

Promemoria
Miljödepartementet

Långsiktig finansiering av kommuners
och ideella föreningars medverkan i
frågor om slutförvar

M2022/00118
M2019/000131
M2019/00984
M2019/02262

Juli 2022

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag till ändringar i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Genom ändringarna föreslås att kärnavfallsavgiften återigen ska få användas för ekonomiskt stöd till ideella föreningar för vissa insatser i samband med den fortsatta prövningen för att få uppföra och driva det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle. Även de kommuner där en anläggning för slutförvar av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall planeras, föreslås få en utökad rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden, genom att ersättningen anpassas till kommunernas förväntade arbetsinsatser i de kommande beslutsprocesserna för slutförvaring av restprodukter. I detta ingår både prövning av de anläggningar som kommer ingå i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och prövning av utbyggnaden av slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR 2.

Det föreslås inte någon ökning av tillgängliga belopp för vare sig kommunerna eller de ideella föreningarna, utan endast att nu gällande belopp ska kunna utnyttjas för andra kostnader.

Syftet med förslagen är att säkerställa att en allsidig bedömning och granskning av slutförvaringens miljö- och säkerhetskONSEKVENSER kan äga rum och att allmänheten ges insyn i arbetet med slutförvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt driftavfall.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter

Härigenom föreskrivs att 4 och 5 §§ i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹

Med kärnavfallsavgift avses i denna lag avgift för att finansiera

1. tillståndshavarnas kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter,

2. tillståndshavarnas kostnader för en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar,

3. tillståndshavarnas kostnader för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att de åtgärder som avses i 1 och 2 ska kunna vidtas,

4. statens kostnader för sådan forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att pröva de åtgärder som avses i 1–3,

5. statens kostnader för förvaltning av medel och prövning av frågor enligt denna lag,

6. statens kostnader för tillsyn av sådan verksamhet som avses i 2,

7. kostnader som staten har för

a) prövning av frågor om

slutförvaring av restprodukter, och

b) övervakning och kontroll av

slutförvar av restprodukter enligt

16 § lagen (1984:3) om kärnteknisk

verksamhet,

7. kostnader som

a) *staten och kommunerna har för*

prövning av frågor om

slutförvaring av restprodukter, och

b) staten har för övervakning och

kontroll av slutförvar av

restprodukter enligt 16 § lagen

(1984:3) om kärnteknisk

verksamhet,

8. kostnader som kommunerna har

a) för prövning *enligt miljöbalken*

av frågor om slutförvaring av rest-

produkter,

b) *i samband med prövning av*

säkerhetsredovisningar för

slutförvaring av restprodukter

enligt föreskrifter meddelade med

stöd av 10 b § lagen om kärnteknisk

verksamhet,

c) *för granskning av programmet*

för allsidig forsknings- och

utvecklingsverksamhet enligt 12 §

lagen om kärnteknisk verksamhet,

och

¹ Senaste lydelse 2017:1065.

8. tillståndshavarnas, statens och kommunernas kostnader för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, och

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

d) för medverkan vid samråd om lokala miljöfrågor,

9. tillståndshavarnas, statens och kommunernas kostnader för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, och

10. stöd till ideella föreningar för insatser i samband med

a) frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle,

b) prövning av säkerhetsredovisningar för slutförvaring av använt kärnbränsle enligt föreskrifter meddelade med stöd av 10 b § lagen om kärnteknisk verksamhet, och

c) samråd om lokala miljöfrågor.

5 §²

I denna lag avses med

grundkostnad: de årliga förväntade kostnaderna för åtgärder och verksamheter som avses i 4 § 1–3, och

merkostnad: de årliga förväntade kostnaderna för åtgärder och verksamheter som avses i 4 § 4–9.

– grundkostnad: de årliga förväntade kostnaderna för åtgärder och verksamheter som avses i 4 § 1–3, och

– merkostnad: de årliga förväntade kostnaderna för åtgärder och verksamheter som avses i 4 § 4–10.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter

Häri genom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter

dels att 34 och 36–39 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 35 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §³

En tillståndshavare får ansöka om utbetalning av fondmedel för sådana kostnader som avses i 4 § 1–3 och 8 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

En tillståndshavare får ansöka om utbetalning av fondmedel för sådana kostnader som avses i 4 § 1–3 och 9 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Ansökan ska lämnas in till Riksgäldskontoret senast

1. den 31 oktober för utbetalningar som avser nästa kalenderårs första kvartal,

2. den 28 februari för utbetalningar som avser innevarande kalenderårs andra kvartal,

3. den 30 maj för utbetalningar som avser innevarande kalenderårs tredje kvartal, och

4. den 31 augusti för utbetalningar som avser innevarande kalenderårs fjärde kvartal.

En tillståndshavare får även ansöka om utbetalning av sådana fondmedel i efterskott för kostnader som tillståndshavaren har haft under innevarande eller tidigare kvartal. Ansökan får i så fall lämnas in vid en senare tidpunkt.

I ansökan ska det anges vilka kostnader som de utbetalade medlen ska finansiera.

34 §⁴

En kommuns ansökan om fondmedel för sådana *prövnings- och informationskostnader* som avses i 4 § 7 a och 8 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ges in till Riksgäldskontoret senast tre månader före den period som ansökan avser.

En kommuns ansökan om fondmedel för sådana *kostnader* som avses i 4 § 8 a–d och 9 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ges in till Riksgäldskontoret senast tre månader före den period som ansökan avser.

I ansökan ska det anges vilka kostnader som de utbetalade medlen ska finansiera.

35 a §

En kommuns ansökan om fondmedel för sådana kostnader

³ Senaste lydelse 2022:254.

⁴ Senaste lydelse 2018:1450.

som avses i 4 § 8 b lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter får inte avse insatser som kommunen gör efter att en anläggning för hantering och slutförvaring av restprodukter tagits i rutinmässig drift.

36 §⁵

En ideell förenings ansökan om fondmedel för sådant stöd som avses i 4 § 9 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ges in till Riksgäldskontoret senast den 30 september året före det kalenderår som ansökan avser.

En ideell förenings ansökan om fondmedel för sådant stöd som avses i 4 § 10 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ges in till Riksgäldskontoret senast den 30 september året före det kalenderår som ansökan avser.

37 §⁶

Riksgäldskontoret prövar ansökningarna om utbetalning och beslutar hur och i vilken utsträckning fondmedel får användas av den ideella föreningen. Stöd får endast ges till en ideell förening som

1. utnyttjar rätten att delta i sådant samråd som föreskrivs i 6 kap. 28 § 1 a miljöbalken avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle,

1. utnyttjar *eller har utnyttjat* rätten att delta i sådant samråd som föreskrivs i 6 kap. 28 § 1 a miljöbalken avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle,

2. har en styrelse som utses av medlemmarna i demokratiska former och årligen håller stämma som medlemmarna får delta i,

3. har stadgar som beslutas av stämman och anger föreningens namn och ändamål, hur beslut fattas, hur styrelsen utses samt hur revisorer som kontrollerar styrelsens verksamhet utses,

4. inte har näringsverksamhet som sin huvudsakliga inkomstkälla, och
5. har minst 1 000 medlemmar, eller är en sammanslutning av ideella föreningar som tillsammans har minst 1 000 olika personer som medlemmar och där varje förening som ingår uppfyller kraven i 2 och 4.

5. har minst 100 medlemmar, eller är en sammanslutning av ideella föreningar som tillsammans har minst 100 olika personer som medlemmar och där varje förening som ingår uppfyller kraven i 2 och 4.

Stöd får ges med högst 2,5 miljoner kronor per förening och kalenderår och med totalt högst 3,5 miljoner kronor per kalenderår.

⁵ Senaste lydelse 2018:1450.

⁶ Senaste lydelse 2018:1450.

Stödet ska avse föreningens kostnader för att delta i samrådsförfaranden enligt 6 kap. miljöbalken eller 5 c § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och yttra sig enligt 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken över ansökan om tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning för en anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle samt kostnader för att kunna följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och slutförvaringens påverkan på människors hälsa eller miljön.

Kostnaderna får omfatta lönekostnader, lokalkostnader och övriga administrativa kostnader. Stödet får inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som avser samrådsförfarandet. Stödet får inte avse insatser som föreningen gör efter att tolv månader har förflutit från det att tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen har kungjorts enligt 6 kap. 39–41 §§ miljöbalken.

Om de ansökningar som avser godtagbara kostnader totalt omfattar större belopp än vad som finns tillgängligt för stöd under ett visst kalenderår, ska Riksgäldskontoret fördela stödet så att det ges en jämn geografisk spridning och med beaktande av

Stödet ska avse föreningens kostnader för

1. deltagande i samrådsförfarandet enligt 6 kap. miljöbalken eller 5 c § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
2. yttrande enligt 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken över ansökan om tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning för en anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle,
3. yttrande i samband med prövning av säkerhetsredovisningar för slutförvaring av använt kärnbränsle enligt föreskrifter meddelade med stöd av 10 b § lagen om kärnteknisk verksamhet,
4. insatser i samband med samråd rörande lokala miljöfrågor, och
5. att följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och slutförvaringens påverkan på människors hälsa eller miljön.

Kostnaderna får omfatta lönekostnader, lokalkostnader och övriga administrativa kostnader. Stödet får inte avse kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som avser samrådsförfarandet och prövningsförfarandena. Stödet får inte avse insatser som föreningen gör efter att anläggningen för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle tagits i rutinemässig drift.

Om de ansökningar som avser godtagbara kostnader totalt omfattar större belopp än vad som finns tillgängligt för stöd under ett visst kalenderår, ska Riksgäldskontoret fördela stödet så att det ges en jämn geografisk spridning och med beaktande av

⁷ Senaste lydelse 2018:1450.

föreningarnas medlemsantal och behov samt tidigare *erhållet* stöd.

Fondmedlen ska betalas ut i förskott för kalenderår.

föreningarnas medlemsantal och behov samt tidigare *utbetalat* stöd.

Fondmedlen ska betalas ut i förskott för kalenderår.

39 §

En statlig myndighets ansökan om ersättning för sådana kostnader som avses i 4 § 4–8 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ges in till och prövas av regeringen.

I ansökan ska det anges vilka kostnader som de utbetalade medlen ska finansiera.

Utbetalning av fondmedel som är hänförliga till kärnavfallsavgifter.

En statlig myndighets ansökan om ersättning för sådana kostnader som avses i 4 § 4–7 och 9 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska ges in till och prövas av regeringen.

I ansökan ska det anges vilka kostnader som de utbetalade medlen ska finansiera.

Utbetalning av fondmedel som är hänförliga till kärnavfallsavgifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Ärendet

Kärnavfallsrådet gav i januari 2019 in en skrivelse till Miljödepartementet om ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör slutförvaring av använt kärnbränsle (M2019/00131). Kärnavfallsrådet föreslog i skrivelsen att lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) ändras så att det återigen blir möjligt att fortlöpande ge ideella föreningar som vill engagera sig i frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle finansiellt stöd ur kärnavfallsfonden. Motsvarande synpunkt har även framförts av Miljöorganisationernas avfallsgranskning (MKG) i skrivelser och remissvar (M2019/00984 och M2019/00862).

I en skrivelse till Miljödepartementet i november 2019 begärde Östhammars och Oskarshamns kommuner att berörda kommuners rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden utökas till att omfatta alla steg av tillståndsprövningen enligt såväl miljöbalken som lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) fram till förslutning av slutförvararen (M2019/02262). Frågan om utökat stöd ur kärnavfallsfonden har också aktualiserats genom att Östhammars kommun har överklagat flera beslut om utbetalningar av medel ur kärnavfallsfonden till regeringen.

3 Bakgrund

3.1 Kärnavfallsprojektet

De svenska kärnkraftsreaktorerna genererar varje år förbrukat kärnbränsle. Radioaktivt avfall uppstår även från andra kärntekniska verksamheter. Enligt kärntekniklagen är den som har tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet skyldig att säkerställa att kärnämnet och kärnavfallet från verksamheten omhändertas på ett säkert sätt (10 § 3). Vidare är tillståndshavaren skyldig att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar som verksamheten inte längre ska bedrivas i till dess att all verksamhet vid anläggningarna har upphört och allt kärnämne och allt kärnavfall placerats i ett slutförvar som slutligt förslutits (10 § 4). Enligt kärntekniklagen och finansieringslagen är tillståndshavarna skyldiga att både finansiera och ta hand om det avfall som uppkommer av deras verksamhet. För att säkerställa att resurser finns tillgängliga för finansieringen avsätts årligen medel till kärnavfallsfonden. Finansieringssystemet utvecklas närmare i nästa avsnitt. Reaktorinnehavarna i Sverige fullgör sitt ansvar enligt lagstiftningen genom bolaget Svensk Kärnbränslehanterings AB (SKB).

