorganisation, KSO, ett dominerande inflytande på grund av sammansättningen i nämnderna. De resurser som i praktiken tillförs nämnderna från kommunerna och deras organisation kan förväntas minska om kommunerna inte har samma inflytande. Redan av detta skäl behövs en förstärkning av anslagen till åtminstone det dubbla. Det skulle kunna skapa förutsättningar för utbildning av deltagarna och bättre information till allmänheten. Det är också en förutsättning för den ökade närvaro och kritiskt granskande roll som utredaren tänker sig.

Det skulle därför behöva inrättas en stödjande tjänst på Strålsäkerhetsmyndigheten som kan samordna utbildning och bistå med administrativt stöd till nämnderna. Regeringen bör anslå större summor än dagens 400 000 kronor om året per nämnd. Bara reseersättningar, redovisning, ekonomisk administration och anlitande av extern revisor kommer att ta en stor del av anslagen i

⁸ Fel webbadress för nedladdning av rapporten anges i betänkandet, rätt adress är:
www.edusci.umu.se/digitalAssets/63/63139_utvardering_av_lokala_sakerhetsnamnder.pdf

anspråk. Med den nya utformningen och förstärkta resurser kommer nämnderna att bli ett positivt exempel som får uppmärksamhet och efterföljare i svallvågorna efter olyckorna i Japan. Föreningarna vill i sammanhanget påminna om principen att förorenaren betalar och att samtliga kostnader för säkerheten bör bakas in i en utökad skatt på kärnkraftsel (sid 655-678).

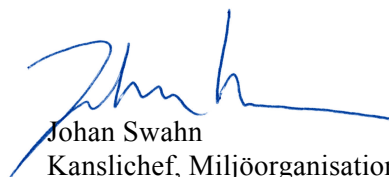
17. Granskning av tillståndshavarnas kvalitetssäkring mm.

Föreningarna har inget att invända mot kontrollen av leverantörer av tillverkare av viktiga tjänster, anordningar och komponenter. Möjligheten att kunna kontrollera kvaliteten i levererade produkter och kvalitetsarbetet i sig är synnerligen viktig för säkerheten, och en viktig del av säkerhetsarbetet i andra kärnkraftsnationer. Utredningen gör dock bedömningen att direkt tillsyn av leverantörer är svårt att få till stånd av juridiska skäl. Detta skulle emellertid kunna lösas – vilket också nämns på sidan 687 – genom att verksamhetsutövarna åläggs att avtala om inspektioner och andra tillsynsåtgärder i civilrättsliga avtal, åtminstone när det gäller inköp av viktigare produkter och tjänster till kärntekniska anläggningar. Underlåtenhet att fullgöra denna avtalsplikt bör kopplas till miljöstraffavgifter. Föreningarna anser att denna del i säkerhetsarbetet är av en sådan vikt, att om det föreligger hinder i grundlag bör initiativ till ändringar i regeringsformen tas (sid 680 ff).

Stockholm den 14 oktober 2011



Mikael Karlsson
Ordförande, Naturskyddsföreningen



Johan Swahn
Kanslichef, Miljöorganisationernas
Kärnavfallsgranskning



Oscar Alarik
Jurist, Naturskyddsföreningen