Det radioaktiva avfallet från den kärnkraft och andra kärntekniska verksamheter som nu är i drift i Sverige delas in i tre kategorier och för varje kategori finns eller planeras en anläggning för lagring eller slutförvaring:

1. Slutförvar för kortlivat låg- och medelaktivt avfall från såväl kärnkraftverk som sjukhus, industrier, forskningsanläggningar m.m. tas om hand i Slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR, utanför Forsmark i Östhammars kommun. I december 2014 ansökte SKB om tillstånd att få bygga ut slutförvaret för låg- och medelaktivt radioaktivt avfall i Forsmark, SFR 2. Regeringen tillät den utökade verksamheten enligt miljöbalken och meddelade tillstånd för utbyggnad och fortsatt drift enligt kärntekniklagen i december 2021. Ärendet har överlämnats till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för fortsatt prövning om tillstånd enligt miljöbalken och Strålsäkerhetsmyndigheten kommer att inleda en stegvis prövning av utbyggnaden av förvaret i enlighet med villkoren därom i regeringens beslut.
2. Slutförvar av använt kärnbränsle, s.k. högaktivt avfall, från kärnkraftverken mellanlagras i Centralt lager för använt kärnbränsle (Clab) i Oskarshamns kommun. Avsikten är att avfallet därefter ska deponeras i ett slutligt förvar. SKB ansökte i mars 2011 hos Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt om tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken att få uppföra, inneha och driva befintlig och planerade anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Ärendena lämnades under 2018 över till regeringen för avgörande om frågan om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen. Regeringen avgjorde i september 2021, genom delbeslut, frågan om tillåtlighet av den del av det sammanhängande systemet som avser en utökad verksamhet i Clab, genom att tillåta en ökning av mängden använt kärnbränsle som får lagras. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt meddelade den 22 juni 2022 i deldom tillstånd till ökad lagring i Clab. Den 27 januari 2022 tillät regeringen övriga delar av det sammanhängande systemet för slutförvaring använt kärnbränsle och kärnavfall enligt miljöbalken och kärntekniklagen. Hanteringen av ansökan har återupptagits i mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för prövning om tillstånd enligt miljöbalken. Strålsäkerhetsmyndigheten kommer att inleda den s.k. stegvisa prövningen som ingår som ett villkor i beslutet om tillstånd enligt kärntekniklagen. Den stegvisa prövningen beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1.
3. Ett slutförvar för långlivat avfall, SFL, är under planering. Förvaret avser att ta hand om avfall som uppkommer vid byte av utrustning eller nedmontering och rivning av kärnkraftsreaktorerna. Även annat långlivat avfall som kommer från tidig kärnteknisk forskning så kallat historiskt avfall, eller består av långlivat radioaktivt avfall från övrig industri, sjukvård och forskning kommer att omhändertas i SFL.

Av de ovan beskrivna slutförvararna är det arbetet med slutförvaring av det använda kärnbränslet som är mest komplex och tidskrävande. I den fortsatta framställningen avses med slutförvar, detta slutförvar om inte annat anges särskilt.

Arbetet med att hitta en lämplig plats för slutförvaret har pågått sedan 70-talet och utbyggnaden – efter det att tillstånd lämnats – förväntas pågå under ytterligare ett antal decennier. Därefter beräknas arbetet med att placera kapslarna med det använda kärnbränslet pågå under 50 år efter det att den sista kärnreaktorn permanent har stängts av. Förslutning av slutförvaret planeras ske ca år 2100. Slutförvaret ska sedan klara en lagring i hundratusentals år. Under den långa tid som arbete med slutförvaret förväntas pågå kommer teknikutvecklingen att fortsätta framåt och nya ställningstaganden vad gäller exempelvis konstruktionslösningar kommer sannolikt att bli aktuella. Projektet har beskrivits som det största industriprojektet i Sverige under modern tid, vars kostnader för närvarande uppskattas till ca 150 miljarder kronor.

3.2 Finansieringssystemet

Utgångspunkten för finansieringen av kärnkraften är att kärnkraftsindustrin ska finansiera kostnaderna för att i framtiden på ett säkert sätt ta hand om det använda kärnbränslet och för att avveckla och riva kärnkraftsreaktorerna. Syftet är alltså att kostnaderna för slutförvaring ska täckas av dem som genererat avfallet, vilket är ett uttryck för principen att det är förorenaren som betalar (den s.k. polluter pays principle). Så långt som möjligt ska alltså finansieringssystemet minimera risken för att staten ska tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar.

Finansieringen har reglerats i lag sedan 1980-talet och bestämmelserna finns i dag i finansieringslagen och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringsförordningen). Det nu gällande finansieringssystemet och de medel som avsätts i kärnavfallsfonden avser att täcka kostnaderna från den kärnkraft som nu är i drift. Eventuella framtida reaktorer och tillhörande avfall omfattas inte. Bestämmelserna innebär att den som enligt kärntekniklagen har tillstånd till en kärnteknisk verksamhet som ger upphov till restprodukter i form av använt kärnbränsle, annat kärnämne eller kärnavfall som uppkommer vid en kärnteknisk anläggning som inte ska användas på nytt ska betala avgifter, s.k. kärnavfallsavgift och ställa säkerheter. Avgifterna betalas till myndigheten Kärnavfallsfonden som förvaltar medlen i en särskild fond, kärnavfallsfonden.

Kärnavfallsavgifterna ska säkra finansieringen av kostnaderna för att ta hand om använt kärnbränsle och andra restprodukter, avveckla och riva kärnkraftverk på ett säkert sätt och för den forskning och utveckling som har samband med det (1 § finansieringslagen som hänvisar till tillståndshavarnas skyldigheter i 10 § 3–4 och 11–12 §§ kärntekniklagen). Säkerheterna ska dels täcka skillnaden mellan de återstående kostnaderna och de medel som redan har fonderats (finansieringsbeloppet), dels de osäkerheter som rör framtida avgiftsintäkter och fondmedlens avkastning (kompletteringsbeloppet).

Finansieringslagen preciserar i 4 § vilka kostnader som kärnavfallsavgiften ska finansiera och anger att tillståndshavarnas, statens och kommunernas kostnader kopplade till slutförvaring av restprodukter ska

finansieras av avgiften. Betalningsansvaret omfattar också vissa andra kostnader, exempelvis statens kostnader och kostnader för information till allmänheten. Under en period utgick även ekonomiskt stöd till ideella föreningar för deras insatser i samband med lokaliseringen av slutförvaret av använt kärnbränsle.

Riksgäldskontoret prövar ansökningar om utbetalning av medel till kommunerna. Mellan 2005 och 2017 kunde även ideella föreningar få ekonomiskt stöd ur kärnavfallsfonden för insatser kopplade till lokaliseringen av ett slutförvar av använt kärnbränsle. Denna möjlighet upphörde 12 månader efter det att tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivning hade kungjorts enligt miljöbalken, vilket följer av begränsningar i finansieringsförordningen. Kommuners och ideella föreningars rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden utvecklas under avsnitt 5.3 och 6.2 nedan.

4 Relevant lagstiftning

I detta avsnitt följer en redogörelse för relevant lagstiftning när det gäller slutförvaren. Avsnittet avslutas med en genomgång av de ideella föreningarnas och kommunernas roll inom ramen för relevant lagstiftning.

För att få uppföra, inneha och driva kärntekniska anläggningar för hantering och förvaring av kärnavfall och kärnämne, däribland anläggningar för förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall och andra restprodukter, krävs tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och tillstånd för kärnteknisk verksamhet enligt kärntekniklagen. Prövningen enligt kärntekniklagen är framför allt inriktad på säkerhetsfrågor medan prövningen enligt balken avser mer övergripande frågor såsom anläggningens lokalisering, verksamhetens art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning, miljön, energi och transporter m.m. Prövningarna sker parallellt och tillstånd krävs i båda processerna för att en anläggning ska få uppföras.

4.1 Miljöbalken

Ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken prövas av mark- och miljödomstolen, som bereder ärendet och lämnar över det med ett eget yttrande och ett förslag till beslut till regeringen (21 kap. 7 § miljöbalken). Regeringen prövar tillåtligheten av verksamheten (17 kap. 1 § 1). Kommunfullmäktiges tillstyrkan krävs som huvudregel för att regeringen ska få tillåta en anläggning för kärnteknisk verksamhet (17 kap. 6 §). Om regeringen tillåter verksamheten enligt miljöbalken lämnas ärendet åter till mark- och miljödomstolen som beslutar om tillstånd i enlighet med regeringens beslut om tillåtlighet. Mark- och miljödomstolen beslutar då bland annat om mer specifika villkor, inom ramen för regeringens tillåtlighetsbeslut.

Miljöbalkens sjätte kapitel innehåller regler om miljöbedömningar och samråd. Ytterligare regler finns i miljöbedömningsförordningen (2017:966).

4.2 Kärntekniklagen

En anläggning för förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) av kärnämne är en kärnteknisk anläggning (2 § 1 c). Det är förbjudet att utan tillstånd enligt kärntekniklagen bedriva kärnteknisk verksamhet. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (5 §). Vid prövning av ärenden enligt kärntekniklagen ska 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas (5 b §). Ansökan enligt kärntekniklagen lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten som bereder ärendet och överlämnar det till regeringen med eget yttrande och förslag på beslut (24 § förordningen [1984:14] om kärnteknisk verksamhet, kärnteknikförordningen). Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande innehåller ofta förslag till villkor. Om regeringen meddelar tillstånd enligt kärntekniklagen har Strålsäkerhetsmyndigheten ansvar för vidare hantering inför uppförande och idrifttagning. Strålsäkerhetsmyndigheten beslutar om eventuella ytterligare villkor enligt kärntekniklagen respektive strålskyddslagen, samt prövar enligt regeringens tillståndsvillkor.

Strålsäkerhetsmyndigheten kan även återkalla tillståndet under vissa förutsättningar. Av 5 g § kärntekniklagen framgår sedan den 1 november 2020 att det krävs tillstånd från regeringen för att slutligt försluta ett geologiskt slutförvar. Regeringen ska enligt bestämmelsens andra stycke även besluta om de villkor som ska vara uppfyllda för att förvaret slutligt ska få förslutas.

4.2.1 Stegvis prövning

Regeringen har i sitt beslut om tillstånd till slutförvaret för använt kärnbränsle beslutat om ett antal villkor som innebär att en säkerhetsredovisning ska vara godkänd av Strålsäkerhetsmyndigheten innan utförandet av anläggningen påbörjas, innan anläggningen tas i provdrift och innan den tas i rutinmässig drift (se avsnitt 3.1, punkten 2). Liknande villkor finns i regeringens beslut om tillstånd för slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR 2 (se avsnitt 3.1, punkten 1). Detta utgör den s.k. stegvisa prövningen. Syftet med prövningen är att fördjupa och förstärka underlaget kring bl.a. tekniska och vetenskapliga frågor. Den stegvisa prövningen innebär att detaljeringsgraden i det strålsäkerhetsrelaterade prövningsunderlaget ökar efter hand och att den inledande tillståndsprövningen har skett på ett underlag som innehåller övergripande och konceptuella beskrivningar av den anläggning och verksamhet som prövas.

Regeringens beslut om tillstånd till slutförvaret för använt kärnbränsle och SFR 2 beskriver inte närmare hur den stegvisa prövningen ska gå till. Prövningen är inte heller föreskriven i lag eller förordning. Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i kärntekniska anläggningar, som beslutats med stöd i kärntekniklagen,

beskriver ett förfarande för stegvis prövning. Föreskrifterna preciserar vilka krav säkerhetsredovisningarna ska uppfylla för att godkännas samt att säkerhetsredovisning i varje skede ska vara säkerhetsgranskad prövad och godkänd av Strålsäkerhetsmyndigheten (se 4 kap. 2 §, Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i kärntekniska anläggningar [SSMFS 2008:1] och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om säkerhet vid slutförvaring av kärnämne och kärnavfall [SSMFS 2008:21]). Förfarandet med stegvis prövning är väl förankrat internationellt och följer av internationella riktlinjer och FN:s internationella atomenergiorgan, IAEA, standarder (IAEA, 2004, Format and content of the Safety Analysis Report for Nuclear Power Plants, International Atomic Energy Agency Safety Standards Series No. GS-G-4.1, IAEA, 2016, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, IAEA, 2011, Geological Disposal Facilities for Radioactive Waste for protecting people and the environment, IAEA, 2010, Licensing Process for Nuclear Installations Safety Standards and IAEA, 2004, Format and Content of the Safety Analysis Report for Nuclear Power Plants). I Sverige har stegvis prövning tillämpats för andra kärntekniska anläggningar, exempelvis samtliga kärnkraftverk.

Tiden för uppförande, drift och förslutning av slutförvarsanläggningen för använt kärnbränsle är beräknad till cirka 70 år, baserad på nuvarande planering av kärnkraftverkens drifttid. Från uppförandet till slutlig förslutning genomgår slutförvarsanläggningen tre skeden. Det första skedet är uppförande. Det andra skedet är driften som delas upp i två etapper; provdrift och rutinmässig drift. Provdraft av slutförvaret för använt kärnbränsle pågå i tre år innan den rutinmässiga driften tar vid, vilket betyder att tidpunkten för rutinmässig drift skulle bli omkring år 2038. Det tredje skedet är förslutning och avveckling. Detta skede avslutas när anläggningen förslutits och övergår till ett passivt slutförvar.

Kärntekniklagutredningen har i sitt betänkande Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16) föreslagit att det i den nya föreslagna kärntekniklagen införs bestämmelser som förankrar och tydliggör den stegvisa prövningen. Det föreslås bl.a. det i varje moment av prövningen ska samrådas bl.a. med berörda kommuner. Ärendet bereds för närvarande inom Miljödepartementet.

4.2.2 Insyn och inflytande

Kärntekniklagen innehåller också regler som ger staten inflytande när det gäller bl.a. teknisk utformning av slutförvarsanläggningar för kärnavfall och kärnämne (11 och 12 §§). Ansvaret för att frågor om teknisk utformning och platsval blir lösta ligger på innehavaren av kärnkraftsreaktorer, som i denna del företräds av SKB. Enligt nyss nämnda bestämmelser ska ett forsknings- och utvecklingsprogram, det s.k. Fud-programmet, ges in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vart tredje år för granskning och utvärdering (enligt 25 § kärnteknikförordningen ska programmet ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten). Strålsäkerhetsmyndigheten lämnar sedan handlingarna med eget yttrande till regeringen för beslut (25–26 §§ kärnteknikförordningen). Vanligtvis innehåller regeringens ställningstagande till om

programmet uppfyller kärntekniklagens krav och anger villkor för den fortsatta verksamheten och andra uttalanden.

Allmänheten ges möjlighet att påverka beslut om Fud-programmet genom att Strålsäkerhetsmyndigheten i samband med sin granskning bjuder in olika parter i samhället, däribland kommunerna, att lämna synpunkter.

Lokala säkerhetsnämnder

Offentlig insyn i säkerhets- och strålskyddsarbetet vid tillståndsgivna kärntekniska anläggningar säkerställs också genom lokala säkerhetsnämnder (se 19–21 §§ i kärntekniklagen). Förordningen (2007:1054) med instruktion för lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar preciserar nämndernas uppdrag. Av instruktionen framgår bl.a. att nämnderna ska följa och inhämta information om det kärntekniska säkerhets- och strålskyddsarbetet som planeras vid anläggningarna. Nämnderna ska också informera allmänheten, myndigheter och institutioner på det lokala planet om säkerhets- och strålskyddsfrågor samt frågor om planeringen av beredskapen mot kärnenergiolyckor (2 §). Informationsinhämtandet omfattar inte information som är säkerhetskänslig eftersom nämnderna inte är säkerhetsskyddsklassade och därmed inte kan hantera sådan information.

Det finns för närvarande nämnder vid fem kärntekniska anläggningar: Barsebäcks kärnkraftverk, Ringhals kärnkraftverk, Oskarshamns kärnkraftverk, Studsviks kärntekniska anläggningar och Forsmarks kärntekniska anläggningar. Utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet föreslog i sitt betänkande Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form (SOU 2011:18) ett antal åtgärder för att reformera nämnderna och deras arbete. Utredning framhöll särskilt att de lokala säkerhetsnämnderna, när de fungerar som de ska, bidrar till att skapa öppenhet och insyn i säkerhetsfrågor och förankring av frågorna lokalt hos allmänheten.

Det har i olika sammanhang föreslagits att de lokala säkerhetsnämnderna i större utsträckning än i dag skulle kunna användas för att informera allmänheten även i frågor med anknytning till slutförvaring av kärnavfall och annat radioaktivt avfall. Strålsäkerhetsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2022 även getts i uppdrag att se över nämndernas funktion i samband med översynen av beredskapszoner. Uppdraget har redovisats till regeringen och bereds inom Regeringskansliet.

4.3 Internationella regelverk och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som rör slutförvar av restprodukter från kärnteknisk verksamhet

Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) trädde i kraft i oktober 2001. Sverige är part till

konventionen sedan 2005. Konventionen bygger på tre grundprinciper som brukar kallas konventionens tre pelare:

1. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter
2. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön
3. allmänhetens tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Konventionen bygger på synsättet att miljöarbetet kan förbättras genom att vara förankrat hos allmänheten. Med berörd allmänhet enligt konventionen avses den allmänhet som berörs eller kan beröras av eller som har intresse av beslutsprocesser på miljöområdet. Enskilda organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller eventuella krav i den nationella lagstiftningen ska enligt konventionen anses ha ett sådan intresse.

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är denna en del av unionens rättsordning, se EU-domstolens dom Lesoochranárske zoskupenie (den slovakiska brunbjörnen, C-240/09, EU:C2011:125, punkt 30). För genomförande av Århuskonventionen inom unionsrätten har ett flertal rättsakter antagits, exempelvis det s.k. miljöinformationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation), Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG och det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU). Århuskonventionens påverkan på rätten att överklaga beslut med anknytning till miljön utvecklas närmare under avsnitt 4.5.1 nedan.

Även rådets direktiv 2014/87/EURATOM innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsprocessen för kärntekniska anläggningar. Artikel 8 punkten 4 föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att allmänheten ges lämpliga möjligheter att aktivt delta i beslutsprocessen gällande tillståndsprövning av kärntekniska anläggningar, i enlighet med relevant lagstiftning och internationella instrument. IAEA:s allmänna säkerhetsföreskrifter innehåller liknande krav genom att föreskriva att ”Interested parties including the public shall have an opportunity to be consulted in the process for making significant regulatory decisions, subject to national legislation and international obligations. The results of these consultations shall be taken into consideration by the regulatory body in a transparent manner.” (Requirement 36, paragraph 4.67 in IAEA General Safety Requirements GSR Part 1).

4.4 Kommunernas roll i arbetet med frågor om slutförvar

Den svenska processen för kärntekniska anläggningar, inte minst slutförvaren, har genomsyrats av aktivt medverkande kommuner och frivillighet. Studier och undersökningar har bara ägt rum i de kommuner som medgett det. De kommuner som varit aktuella för ett slutförvar av restprodukter har varit engagerade från det att arbetet med att hitta en lämplig plats för slutförvaringen påbörjades.

Kommunen har till uppgift att företräda allmänna intressen i kommunen i tillståndsprocesser enligt miljöbalken och har partsställning beträffande sådana intressen (22 kap. 6 § miljöbalken). Detta innebär att kommunerna även har rätt att överklaga domstolens beslut. Av miljöbalken följer vidare en skyldighet för verksamhetsutövare att samråda om miljökonsekvensbeskrivningens utformning med de kommuner som berörs av verksamheten (6 kap. 30 §). Reglerna om samråd är även tillämpliga för prövningen enligt kärntekniklagen (5 c §). Kommunerna är också remissinstans vid prövningen av ansökan hos mark- och miljödomstolen samt vid tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen. Dessutom kräver regeringens tillåtlighet av kärnkraftsverksamhet kommunal tillstyrkan (17 kap. 6 § miljöbalken). Dock saknar kommunen vetorätt vid prövningen enligt kärntekniklagen. Även regeringens beredning av ärenden för beslut om tillåtlighet kommuniceras vid behov till berörda kommuner.

Kommunerna deltar också i granskningen av SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram, det s.k. Fud-programmet som tas fram var tredje år, genom att Strålsäkerhetsmyndigheten som en del av myndighetens granskning bland annat remitterar programmet till berörda kommuner. I sammanhanget kan nämnas att Östhammars kommun avstod från att yttra sig över 2019 års Fud-program med hänvisning till att Riksgäldskontoret, och senare regeringen efter överklagande dit, avslagit kommunens begäran om medel från kärnavfallsfonden för arbetet.

Regeringen har även inkluderat ett villkor i sitt beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken till slutförvaret av använt kärnbränsle enligt vilket SKB ska ha årliga samråd med bland annat Östhammars och Oskarshamns kommuner för att hantera lokala miljöfrågor utifrån miljöbalkens mål och tillämpningsområde.

Av regeringens beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen till slutförvaret av använt kärnbränsle och slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR 2, följer vidare ett förfarande med stegvis prövning. Kommunernas roll i prövningarna är inte närmare reglerad. Det finns dock en samsyn kring vikten av att berörda kommuner ges insyn i prövningen. Bl.a. konstaterade regeringen i sitt beslut om tillstånd till slutförvaret för använt kärnbränsle att god kommunikation och insyn från Östhammars och Oskarshamns kommuner är väsentlig. Regeringen hänvisade också till att Strålsäkerhetsmyndigheten uppgett att myndigheten avser att samarbeta med kommunen för att säkerställa att kommunen kan ges insyn i den stegvisa prövningen på ett tillfredsställande sätt men regeringens slutsats var att frågan om kommunens insyn i den stegvisa prövningen inte behövde regleras i tillståndet. (regeringsbeslut 2022-01-27, M2018/00221,

s. 28). Kärntekniklagutredningen har föreslagit att det i en ny kärntekniklag föreskrivs att kommunerna ska ingå i de samråd som föreslås äga rum i varje skede av den stegvisa prövningen. Även Kärnavfallsrådet har understrukit vikten av att kommunen ges insyn i den stegvisa prövningen, se exempelvis Kärnavfallsrådets kunskapslägesrapport, Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022 – Samhället, tekniken och etiken (SOU 2022:7).

4.5 Miljöorganisationernas roll i arbetet med frågor om slutförvar

Ideella föreningar engagerade i frågan om hantering och slutförvaring av restprodukter från kärnteknisk verksamhet har under lång tid följt och deltagit i frågor om slutförvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. Insatserna har bestått i granskning av SKB:s forsknings- och utvecklingsprogram, det s.k. Fud-programmet och deltagande i de samrådsförfaranden som ägt rum sedan SKB på 1990-talet påbörjade förstudier för att hitta en lämplig plats för slutförvaret för använt kärnbränsle och som avslutades med samråd enligt miljöbalken. Insatserna har även bestått i deltagande och yttranden inom ramen för tillståndprocesserna enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

Enligt miljölagstiftningen ses miljöorganisationer, dvs. ideella föreningar engagerade i miljöfrågor, som en del av allmänheten i egenskap av företrädare för allmänna miljöintressen. Begreppet berörd allmänhet är dock inte definierat i miljölagstiftningen, men ska enligt miljöbalkspropositionen ges en vidsträckt innebörd. Bland de organisationer som kan anses berörda nämns miljö- och naturvårdsorganisationer, särskilt sådana som är verksamma på den ort där verksamheten planeras (Miljöbalk, del 2, prop. 1997/98:45, s. 60 och Miljöbedömningar, prop. 2016/17:200, s. 202). Som framgått av avsnitt 4.3 anses enskilda miljöorganisationer, som främjar miljöskydd och som uppfyller eventuella krav i nationell lagstiftning, som berörd allmänhet även enligt Århuskonventionen.

Regler om allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om slutförvar finns i miljöbalken, samt de internationella regler som redogjorts för i avsnitt 4.3. När det gäller rätten att överklaga beslut har även en omfattande praxis med stöd av Århuskonventionen utvecklats, se nedan.

Enligt miljöbalken ska den som avser att bedriva en miljöfarlig verksamhet samråda med bl.a. den allmänhet som kan antas bli berörd av verksamheten (6 kap. 24 och 30 §§). Dessa bestämmelser är också tillämpliga för kärntekniska anläggningar, såsom slutförvar för använt kärnbränsle, som ska prövas för ett tillstånd enligt kärntekniklagen (5 c § kärntekniklagen). Ett fullgott samråd och en fullständig miljökonsekvensbeskrivning utgör en processförutsättning vid domstolens behandling av en tillståndsansökan. Brister i denna del kan därmed få till följd att en ansökan avvisas.

Tillståndsansökningar inklusive miljökonsekvensbedömningen ska också kungöras och göras tillgängliga för allmänheten för synpunkter (6 kap. 39 §, 22 kap. 3 och 10 § miljöbalken). I mark- och miljödomstolen

ska en offentlig huvudförhandling äga rum om det inte ses som uppenbart onödigt (22 kap. 16 §), vid vilken allmänheten kan delta. Domstolens avgörande ska också kungöras (6 kap. 44 §). Av kungörelsen ska det framgå hur allmänheten kan få tillgång till innehållet i avgörandet.

Även regeringens beredning av ärenden för beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken kommuniceras vid behov till berörd allmänhet.

4.5.1 Rätt att överklaga

Miljöbalken ger ideella föreningar som uppfyller vissa angivna kriterier rätt att överklaga domar och beslut enligt balken (16 kap. 13 §). Högsta domstolen har i ett antal rättsfall fastställt att en generös tolkning av kriterierna ska göras i varje enskilt fall och att slutsatsen kan bli att en organisation som inte uppfyller något av kriterierna ändå kan anses ha rätt att överklaga (se bl.a. NJA 2020 s. 845 och NJA 2012 s. 921). Enligt 2 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut har en miljöorganisation som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken även en uttrycklig rätt att ansöka om rättsprövning av sådana tillståndsbeslut av regeringen som omfattas av artikel 9.2 i Århuskonventionen.

Den berörda allmänhetens tillgång till rättslig prövning enligt miljöbalken har i Sverige utvecklats genom rättspraxis, ofta med hänvisning direkt till Århuskonventionen. Miljöorganisationer har i rättspraxis fått rätt att överklaga även andra beslut än sådana som uttryckligen anges i 16 kap. 13 § miljöbalken, bl.a. andra tillsynsbeslut enligt miljöbalken än sådana som beslutats enligt 10 kap. Domstolarna har även gjort en vidsträckt tolkning av uttrycket beslut om tillstånd eller dispens (MÖD 2012:47, MÖD 2012:48, MÖD 2013:6, MÖD 2014:30, Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 mars 2014 i mål nr M 11609–13 och MÖD 2015:17). Även miljöorganisationers rätt att överklaga myndighetsbeslut enligt den övriga förvaltningsrättsliga miljölagstiftningen har utvecklats i rättspraxis. Exempelvis har Högsta förvaltningsdomstolen gett en miljöorganisation som uppfyllde kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut att ge tillstånd till avverkning i fjällnära skog, med hänvisning bl.a. till att ett sådant beslut omfattas av artikel 9.3 i Århuskonventionen (HFD 2014 ref. 8). Denna praxis har bekräftats av Förvaltningsrätten i Härnösand (mål nr 3867-15 och 3869-15). Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i HFD 2020 ref. 12 att det inte kunde härledas något krav på att vidta en viss åtgärd vid en avverkningsanmälan ur skogsvårdslagen (1979:429) varför ställningstagandena i den aktuella vägledningen inte omfattades av Århuskonventionen och därför inte gick att överklaga. I Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2020:45 hade en avverkningsåtgärd anmälts till ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Mark- och miljööverdomstolen fann att Skogsstyrelsen fick vidta de åtgärder som behövdes för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön enligt miljöbalken. Århuskonventionen var därför tillämplig och miljöorganisationen tillerkändes klagorätt.

I Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 2080-20 var frågan om två föreningar hade rätt att överklaga Energimarknadsinspektionens beslut om nätkoncession för en luftledning om 130 kilovolt spänning när ellagen

(1997:857) inte medgav klagorätt för denna typ av ledningar. Mark- och miljööverdomstolen fann dock att det i målet aktualiserades frågor som var direkt relaterade till miljön och omfattade en bedömning av åtgärdens påverkan på miljön. Beslutet utgjorde därför ett sådant beslut som en miljöorganisation kunde klaga på.

4.5.2 Stegvis prövning

Miljöorganisationernas roll i den kommande stegvisa prövningen för slutförvaret av använt kärnbränsle och SFR 2 är inte närmare reglerad, vare sig i beslut eller författning. En fortsatt insyn för organisationerna i processen har dock förespråkats. Exempelvis har Kärnavfallsrådet och mark- och miljödomstolen understrukit vikten av att miljöorganisationerna ges möjlighet att fortsatt engagera sig i slutförvarsfrågan även efter ett tillstånd enligt miljöbalken har meddelats.

Kärntekniklagutredningen har föreslagit att de olika momenten i den stegvisa prövningen förenas med en skyldighet för tillsynsmyndigheten att, i den mån det anses möjligt, samråda med andra relevanta myndigheter, kommuner och enskilda som kan vara berörda. Detta i syfte att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge berörda en möjlighet till insyn och påverkan. Behovet av samråd anser utredningen ha sin grund i att uppförande av kärntekniska anläggningar ofta sträcker sig över lång tid, inte sällan över 10 år, och det under denna tid bl.a. kan ske en teknisk utveckling som kan behövas tas hänsyn till i uppförandet (SOU 2019:16 s. 202–203).

Även Kärnavfallsrådet har i sina senaste Kunskapslägesrapporter efterfrågat konkretisering av den kommande stegvisa prövningen och framfört att samråd är nödvändigt i hela processen fram till slutlig förslutning samt angett att det är viktigt hur detta utformas så att samråden medger deltagande, öppenhet och insyn. Rådet har för ändamålet föreslagit att en brett sammansatt grupp bör bildas.

Århuskonventionen och den föreskrivna rätten för miljöorganisationer att delta i beslutsprocesser talar också för att miljöorganisationerna bör ges denna rätt. Kärnavfallsrådet har tagit upp frågan om överklagbarheten av de stegvisa beslut som Strålsäkerhetsmyndigheten kommer att fatta vid varje tillfälle inom ramen för den stegvisa prövningen och anför att besluten kommer att innehålla besked om huruvida nödvändiga säkerhetsföreskrifter är uppfyllda och om anläggningsarbetet kan fortsätta. Besluten utgör förvaltningsbeslut som innebär myndighetsutövning. Kärnavfallsrådets slutsats är att det inte är osannolikt att besluten kan anses beröra miljön och allmänheten, inte minst mot bakgrund av att slutförvarsanläggningen i Östhammars kommun kan komma att påverka ett Natura-2000-område. Kärnavfallsrådet menar följaktligen att miljöorganisationer, med stöd av Århuskonventionen, kan ha rätt att överklaga Strålsäkerhetsmyndighetens stegvisa beslut (jfr HFD 2014 ref. 8, i vilket Naturskyddsföreningen har ansetts ha rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog och HFD 2020 ref. 12 i vilket Skogsstyrelsens råd och anvisningar inte ansetts utgöra överklagbara beslut enligt Århuskonventionen, eftersom de inte utformats på ett sådant sätt att de kan uppfattas som bindande).

5 Kommunernas kostnader för frågor om slutförvar

5.1 Kommunernas förslag till ändringar i finansieringslagstiftningen

Östhammars och Oskarshamns kommuner har i en skrivelse till regeringen begärt att finansieringslagen ändras så att kommunernas rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden utökas till att omfatta samtliga kostnader som uppstår i kommunerna för att hantera frågor om slutförvar, från platsvalsprocess till slutlig förslutning (hemställan från Oskarshamns och Östhammars kommuner, 2019-11-27, M2019/02262). Till stöd för sin begäran har kommunerna gjort gällande att prövningarna enligt miljöbalken och kärntekniklagen är starkt knutna till varandra. Kommunerna behöver därför följa och förstå båda prövningarna för att bedöma vilken påverkan verksamheten innebär för kommunerna och för att kunna bidra i processerna. Detta gäller även efter det att kommunen har fattat beslut i vetofrågan enligt miljöbalken och regeringen har fattat beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen. Kommunerna har särskilt lyft vikten av att en värdkommun ges rätt till fortsatt insyn i och möjlighet att delta i den stegvisa prövningen som tar vid efter meddelat tillstånd enligt kärntekniklagen. Ett aktivt deltagande från kommunerna kräver att kommunerna kan bygga upp en särskild kompetens på området som går utöver vad en kommun i normalfallet behöver ha. Kommunerna har även framfört att deras arbete och insatser i frågorna bidrar till öppenhet och förtroende för processen, särskilt i förhållande till kommuninvånarna som i första hand vänder sig till kommunen för att framföra synpunkter. En förutsättning för att kommunerna ska kunna delta i processerna är att kommunernas arbete är fullt ut finansierat och det är inte rimligt att kommunerna ensamma ska finansiera kostnaderna för hanteringen av kärnavfallet som är en nationell angelägenhet.

Kommunernas synpunkter har även framkommit i överklaganden till regeringen av Riksgäldskontorets beslut om utbetalningar av medel ur kärnavfallsfonden. Regeringen har, i likhet med Riksgäldskontoret, avslagit Östhammars kommuns begäran att få ersättning för bl.a. granskning av Fud-programmet, remissyttrande till Strålsäkerhetsmyndigheten, informationsbevarande arbete och internationella insatser med motiveringen att kärnavfallsavgifterna inte omfattar dessa kostnader enligt lagstiftningen (regeringsbeslut 2021-07-01, M2021/00062, Överklagande av Riksgäldskontorets beslut gällande medel ur kärnavfallsfonden till Östhammars kommun för 2021, och regeringsbeslut 2019-04-11, M2019,00088/Ke, Överklagande av Riksgäldskontorets beslut gällande medel ur kärnavfallsfonden till Östhammars kommun för 2019).

5.2 Tidigare överväganden

Kommuners rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden har sedan 1996 varit reglerad i lag. Inledningsvis återfanns regleringen i 4 § lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle och var då begränsad till kommunernas kostnader för information till allmänheten. I förarbetena som låg till grund för lagbestämmelsen framhävdes vikten av att allmänheten gavs insyn i och information om den verksamhet som bedrivs i landet på kärnenergiområdet, att frågan fått förnyad aktualitet i samband med att SKB hade påbörjat arbetet med att finna platser lämpliga för slutförvar samt att detta utgjorde särskilda skäl till att lokalt kunna lämna information till allmänheten. Regeringen ansåg vidare att det borde komma till klart uttryck i lagtexten att kommunens informationsinsatser omfattas av kostnadsansvaret enligt kärntekniklagen och dåvarande finansieringslagen och att insatserna bör finansieras genom avgiftsmedlen (Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader m.m., prop. 1995/96:83, s. 29).

Bestämmelsen fördes oförändrad in i lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, som senare bytte namn till lag (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter. Bestämmelsen kommenterades inte närmare i samband med dessa förändringar (Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring, prop. 2005/06:183).

Vid den senaste översynen av finansieringslagstiftningen (Reglerna om finansiering av kärnavfallshantering, prop. 2016/17:199) utökades berörda kommuners rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden till att även omfatta kostnader för prövning av frågor om slutförvar av restprodukter. Den närmare innebörden av detta kommenteras nedan i avsnitt 5.3. Utökningen motiverades i förarbetena med att kommunernas medverkan i tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken är viktig och kräver förhållandevis stor insats, eftersom kommunerna till följd av kravet på kommunfullmäktiges tillstyrkan i miljöbalken förväntas delta aktivt i prövningen. Regeringen ansåg därför att det vore ologiskt om denna del av den samhälleliga prövningen inte ersätts av kärnkraftsindustrin i samma omfattning som den del av prövningen som ligger på staten (s. 34–35).

5.3 Nuvarande möjligheter till ersättning ur kärnavfallsfonden

Enligt finansieringslagen har kommunerna rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden för kostnader som kommunerna har för prövning av frågor om slutförvar av restprodukter och för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (4 § 7 a och 8). Viktigt att notera när det gäller kommunens kostnader för prövning av frågor om slutförvaring av restprodukter (4 § 7 a), är att både prövning av de anläggningar som kommer att ingå i ett samlat system för slutförvaring av kärnbränsle och prövning av andra anläggningar som framöver kommer att utgöra slutförvar för restprodukter omfattas av bestämmelsen, oavsett om dessa restprodukter utgörs av

kortlivat radioaktivt avfall eller långlivat avfall (prop. 2016/17:199 s. 35–36 och 41). I förhållande till processen för slutförvaret för använt kärnbränsle och kärnavfall, och det skede den processen befinner sig i efter regeringens beslut i januari 2022, innebär nämnda bestämmelse för kommunernas del att kommunerna inte har någon rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden, vare sig för den fortsatta tillståndsprövningen enligt miljöbalken eller den stegvisa prövningen. Detta beror på att kommunens rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden är begränsad till kommunens kostnader som avser kommunfullmäktiges prövning enligt 17 kap. 6 § miljöbalken (det kommunala vetot) när en ansökan om att få upprätta en slutförvarsanläggning inom kommunen har lämnats in, dvs. kostnader som uppkommer till följd av att kommunen är en prövande myndighet. Detta innebär att de kostnader som kommunerna eventuellt kan ha för att yttra sig i samband med prövning av slutförvar enligt kärntekniklagen inte omfattas, eftersom det inte finns något krav på kommunalt veto enligt kärntekniklagen och kommunerna i det sammanhanget inte är en prövande myndighet (prop. 2016/17:199 s. 41). Vidare upphör en kommun att vara en prövande myndighet i samband med att kommunfullmäktige lämnar sin tillstyrkan och tillåtlighetsfrågan enligt miljöbalken har avgjorts. Kommunerna har alltså inte någon rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden enligt 4 § 7 a finansieringslagen för medverkan i tillståndsprövningen enligt miljöbalken som tar vid efter regeringens beslut om tillåtlighet. Inte heller kostnader innan en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken har lämnats in, exempelvis kostnader för deltagande i samråd, kan ersättas med stöd av nämnda bestämmelse, eftersom det rör sig om arbetsinsatser innan ansökan lämnas in.

En kommun har också rätt till ersättning för kostnader som kommunen har för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (4 § 8 finansieringslagen). I motsats till vad som gäller kostnader kopplade till kommunens prövning enligt ovan är kostnaderna för information till allmänheten begränsad till information i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Med stöd av bestämmelsen har berörda kommuner även rätt till ersättning för att följa och bedöma frågor som uppstår i tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen i den mån kostnaderna är nödvändiga för att informera allmänheten (prop. 1995/96:83 s. 32). Kommunerna kan alltså med stöd av bestämmelsen få ersättning ur kärnavfallsfonden för att bygga upp kunskapen om frågorna inom kommunen. Kommunernas aktiva medverkan i processerna i form av skriftliga yttranden m.m. omfattas dock inte.

Sammantaget är kommunernas rätt till ersättning i den fortsatta processen för att få till stånd ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall och för utbyggnaden av slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR 2, begränsad till kostnader för att följa och bedöma processen i den mån det behövs för att allmänheten ska kunna informeras. Ingen ersättning utgår för kommunernas faktiska medverkan i form av yttranden m.m.

Det är också värt att nämna att varken finansieringslagen eller tillhörande förordning preciserar vilka kostnader som kommunerna har rätt till ersättning för. Däremot tydliggör finansieringsförordningen att ersättning endast får ges till kommuner där en anläggning för slutförvar för restprodukter planeras eller byggs och högst får bestämmas till 10

miljoner kronor (35 §). Riksgäldskontoret hanterar ansökningarna, efter ansökan av kommunerna (34 och 35 §§).

5.4 Kommunernas rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden bör utökas

Förslag: Kärnavfallsavgifterna ska utöver vad som gäller i dag även finansiera kommunernas kostnader för

- insatser i samband med stegvis prövning av slutförvaring av restprodukter,
- granskning av det program för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet (Fud-programmet) som tillståndshavarna är skyldiga att redovisa vart tredje år, och
- medverkan vid det årliga samråd rörande lokala miljöfrågor som verksamhetsutövaren, SKB, ska kalla till.

Skälen för förslaget

Det finns skäl att anpassa kommunens rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden till rådande förhållanden

Vid den senaste översynen av berörda kommuners rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden var utgångspunkten för bedömningen den kommunala prövningen enligt 17 kap. 6 § miljöbalken och vilken arbetsinsats den gav upphov till för kommunerna. Mot bakgrund av regeringens nyligen meddelade beslut befinner sig processerna om slutförvar för ett sammanhängande system för använt kärnbränsle och kärnavfall samt en utbyggnad av slutförvaret för låg- och medelaktivt avfall, SFR 2, i ett nytt läge och det är inte längre relevant att utgå från det kommunala vetot och kommunens roll som prövande myndighet i bedömningen av kommunernas rätt till ersättning. I stället bör utgångspunkten för bedömningen vara kommunens roll och förväntade arbetsinsats i den fortsatta processen i form av fortsatt prövning av tillståndsansökningarna enligt miljöbalken och stegvisa prövningar enligt villkor om detta i tillstånden enligt kärntekniklagen.

Som framgår i avsnitt 5.3 är kommunernas rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden i dagsläget begränsad till insatser kopplade till information till allmänheten. Kommunens medverkan i beslutsprocesserna och det efterföljande arbetet har dock varit och är fortsatt en viktig del av att demokratiskt förankra processerna och besluten hos allmänheten lokalt. Kommunen har också bidragit till att öka allsidigheten av besluten. En aktiv medverkan från kommunerna i de fortsatta processerna är därför viktig ur ett demokratiskt perspektiv.

En förläggning av ett slutförvar av restprodukter från kärntekniska anläggningar är en stor fråga för den berörda kommunen och innebär att kommunerna behöver hantera och ta ställning till komplexa frågor som går utöver vad som uppkommer vid förläggning av mer konventionella industrianläggningar. Processerna förväntas också pågå under lång tid. Exempelvis förväntas den stegvisa prövningen för slutförvaret i Forsmark

pågå under ca tio år fram till rutinmässig drift, som i sin tur planeras pågå under ca 30 år. Totalt beräknas det ta ca 70 år till slutförvaret slutligen försluts. Detta gör sammantaget att det finns skäl att långsiktigt säkerställa att kommunerna har tillräckliga ekonomiska resurser för att bidra i de fortsatta processerna. Kommunens möjligheter till ekonomisk ersättning ur kärnavfallsfonden bör därför, i den närmre omfattning som framgår nedan, utökas. Det har dock inte framkommit några skäl till att justera den befintliga beloppsgränsen för kommunens ersättning, som för närvarande uppgår till 10 miljoner kronor. Beloppet förväntas täcka kommunernas kostnader även om omfattningen av vad fondmedel kan användas till utökas. Liksom tidigare bör ersättning endast komma i fråga för kommuner där en anläggning för slutförvar för restprodukter planeras eller byggs.

Tillståndsprovning enligt kärntekniklagen ska inte omfattas av kärnavfallsavgiften

Lagstiftningen medger inte, och har inte heller tidigare medgett, rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden för det arbete kommunerna har lagt ned i tillståndsprovningen enligt kärntekniklagen för slutförvaret för använt kärnbränsle i form av yttranden m.m. Nästa tillståndsprocess för ett slutförvar av restprodukter enligt kärntekniklagen som i dagsläget är känd är slutförvaret för långlivat avfall, SFL, (se avsnitt 3.1 för en närmare beskrivning av projektet). Projektet befinner sig alltså i planeringsstadiet och det är oklart när samrådsprocessen inleds eller när en ansökan kan förväntas. Omfattningen av ansökan och komplexiteten i frågorna förväntas inte utmärka sig i jämförelse med slutförvaret för använt kärnbränsle för vilket berörda kommuner inte haft rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden. Det har inte framkommit tillräckliga skäl för att ändra den nu gällande ordningen. I stället bör kommunens medverkan i tillståndsprovningen enligt kärntekniklagen även fortsättningsvis finansieras av kommunen. Det bör dock noteras att kostnader för att följa och bedöma tillståndsprocessen för att informera allmänheten även fortsättningsvis ger rätt till stöd ur kärnavfallsfonden.

Kommunens kostnader för insatser i samband med den stegvisa provningen ska omfattas av kärnavfallsavgiften

När det däremot gäller den stegvisa provningen som följer av villkor i tillståndsbesluten enligt kärntekniklagen föreslås att kommunernas kostnader till följd av provningen ska ersättas ur kärnavfallsfonden.

Den stegvisa provningen skiljer sig från tillståndsprovningen enligt kärntekniklagen genom att den kommer att ha en annan detaljeringsgrad och bl.a. innehålla en provning av om de tekniska lösningar som omfattas av tillståndet faktiskt fungerar i praktiken. Provningen kommer att hantera säkerhetsaspekter som har omedelbar betydelse för de berörda kommunernas invånare. Kommunens insyn i provningen är därför ett viktigt led i att öka allmänhetens insyn i säkerhetsfrågorna och förankra besluten och processerna i samhället, inte minst genom att kommunen kan lyfta lokala säkerhetsaspekter. Komplexiteten i de frågor som kommer att behandlas tillsammans med den arbetsinsats som kommunerna kan komma att lägga ner för att följa den stegvisa provningen, förväntas gå

utöver vad som är nödvändigt för att informera allmänheten. Den förväntas också gå utöver vad en kommun normalt behöver hantera. Det är därför viktigt att kommunen ges ekonomiska förutsättningar till insyn i och eventuell möjlighet att delta i den stegvisa prövningen. Kommunernas kostnader i dessa delar får ses som en del av de faktiska kostnaderna för att hantera och slutförvara använt kärnbränsle som ska täckas av dem som genererat avfallet och inte av kommunens invånare som berörs av förvaret (jfr 1 § finansieringslagen och 10 § 3 kärntekniklagen). Av dessa skäl föreslås att det tydliggörs i finansieringslagens 4 § att kärnavfallsavgifterna ska finansiera kommunernas kostnader i samband med den stegvisa prövningen. Förslaget skulle också vara i linje med vad Kärntekniklagutredningen föreslagit avseende den stegvisa prövningen, nämligen att det som huvudregel ska samrådats, bl.a. med berörda kommuner, vid varje moment av den stegvisa prövningen av slutförvar, samt att detta ska framgå direkt av den nya kärntekniklag som föreslås. Syftet med samråden är att ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge berörda kommuner en möjlighet till insyn och påverkan (SOU 2019:16, s. 202 och förslag till kärntekniklag 5 kap. 12–13 §§). Kärntekniklagutredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Som konstaterats i avsnitt 4.2 under rubriken Stegvis prövning saknas närmare reglering om vilken roll kommunen ska ha i den stegvisa prövningen, samtidigt som det finns en samsyn kring vikten av att berörda kommuner ges insyn i processen. Detta anses i sig inte vara något hinder för att göra det möjligt för kommunerna att ansöka om ersättning ur kärnavfallsfonden för kostnader till följd av kommunernas insatser i samband med den stegvisa prövningen. Kommunens insatser skulle kunna bestå av att följa och bedöma prövningen, granska delar av säkerhetsredovisningarna ur ett lokalt perspektiv och olika former av medverkan såsom exempelvis yttranden. Det föreslagna tillägget till 4 § finansieringslagen bedöms vara tillräckligt flexibelt för att säkerställa att kärnavfallsavgifterna omfattar det arbete kommunerna i slutändan lägger ner i samband med prövningen.

Den stegvisa prövningen framgår av villkor i tillstånden enligt kärntekniklagen. Närmare anvisningar om hur den stegvisa prövningen ska gå till finns i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (4 kap. 2 §, SSMFS 2008:1 samt SSMFS 2008:21) som beslutats med stöd i kärntekniklagen (10 b §). Av föreskrifterna framgår att såväl den preliminära säkerhetsredovisningen som den förnyade och den kompletterade säkerhetsredovisningen i varje skede av den stegvisa prövningen ska vara säkerhetsgranskad samt prövad och godkänd av Strålsäkerhetsmyndigheten. Det innebär att det ingår en prövning av säkerhetsredovisningar i de olika skedena av den stegvisa prövningen. Det föreslås därför att den stegvisa prövningen i finansieringslagen beskrivs som en prövning av säkerhetsredovisningar enligt föreskrifter meddelade med stöd i kärntekniklagen. Både insatser i samband med den stegvisa prövningen för det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och prövningen av andra anläggningar som utgör och kan utgöra slutförvar för restprodukter bör omfattas, i detta ingår exempelvis utbyggnaden av slutförvaret för radioaktivt driftavfall, SFR 2.

Den stegvisa prövningen kommer att pågå fram till rutinmässig drift av slutförvaren. Enligt nuvarande tidsplan beräknas slutförvaret för använt kärnbränsle tas i rutinmässig drift 2038. Slutlig förslutning beräknas ske om ca 70 år. Den stegvisa prövningen upphör visserligen i samband med Strålsäkerhetsmyndighetens beslut att godkänna en kompletterad säkerhetsredovisning inför rutinmässig drift av anläggningen. För att undvika missförstånd bör kommunens rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden för insatser i samband med den stegvisa prövningen begränsas i tid och upphöra i samband med att anläggningen tas i rutinmässig drift. Detta bör framgå direkt av förordningen.

Kommunens kostnader för granskning av Fud-programmet ska omfattas av kärnavfallsavgiften

Även när det gäller kommunernas kostnader för att granska programmet för forskning och utveckling (Fud-programmet) som tillståndshavarna redovisar vart tredje år föreslås att ersättning ska utgå ur kärnavfallsfonden.

Utöver den utveckling av slutförvaren som kommer att ske inom ramen för den stegvisa prövningen kommer avgörande utvecklingsfrågor att behandlas inom Fud-programmet. Bland annat kommer det fortsatt att bedrivas forskning om den kapsel som ska omge avfallet, slutförvarsmiljön och bergets egenskaper. Även informations- och kunskapsöverföring kommer att behandlas inom programmet.

Granskningen av Fud-programmet är en viktig del av att öka insynen i processen med att upprätta ett säkert slutförvar. För närvarande har berörda kommuner endast rätt till ersättning för att följa och bedöma forsknings- och utvecklingsarbetet om det är ett led i kommunens arbete med att informera allmänheten, vilket får ses som en del av kommunens kunskapsuppbyggande arbete. Yttranden över programmet omfattas alltså inte.

Kommunens granskning av Fud-programmet kan bidra till att lyfta det lokala perspektivet i utvecklingsarbetet och därmed säkerställa att den forsknings- och utvecklingsverksamhet som bedrivs av tillståndshavarna får en allsidig belysning. Kommunens granskning har alltså ett syfte som går utöver kommunens eget kunskapsuppbyggande. Eftersom kostnaderna för att forsknings- och utvecklingsverksamheten blir allsidigt belyst omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar enligt finansieringslagen (1 § finansieringslagen och 11 § kärntekniklagen) är det rimligt att kärnkraftsindustrin bekostar kommunens arbete i den delen. Detta bör uttryckligen framgå av finansieringslagen genom ett tillägg till 4 §. Kommunens roll i granskning bör vara att kommentera och granska programmet ur ett lokalt perspektiv.

Kommunens kostnader för att följa och bedöma miljöprövningen och medverkan i årliga samråd om lokala miljöfrågor ska omfattas av kärnavfallsavgiften

Det har inte framkommit tillräckliga skäl för att låta kärnkraftindustrin bekosta kommunernas kostnader för aktiv medverkan i tillståndsprövningen enligt miljöbalken som nu återupptagits för slutförvaret för använt kärnbränsle och utbyggnaden av slutförvaret för radioaktivt

driftavfall, SFR 2, i mark- och miljödomstol. Däremot finns det skäl för att låta kommunernas kostnader för att delta vid de årliga samråd som ska hållas för att behandla lokala miljöfrågor, omfattas av kärnavfallsavgifterna. För att kommunen ska kunna medverka vid samråden behöver de följa och bedöma miljöprövningen, även dessa kostnader föreslås därför omfattas av kärnavfallsavgiften.

Kommunernas huvudsakliga arbetsinsats i miljöprövningarna har ägt rum inom ramen för tillåtlighetsprövningen och insatserna i tillståndsprövningarna får i stället anses falla inom kommunernas sedvanliga kompetens på miljöområdet för vilka någon särskild ersättning typiskt sett inte utgår. Ett ytterligare skäl mot att kärnavfallsavgiften ska omfatta ersättning för kommunernas deltagande i miljöprövningar är att ersättningen skulle kunna ses som en ensidig rätt till ersättning för rättegångskostnader, i strid med miljöbalkens regler om ersättning för rättegångskostnader. Sammantaget saknas tillräckliga skäl att utöka kärnavfallsavgiften till att omfatta kommunernas kostnader för medverkan i tillståndsprövningen enligt miljöbalken.

Regeringen har i sitt beslut om tillåtlighet enligt 17 kap. miljöbalken för det sammanhängande systemet för slutförvaret av använt kärnbränsle inkluderat ett särskilt villkor som föreskriver att SKB ska möta bl.a. Östhammars kommun och Oskarshamns kommun minst en gång per år för att avhandla lokala miljöfrågor. Regeringen har motiverat beslutet med att god kommunikation och insyn mellan inblandade parter är en viktig del i slutförvarsprocessen. Arbetsinsatserna som följer av dessa möten får anses gå utöver vad en kommun normalt behöver hantera det är därför också rimligt att kommunernas kostnader till följd av dessa möten ses som en del av de faktiska kostnader för att hantera och slutförvara kärnavfall som det ankommer på kärnkraftsindustrin att bekosta. För att kommunerna aktivt ska kunna delta i dessa möten måste de också följa och bedöma tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Även dessa kostnader bör därför ersättas med medel ur kärnavfallsfonden.

Kommunens kostnader för informationsbevarande för framtida generationer och internationella insatser ska inte omfattas av kärnavfallsavgiften

Det har övervägts om ersättning ur kärnavfallsfonden även bör utgå för berörda kommuners arbete med informationsbevarande insatser och internationellt arbete. Informationsbevarande för framtida generationer är en central fråga för den långsiktiga hanteringen av kärnavfallet, som kommer att behöva belysas särskilt i den fortsatta utvecklingen av slutförvaret. Detta framkommer bl.a. i regeringens beslut över 2019 års Fud-program i vilket regeringen ålagt SKB att i kommande Fud-program redovisa åtgärder för informationsbevarande för framtiden. Även mark- och miljödomstolen har i sitt yttrande över ansökan om slutförvar för använt kärnbränsle berört frågan om informationsbevarande och framfört att en prövotid gällande informationsbevarande bör övervägas vid meddelande om tillstånd enligt miljöbalken.

Enligt ovan redovisade förslag kommer berörda kommuner att vara berättigade till ersättning ur kärnavfallsfonden för arbete med granskning av Fud-programmet, i vilket en redovisning av informationsbevarandet

kommer att ingå. I dagsläget saknas det närmare detaljer om informationsbevarandet och vilka roller berörda aktörer kommer att ha inom detta. Det går därför inte heller att bedöma kommunens roll eller rimligheten av att kärnavfallsfondens medel bekostar kommunens arbete i denna del, utöver vad som nyss redogjorts för. Någon ytterligare ersättning för berörda kommuners arbete med informationsbevarande för kommande generationer anses därför inte motiverad i dagsläget.

I fråga om kommunens internationella insatser, ersätts detta arbete redan i den mån det ingår som ett led i kommunens informationsinsatser till allmänheten. Det saknas skäl att därutöver låta kärnkraftsindustrin bekosta internationella insatser. I den mån kommunens deltagande internationellt anses lämplig kan annan, riktad, finansiering övervägas.

6 Ideella föreningars kostnader för frågor om slutförvar

6.1 Ideella föreningars förslag till ändringar i finansieringslagstiftningen

Kärnavfallsrådet och MKG har i skrivelser till regeringen framfört förslag till ändring av 4 § 9 finansieringslagen för att återigen göra det möjligt att fortlöpande ge ideella organisationer finansiellt stöd ur kärnavfallsfonden för insatser i samband med frågor om slutförvaring av använt kärnbränsle (skrivelse från Kärnavfallsrådet 2019-01-22, M2019/00131, skrivelse från Miljöorganisationernas avfallsgranskning, MKG, 2019-04-09, M2019/00984, och remissyttrande från MKG och Jordens vänner över kärntekniklagutredningens betänkande SOU 2019:16, 2019-09-13, M2019/00862/Ke). Kärnavfallsrådet har föreslagit att lagen ändras så att miljöorganisationer kan få stöd ur fonden för insatser i samband med den fortsatta prövningen av slutförvaret, vilket även MKG föreslagit, dock med tillägget att rätten till stöd inte bör begränsas till arbete med frågor om slutförvaring av använt kärnbränsle utan utvidgas till att även omfatta slutförvaring av annat radioaktivt avfall. Organisationerna har också framfört att ersättningen inte bör begränsas till pågående miljöprövningar och prövning av anläggningar, utan föreslagit att även kostnader för deltagande i samrådsprocesser och granskning av kärnavfallsverksamhet med tillstånd (bygg, drift, förslutning, rivning), informationsbevarande insatser samt transporter och rivning av anläggningar bör omfattas av stöd.

Det huvudsakliga skälet som framförts för förslagen är att ett ekonomiskt stöd ur fonden i stället för ett statligt bidrag skulle möjliggöra ett långsiktigt kunskapsuppbyggande och engagemang hos de ideella föreningarna, vilket det saknas möjligheter till i dag.

6.2 Tidigare rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden

Under åren 2005 till 2017 var det möjligt för ideella föreningar att få ekonomiskt stöd för arbete med slutförvarsfrågor ur kärnavfallsfonden. I och med att det förlöpt mer än ett år sedan ansökningen för ett sammanhängande system för slutförvar av använt kärnbränsle och kärnavfall kungjordes är det inte längre möjligt för ideella föreningar att få ekonomiskt stöd ur kärnavfallsfonden (38 § finansieringsförordningen). Bestämmelserna som reglerar ideella föreningars rätt till stöd finns fortfarande kvar i finansieringslagen och -förordningen.

Bestämmelsen i finansieringslagen tydliggör inte vilka kostnader ideella organisationer har rätt till ersättning för utan anger endast att ideella organisationer har rätt till stöd för ”insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle” (4 § 9). I stället preciseras det i finansieringsförordningen vilka kostnader som stödet får avse, nämligen föreningens kostnader för att delta i samrådsförfaranden enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen, för att yttra sig enligt 6 kap. 39 § första stycket miljöbalken över ansökan om tillstånd och miljökonsekvensbeskrivning för en anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle samt kostnader för att kunna följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och slutförvaringens påverkan på människors hälsa eller miljön. I förordningen anges också vilken typ av kostnader som omfattas; lönekostnader, lokalkostnader och övriga administrativa kostnader, dock inte kostnader för information riktad direkt till allmänheten utöver vad som avser samrådsförfarandet (38 §). Stödet är vidare begränsat till 2,5 miljoner kronor per förening och kalenderår och totalt högst 3,5 miljoner kronor per kalenderår (37 §).

De ideella föreningar som har rätt till ersättning enligt förordningen måste uppfylla ett antal krav, vilka i stort sett motsvarar de krav som ställs på ideella miljöorganisationer för att de ska ha rätt att överklaga domar och beslut enligt miljöbalken, nämligen att de inte får ha näringsverksamhet som sin huvudsakliga inkomstkälla samt att de måste ha minst 1 000 medlemmar, vilket dock kan jämföras mot att det krävs 100 medlemmar för klagorätt enligt miljöbalken (se 16 kap. 13 § miljöbalken). Dessutom måste föreningen utnyttja rätten att delta i sådant samråd som föreskrivs i 6 kap. 28 § 1 a miljöbalken avseende anläggning för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle för att ha rätt till stöd.

6.2.1 Tidigare överväganden

Frågor om ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer för att underlätta organisationernas deltagande i arbetet med slutförvaring av kärnavfall har varit uppe till diskussion vid flera tillfällen sedan 1990-talet. Fram till 2004 var det endast möjligt för reaktorinnehavare, staten och kommunerna att ta del av kärnavfallsfondens medel. I samband med att det i lag infördes en möjlighet för berörda kommuner att få ersättning ur fonden för kostnader för information till allmänheten uttalades i motiven att avsikten inte var att t.ex. organisationer skulle kunna få medel för att informera om kärnavfallsfrågor (prop. 1995/96:83, s. 32). Trots detta uttalande

utvecklades en praxis enligt vilken kommuner kunde använda mindre belopp som stöd till lokalt verksamma föreningar eller opinionsgrupper, som hade engagerat sig i opinionsbildning kring kärnavfallsfrågorna. Denna praxis har även bekräftats av regeringen i beslut och i förarbetsuttalanden (se t.ex. prop. 2003/04:116 s. 57). Regeringen har dock i senare beslut avslagit överklagande om ersättning till kommuner för ersättning till lokala ideella organisationer, bl.a. med hänvisning till ursprungliga förarbetsuttalanden (regeringsbeslut 2021-07-01, M2021/00062).

Den befintliga regleringen i finansieringslagstiftningen infördes 2004 (Miljöbedömningar av planer och program, prop. 2003/04:116) och då endast på försök. Det uttalade syftet med införandet var att göra det möjligt för organisationer att aktivt delta i samrådet för anläggningar för hantering och slutförvar av använt kärnbränsle genom att ställa underbyggda frågor och på så sätt höja kvaliteten på det utredningsarbete som den som söker tillstånd för en verksamhet ska presentera. Regeringen konstaterade visserligen att en verksamhetsutövare enligt miljöbalken inte har någon skyldighet att täcka ideella föreningars rättegångskostnader i samband med överklagande av en dom eller ett beslut och vice versa, men kom till slutsatsen att bestämmelserna är begränsade till balkens prövning-sförfarande och inte omfattar upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningar och förfarandet med miljökonsekvensbedömning. Enligt dåvarande lydelsen av 6 kap. 10 § miljöbalken var det den som har gjort en ansökan som ska stå för kostnaderna för att ta fram miljökonsekvensbeskrivningen. Mot denna bakgrund ansåg regeringen inte att det fanns något principiellt hinder mot att utsträcka verksamhetsutövarens betalningsansvar till att omfatta även andra deltagares kostnader. Regeringen uttalade också att frågan om det slutliga omhändertagandet av det använda kärnbränslet är ensam i sitt slag och att kommande beslut måste vara mycket väl förankrade hos alla intressenter. Detta ansåg regeringen förutsatte att också nationella ideella organisationer aktivt måste kunna delta i samrådsförfarandet och anlita den sakkunskap som de behöver och har förtroende för samt att det vore olyckligt om dessa organisationer på grund av bristande resurser skulle utestängas från förankringsarbetet. Regeringen fann sammantaget att frågan om det använda kärnbränslet var så speciell att det var lämpligt att pröva om extra medel som stöd till ideella föreningar kunde medföra högre kvalitet i det utökade samrådet. Lagrådet gavs inte tillfälle att yttra sig över ändringen i finansieringslagen när stödet infördes på försök 2004 (prop. 2003/04:116 s. 24).

Bestämmelsen stod kvar oförändrad när den nya finansieringslagen (2006:647) togs fram. Lagrådet förordade i sitt yttrande att bestämmelsen skulle utgå från lagen eftersom det kunde ifrågasattas om ändamålet [att stödja ideella föreningars arbete] var förenligt med lagens syfte så som det angavs i finansieringslagens 1 §. Dessutom ansåg Lagrådet att behovet av understöd till ideella föreningar normalt tillgodoses genom skattemedel och inte genom avgifter avsedda för att täcka specifika kostnader i samband med industriell eller kommersiell verksamhet. Regeringens svar blev att ingen ändring av vad som redan gäller föreslogs, att pågående försöksperiod skulle fullföljas och utvärderas samt att regeringen inte delade Lagrådets bedömning utan ansåg att en allsidig belysning av

frågorna om kärnavfallens slutförvaring ingår i en reaktorinnehavares skyldigheter vad gäller utvecklingsverksamhet enligt 11 § kärntekniklagen (prop. 2005/06:183 s. 24 och 73).

Utvärdering och permanentade regler

Statskontoret fick 2008 i uppdrag att utvärdera stödet till ideella föreningar (uppdraget redovisades genom Statskontorets rapport, Samråd, stöd och slutförvar – en utvärdering av stöd till ideella organisationer ur Kärnavfallsfonden, 2008:5). Utvärderingen omfattade frågorna om medlen använts på avsett sätt, vilken effekt stödet har haft samt om det fortsättningsvis borde utgå.

Statskontoret slutsatser var att det inte fullt ut gick att bedöma om medlen använts på rätt sätt då detta inte alltid framgick av den uppföljning som genomförts. I fråga om effekten av medlen konstaterade dock Statskontoret att stödet bidragit till ett aktivt deltagande i samråden, vilket lett till en mer allsidig belysning av frågorna och höjt kvaliteten på samråden. Myndighetens slutsats var att stödet borde förlängas. Man föreslog även att stödet skulle kunna utgå till och med tolv månader efter att föreningarna har erbjudits tillfälle att komma in med remissynpunkter till miljödomstolen. En sådan tidsgräns skulle ge föreningarna möjligheter att lämna väl genomarbetade remissvar och rimlig tid för att avveckla de delar av verksamheten som är beroende av stödet. Däremot ansåg Statskontoret inte att det behövde utgå något stöd med anledning av att föreningarna därefter väntar på att få komma till tals i en huvudförhandling i domstolen. Statskontorets rapport ledde till nuvarande formulering av 38 § finansieringsförordningen.

Myndigheten konstaterade också i sin utvärdering att förordningen gav en vidare användning av stödet än vad som framgick explicit av såväl regeringens proposition som av Miljö- och jordbruksutskottets betänkande (bet. 2003/04:MJU21), då finansieringsförordningen talar om kostnader för att kunna följa och bedöma frågor som rör slutförvaring av använt kärnbränsle och slutförvaringens påverkan på människors hälsa eller miljön, men att det trots allt är ett krav att föreningarna ska ha deltagit i samrådet för att få stöd. Denna formulering finns fortfarande kvar i förordningen.

Senaste översynen av finansieringen för kärnavfallshantering

Vid 2016 års översyn av reglerna för finansiering av kärnavfallshanteringen (prop. 2016/17:199) övervägde regeringen om ideella organisationers möjlighet att få stöd ur fonden skulle förlängas till dess att regeringen har fattat beslut i frågan om tillstånd enligt kärntekniklagen och prövat frågan om tillåtlighet enligt miljöbalken av slutförvaret. Regeringens bedömning var dock att en sådan utökning var problematisk ur ett juridiskt perspektiv. Det skulle kunna ses som att föreningarna gavs en ensidig rätt till ersättning för sina rättegångskostnader från kärnkraftsindustrin, vilket regeringen bedömde kunde stå i strid med att föreningarna inte har rätt att få ersättning av sökanden för rättegångskostnader enligt 25 kap. 2 § miljöbalken. Regeringen valde i stället att under 2017 avsätta statliga medel från anslag 1:2

Miljöövervakning mm som Naturvårdsverket disponerar, och därigenom ge ideella föreningar och organisationer möjlighet att delta i den fortsatta processen avseende slutförvaret för använt kärnbränsle och de anläggningar som ingår i ett sammanhållet system för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle (prop. 2016/17:199, s. 3637).

6.2.2 Nuvarande finansiering

Genom övergången från finansiering ur kärnavfallsfonden till statligt bidrag utökades ideella organisationers rätt till ekonomiskt stöd till att även omfatta frågor kopplade till annat radioaktivt avfall än enbart använt kärnbränsle, exempelvis avfall som uppkommer i samband med rivning av kärntekniska anläggningar. Strålsäkerhetsmyndigheten har sedan 2018 haft till uppgift att fördela medel till föreningarna. För närvarande hanteras det ekonomiska bidraget till de ideella föreningar som är engagerade i slutförvarsfrågorna genom anslag 1:2 *Miljöövervakning mm*. Regeringen har avsatt 3 miljoner kronor per år sedan 2018 för ändamålet. Anslaget beslutas en gång om året i statsbudgeten och villkoret för hur mycket medel som avsätts för budgetåret och hur de får användas genom villkor beslutas årligen genom regleringsbrev. Bidraget omfattar arbete nationellt och internationellt med frågor som avser använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. Sedan införandet av ett statligt bidrag för miljöorganisationers arbete med frågor om slutförvar av kärnavfall och använt kärnbränsle har bidraget i princip haft samma storlek men omfattningen av vad bidraget får användas till har ökat. Anslagsformuleringarna framgår av tabellen.

Tidigare anslagsformuleringar

| | |
|---|---|
| Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Naturvårdsverket anslag 1:2 | Strålsäkerhetsmyndigheten får använda anslagsposten för att betala ut bidrag till ideella miljöorganisationer för deltagande och arbete med nationella och internationella frågor avseende använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. |
| Strålsäkerhetsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2020 och 2021 anslag 3:1 | Högst 3 000 000 kronor får användas för stöd till ideella miljöorganisationer att arbeta nationellt och internationellt med frågor avseende använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. |
| Strålsäkerhetsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2018 och 2019 anslag 3:1 | Högst 3 000 000 kronor får användas för långsiktigt stöd till ideella miljöorganisationer att arbeta med frågor avseende använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. |
| Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Naturvårdsverket anslag 1:2 | Högst 2 500 000 kronor ska användas för bidrag till ideella miljöorganisationers insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. |

De ideella föreningar som för närvarande beviljas medel för arbete med slutförvarsfrågorna är Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, som består av Fältbiologerna, Naturskyddsföreningarna i Kalmar, Uppsala och Skåne län, Jordens vänner och Naturskyddsföreningen samt Miljöreligions kärnavfallssekreteriat (Milkas) som består av Folkkampanjen mot Kärnkraft och Kärnvapen (FMKK) och Sveriges Energiföreningars riksorganisation (Sero). Tidigare har även Oss - Opinionsgruppen för säker slutförvaring Östhammar, fått ersättning men ersättningen har då utgått via Östhammars kommun och inte som ett direkt bidrag till organisationen. Efter det att Riksgäldskontoret konstaterat att det saknas lagstöd för att ge ideella organisationer ersättning via kommunerna har Oss stått utan ersättning. Beslutet att inte ge Östhammars kommun ersättning ur kärnavfallsfonden för bidrag till Oss har även bekräftats av regeringen efter överklagande dit (regeringsbeslut 2021-07-01, M2021/00062).

MKG:s huvudsakliga intäkter under åren 2005–2021 har kommit från kärnavfallsfonden eller statligt budgetmedel, endast en mycket liten andel har kommit från andra källor, exempelvis EU-medel. Intäkterna har styrt föreningens arbete. Mellan 2005 och 2017 kunde MKG endast arbeta med frågor om slutförvaring av använt kärnbränsle, eftersom ersättningen ur kärnavfallsfonden var begränsad till detta arbete. Arbete med övriga slutförvar, dvs. ytförvar för mycket kortlivat radioaktivt avfall vid de kärntekniska anläggningarna, det existerande och den planerade utbyggnationen av slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall, SFR, och det i framtiden tänkta slutförvaret för långlivat medelaktivt radioaktivt avfall, SFL, samt rivning av reaktorer, kunde endast utföras i den mån övriga intäkter medgav det. Även internationellt arbete var under samma period begränsat till sådant med omedelbar betydelse för det svenska arbetet med slutförvaring av använt kärnbränsle. Genom övergången till ersättning från statligt budgetmedel utvidgades ersättningen till att omfatta samtliga förvar- och rivningsfrågor. Dock blev det först möjligt att få ersättning även för internationellt arbete år 2020, såsom deltagande i det internationella samarbetet som genomförs inom den nybildade organisationen Nuclear Transparency Watch. MKG har fortfarande inte rätt till ersättning för sitt arbete att delta i samråd enligt Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbo den 25 februari 1991 (Esbo-konventionen). Det arbetet tar emellertid endast några timmar i anspråk per år.

Den lokala organisationen Oss har fått medel för sitt arbete från kärnavfallsfonden via Östhammars kommun sedan 2004. Organisationens ansökningar har vanligtvis uppgått till ca 200 000–450 000 kronor, endast vid ett tillfälle har ansökan överstigit 500 000 kronor. Föreningens användning av medel har styrts av kommunens möjligheter att använda medlen. Huvuddelen av medlen har därför gått till informationsinsatser, bl.a. ersättning till en anställd informatör.

6.3 Ideella miljöorganisationers rätt till stöd ur kärnavfallsfonden bör återinföras till viss del

Förslag: Kärnavfallsavgifterna ska återigen finansiera stöd till ideella miljöorganisationer för vissa insatser i samband med den fortsatta prövningen av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.

Bedömning: Regeringen bör besluta om närmare begränsning av omfattningen av stödet.

Skälen för förslaget

Det finns skäl att långsiktigt underlätta ideella miljöorganisationers möjligheter att delta i frågor om slutförvar av använt kärnbränsle

Ekonomiskt stöd ur kärnavfallsfonden till vissa ideella föreningar infördes i syfte att höja kvaliteten i det utökade samrådet och bidra till en allsidig belysning av frågorna om kärnavfallets slutförvaring. Slutsatsen av miljöorganisationernas insatser och medverkan är att organisationerna bidragit till att belysa frågan om tillåtlighet enligt miljöbalken på ett allsidigt sätt samt ökat kunskapen och öppenheten i samband med beslutsprocesserna enligt såväl kärntekniklagen som miljöbalken. Detta anses sammantaget ha ökat allmänhetens insyn i processen och bidragit till att demokratisera processen. Miljöorganisationernas insatser har möjliggjorts genom det ekonomiska stöd de har beviljats, initialt ur kärnavfallsfonden och på senare år genom statligt bidrag.

Det har gjorts gällande av bl.a. Kärnavfallsrådet och mark- och miljödomstolen att organisationernas medverkan i den fortsatta processen efter meddelat beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen kan bidra till att öka allmänhetens förtroende för de lösningar som väljs och att det behöver övervägas hur miljöorganisationer och enskilda kan ges en möjlighet till fortsatt information om och deltagande i processen. Även internationella regelverk innehåller bestämmelser som förespråkar allmänhetens aktiva deltagande i beslutsprocesser för kärntekniska anläggningar (se avsnitt 4.3 för en beskrivning av reglerna). Som framgått ovan har miljöorganisationernas medverkan i den hittillsvarande processen möjliggjorts genom ekonomiskt stöd. Ett sätt att säkerställa att ideella föreningar kan bidra i den fortsatta processen är således att långsiktigt säkerställa att föreningarna har tillräckliga ekonomiska resurser. Mot bakgrund av att projektet med att anlägga ett sammanhängande system för slutförvar av använt kärnbränsle är ett unikt samhällsprojekt med stor komplexitet och långsiktighet, och vikten av att allmänheten ges insyn i processen, är det motiverat att på nytt låta kärnavfallsavgiften omfatta ekonomiskt stöd till de ideella föreningar som är engagerade i frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle.

Tidigare stöd ur kärnavfallsfonden till ideella föreningar var begränsat till föreningarnas deltagande i lokaliseringen, samrådsförfarandet och framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen. Det som nu föreslås är ekonomiskt stöd till organisationerna för att möjliggöra medverkan i de processer som tar vid efter meddelat beslut om tillåtlighet enligt

miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen, dvs. fortsatt miljöprövning och stegvis prövning. Utveckling av metoder och teknik samt forskning kommer att fortgå under den fortsatta tillståndsprocessen och under utbyggnaden av slutförvaret. Det finns ett behov av att ge allmänheten insyn och möjlighet att medverka i granskningsarbetet för att förankra besluten hos allmänheten. Detta gäller inte minst i förhållande till den stegvisa prövningen som kommer att hantera säkerhetsfrågor som har omedelbar betydelse för allmänheten. Följaktligen bör ekonomiskt stöd ur kärnavfallsfonden underlätta för miljöorganisationerna att långsiktigt planera sin verksamhet och i förlängningen förbättra organisationernas möjligheter att bidra till en allsidig belysning av relevanta frågeställningar samt öka allmänhetens insyn i processerna.

Regeringen har tidigare gjort bedömningen att det ingår reaktorinnehavarnas ansvar vad gäller utvecklingsverksamhet enligt 11 § kärntekniklagen att säkerställa en allsidig belysning av frågorna om kärnavfallens slutförvaring. Denna bedömning gäller alltjämt. Att allmänheten genom engagerade ideella föreningar ges ökade möjligheter att långsiktigt delta i processerna om slutförvaring av använt kärnbränsle kan bidra till att allsidigt belysa frågorna om kärnavfallens slutförvaring, även i det skede processen för att slutförvara kärnavfallet befinner sig i dag. Ekonomiskt stöd till ideella föreningar ur kärnavfallsfonden anses därför förenligt med finansieringslagens syfte så som det kommer till uttryck i 1 §.

Det finns också skäl att understryka att syftet med finansieringssystemet i sig, att minimera risken för att staten ska tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar, främjas av en allsidig granskning i vilken miljöorganisationerna spelar en viktig roll.

Vad får stödet användas till?

Stödet bör, liksom tidigare stöd ur kärnavfallsfonden till ideella föreningar, begränsas till insatser för frågor om slutförvar av använt kärnbränsle och inte omfatta annat radioaktivt avfall från kärnkraftsindustrin. Det är endast i förhållande till slutförvaret av använt kärnbränsle som argumenten att fråga är om ett unikt samhällsprojekt med stor komplexitet och långsiktighet kan göras gällande. Att utöka den ersättning som ska utgå till miljöorganisationerna till ersättning för arbete rent generellt med frågor om slutförvaring skulle riskera att urvattna kärnavfallsfondens syfte. Därför bör inte heller internationella insatser omfattas.

Vidare föreslås att stödet begränsas till insatser i samband med den stegvisa prövningen och för eventuella insatser i samband med de årliga samråd om lokala miljöfrågor som SKB enligt regeringens beslut om tillåtlighet ska kalla till. Det senare inkluderar en rätt att följa och bedöma den fortsatta miljöprövningen. Motsvarande begränsningar av ersättning ur kärnavfallsfonden föreslås för kommunerna dock med den skillnaden att det endast är insatser i samband med den stegvisa prövningen för slutförvaret av använt kärnbränsle som omfattas av rätten till stöd för de ideella föreningarna. För att möjliggöra att kärnavfallsavgiften ska kunna användas för stöd till ideella föreningar i nämnd omfattning behöver den nuvarande formuleringen av 4 § finansieringslagen justeras genom att det uttryckligen framgår av bestämmelsen vilka insatser som stödet, och

därmed kärnavfallsavgiften, omfattar. När det gäller valda formuleringar i 4 § hänvisas till övervägandena för kommunerna i avsnitt 0. Det föreslås vidare att det, liksom tidigare, begränsas i finansieringsförordningen vilka ändamål och kostnader som stödet får användas till.

Med ovan angivna begränsningar kommer stödet inte att omfatta miljöorganisationernas medverkan i miljöprövningen. Miljöorganisationernas eventuella överklagande av tillståndsbeslut enligt miljöbalken kommer således inte omfattas av stödet. Förslaget bedöms sammantaget förenligt med miljöbalkens regler om rättegångskostnader.

När det gäller de ideella föreningarnas insatser i samband med den stegvisa prövningen behöver det beaktas att det saknas vägledning kring hur föreningarna kommer att delta i den stegvisa prövningen. Liksom i förhållande till kommunerna, anses detta inte i sig hindra att det föreskrivs att kärnavfallsavgiften får användas för ekonomiskt stöd för insatser i samband med den stegvisa prövningen. Föreningarnas insatser skulle kunna bestå av att följa och bedöma prövningen, granska delar av säkerhetsredovisningarna och olika former av medverkan såsom exempelvis yttranden. Kärnavfallsrådet har i sin senaste kunskapslägesrapport argumenterat för att ideella miljöorganisationer med stöd av Århuskonventionen och den praxis som utvecklats i Sverige med stöd av konventionen, kommer att ha möjlighet att överklaga Strålsäkerhetsmyndighetens beslut att godkänna säkerhetsredovisningarna i de olika skedena av den stegvisa prövningen (SOU 2022:7, s. 68–69). Insatser i samband med sådana överklaganden skulle således eventuellt kunna omfattas av avgiften. Det skulle också ligga i linje med Kärntekniklagutredningens i förslag till ny kärntekniklag att möjliggöra för de ideella föreningarna att följa den stegvisa prövningen. Utredningen har föreslagit obligatoriska samråd inför besluten i de olika skeden av den stegvisa prövningen när fråga är om större kärntekniska anläggningar såsom slutförvar för kärnavfall. I samrådsretsen föreslås ”andra som är berörda” ingå. Trots de osäkerheter som råder angående vilken roll miljöorganisationerna kommer att ha i den stegvisa prövningen är det viktigt att miljöorganisationerna ges ekonomiska förutsättningar att delta i processen i den mån det blir aktuellt. I och med kravet på att ideella föreningar ska redovisa hur medlen har använts och möjligheten att besluta om återbetalning av fondmedel eller avräkning från kommande utbetalningar, kommer stöd endast att utbetalas i den mån föreningarna faktiskt utför insatser kopplade till den stegvisa prövningen. Kravet på att föreningen ska ha utnyttjat rätten att medverka i samrådet enligt 6 kap. 28 § 1 a miljöbalken för att vara berättigade till stöd bör också finnas kvar.

Stödet bör även fortsättningsvis vara förenat med tydliga krav på bidragssökande vad gäller organisation i enlighet med vad som gäller i dag, dock med den ändringen att kravet på antalet medlemmar justeras till 100.

Riksgäldskontoret är i dag den myndighet som är utpekad för att ansvara för hantering av ansökningar från ideella organisationer rörande stödet. Myndigheten hanterar även kommunernas ansökningar om medel ur kärnavfallsfonden. Riksgäldskontoret bör även fortsättningsvis hantera ansökningarna.

Fortsatt statligt stöd till ideella föreningar

Det ekonomiska stödet till ideella föreningar ur kärnavfallsfonden innebär en begränsad ersättning i förhållande till det statliga bidrag som för närvarande utgår till föreningarna. I syfte att möjliggöra för ideella föreningar att även fortsättningsvis delta i internationellt arbete och i arbetet med frågor om annat radioaktivt avfall än kärnavfall, exempelvis sådant från rivning och avveckling av kärnkraftverk och transportfrågor förslås det att det parallellt med ekonomiskt stöd ur kärnavfallsfonden avsätts vissa statliga medel till ideella föreningar för arbete som inte bör ersättas ur fonden.

Bidraget fördelas idag av Strålsäkerhetsmyndigheten. Det föreslås dock att Naturvårdsverket tar över arbetet med att hantera ansökningar från ideella föreningar och att stödet betalas ut som organisationsbidrag. Statligt bidrag är en vanligt förekommande finansieringsform för ideell verksamhet. Skattemedel används regelmässigt för att stödja ideella miljöorganisationers arbete, huvudsakligen genom anslag till Naturvårdsverket, som årligen fördelar ekonomiska bidrag till organisationer inom miljöområdet. Under 2020 delade exempelvis Naturvårdsverket ut cirka 51 miljoner kronor till den ideella föreningen och paraplyorganisationen Svenskt friluftsliv, som sedan 2011 har i uppdrag att fördela ut bidrag till olika friluftslivsorganisationer enligt förordningen (2010:2008) om statsbidrag till friluftslivsorganisationer. Naturvårdsverket har även fördelat ut bidrag om cirka 35 miljoner kronor till olika ideella miljöorganisationer vars arbete bidrar till att uppfylla miljö kvalitetsmålen eller något av de prioriterade områdena i EU:s sjunde miljöhandlingsprogram. Att notera är att dessa bidrag fördelas årligen och att beloppen och organisationerna kan variera.

De nu redovisade förslagen innebär en förändring i hittills gällande ordning eftersom de ideella föreningarnas deltagande genom förslagen skulle finansieras genom två finansieringskällor med olika beslutande myndigheter. Men den statliga finansieringen är att se som ett organisationsbidrag för visst arbete som inte kan ersättas genom kärnavfallsfonden.

7 Konsekvensanalys

Konsekvenser för det offentliga

Förslagen till ändringar i finanseringslagen och tillhörande förordning innebär i korthet att kärnavfallsavgiften återigen ska omfatta ekonomiskt stöd till ideella föreningar för vissa insatser i samband med den fortsatta prövningen av det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle. Förslagen innebär också att kärnavfallsavgifterna, utöver vad som gäller i dag, även ska omfatta vissa av platsvalskommunernas insatser i samband med den fortsatta prövningen av frågor om restprodukter.

Frågan om omhändertagandet av det använda kärnbränslet och andra restprodukter från kärnkraftsindustrin är av nationellt intresse men har också en tydlig påverkan på lokala intressen. Syftet med de föreslagna ändringarna är att öka allmänhetens insyn i frågorna om slutförvar samt säkerställa att en allsidig belysning av relevanta frågeställningar i de fortsatta processerna för hantering och slutförvaring, framförallt det använda kärnbränslet och kärnavfallet. Detta kan uppnås genom att säkerställa att kommunerna och ideella föreningar har tillräcklig finansiering för att delta i de kommande processerna. Att inte genomföra förslagen riskerar att försämra och ytterst hindra allmänhetens insyn i processerna, eftersom miljöorganisationerna men även kommunerna kan komma att avstå från medverkan på grund av bristande ekonomiska resurser. Risken för att staten ska behöva stå för kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar förväntas också minska genom att en allsidig granskning av relevanta frågeställningar främjas.

Förslagen förväntas inte leda till några ökade kostnader för staten. När det gäller förslaget beträffande de ideella föreningarna medför dock förslaget ökad administration och handläggning vid Riksgäldskontoret, som kommer att hantera föreningarnas ansökningar om stöd och den efterföljande redovisningen av använda medel. Vissa mindre kostnadsökningar i form av kostnader för Riksgäldskontorets handläggning samt utbetalning av medel till ideella föreningar kommer att belasta kärnavfallsfonden. Det förväntas dock inte bli några större belopp.

Riksgäldskontoret hanterar redan enligt gällande ordning kommunens ansökningar om medel ur kärnavfallsfonden. Enligt förslaget kommer det statliga bidraget till ideella föreningar att hanteras av Naturvårdsverket i stället för Strålsäkerhetsmyndigheten. Detta förväntas leda till en något ökad administration hos Naturvårdsverket. Bidraget ska dock enligt förslaget betalas ut som ett organisationsbidrag. Det ingår redan i Naturvårdsverkets uppgifter att fördela bidrag organisationer på miljöområdet. Den ökade administrationen om förslaget genomförs förväntas därför bli marginell. En utökning av vad kommunen kan ansöka om medel för, förväntas inte öka Riksgäldskontorets handläggning eller kostnader nämnvärt. Till viss del tydliggör förslagen vilka kostnader kommunen kan ansöka om medel för, vilket i stället förväntas underlätta myndighetens hantering. De ändringar som föreslås anpassar kommunens

möjligheter till ersättning utifrån var processerna befinner sig i dagsläget. Kommunens behov av medel beräknas inte heller öka genom att nu gällande stöd fördelas över fler verksamhetsdelar.

Konsekvenser för kärnkraftsindustrin

Finansieringslagen innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av lagen om kärnteknisk verksamhet. Det ingår bl.a. i tillståndshavarnas skyldigheter att svara för de åtgärder som krävs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall m.m. som uppkommit i verksamheten och på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar som verksamheten inte längre ska bedrivas i. Det åligger också tillståndshavarna att svara för att den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs som behövs för att fullgöra en säker slutförvaring och avveckling och rivning av anläggningar. De kostnader och insatser som förslagen omfattar ska dels ses som en del av de faktiska kostnaderna för att hantera och slutförvara använt kärnbränsle, dels ingå i ansvaret att säkerställa att frågorna om kärnavfallens slutförvaring blir allsidigt belysta. Det vill säga skyldigheter som det ankommer på kärnkraftsindustrin att bekosta redan enligt befintliga bestämmelser. Förslagen ändrar således inte på kärnkraftsindustrin huvudsakliga betalningsansvar.

Riksgäldskontoret hanterar redan enligt gällande ordning kommunens ansökningar om medel ur kärnavfallsfonden. Det är dock svårt att säga om förslagen kommer att påverka hur mycket medel som betalas ut till kommunerna eftersom utbetalningarna skiljer sig mycket mellan åren. Det föreslås dock inte någon ändring av nu gällande belopp genom förslagen, kostnaderna kan därför inte överstiga 10 miljoner kronor. Inte heller i förhållande till de ideella föreningarna föreslås någon ändring av nu tillgängliga belopp. Sammantaget kan den ekonomisk belastning på kärnavfallsfonden öka marginellt genom förslagen men förslagen bör endast i liten utsträckning påverka reaktorinnehavarnas betalnings-skyldighet mot fonden. Kostnader för kärnkraftsindustrin förväntas därför bli begränsade.

Enligt förslagen ska stödet till ideella föreningar upphöra senast i samband med att slutförvaret för använt kärnbränsle tagits i rutinmässig drift. Motsvarande föreslås för kommunernas rätt till ersättning ur kärnavfallsfonden för arbetsinsatser kopplade till den stegvisa prövningen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter

4 §

Genom ändringarna utökas uppräknningen av vilka kostnader som kärnavfallsavgiften ska finansiera. Paragrafen justeras också redaktionellt.

Sjunde punkten a ändras genom att kommunens kostnader tas bort ur bestämmelsen och flyttas till en ny punkt åtta. På så sätt omfattar bestämmelsen endast statens kostnader. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Åttonde punkten a motsvarar nuvarande sjunde punkten a i den del den avser kommunens kostnader för prövning av frågor om slutförvaring av restprodukter. Dock tydliggörs det att det är kommunens kostnader för prövning enligt miljöbalken som avses genom att *enligt miljöbalken* läggs till (jfr prop. 2016/17:199 s. 41).

Åttonde punkten b är ny och anger att även kommunernas kostnader i samband med den stegvisa prövning som Strålsäkerhetsmyndigheten genomför enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska bekostas av kärnavfallsavgiften. I detta ingår både den stegvisa prövningen av de anläggningar som kommer ingå i ett samlat system för slutförvaring av använt kärnbränsle och prövningen av utbyggnaden av slutförvaret för radioaktivt driftavfall. De kostnader som avses är kommunens kostnader för att följa och bedöma den stegvisa prövningen samt eventuella yttranden i samband med Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av de säkerhetsredovisningar som ska ges in i varje skede av den stegvisa prövningen.

Åttonde punkten c är ny och anger att kommunernas kostnader för granskning av programmet för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet (Fud-programmet) enligt 12 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ska bekostas av kärnavfallsavgiften. De närmare kostnader som avses är de kostnader som kommuner har för att granska och eventuellt yttra sig över Fud-programmet.

Åttonde punkten d är ny och anger att kommunernas kostnader för medverkan vid samråd om lokala miljöfrågor ska omfattas av kärnavfallsavgiften. Det samråd som avses är det årliga samråd som verksamhetsutövaren ska kalla till enligt villkor i regeringens beslut om tillåtlighet av det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. De kostnader som kärnavfallsavgiften ska täcka är kommunens kostnader för medverkan vid samråden. För att kommunen ska kunna delta vid samråden måste de också följa och bedöma tillståndsprocessen enligt miljöbalken för det sammanhängande systemet

för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Även dessa kostnader ska således bekostas av kärnavfallsavgiften.

Nionde punkten avser tillståndshavarnas, statens och kommunernas kostnader för information till allmänheten i frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall och motsvarar nuvarande åttonde punkten.

Tionde punkten är delvis ny och anger att kärnavfallsavgiften ska omfatta ekonomiskt stöd till ideella föreningar för vissa insatser, som preciseras i punkten, i samband med frågor om hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. *Tionde punkten a* motsvaras av nuvarande nionde punkten.

Tionde punkten b är ny och anger att stödet till ideella föreningar får omfatta föreningarnas insatser i samband med den stegvisa prövning som Strålsäkerhetsmyndigheten genomför enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Endast insatser i samband med den stegvisa prövning av de anläggningar som kommer ingå i ett samlat system för slutförvaring av använt kärnbränsle omfattas. De insatser som avses är föreningarnas insatser för att följa och bedöma den stegvisa prövningen samt eventuella yttranden i samband med Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av de säkerhetsredovisningar som ska ges in i varje skede av den stegvisa prövningen.

Tionde punkten c är ny och anger att stödet till ideella föreningar får omfatta insatser i samband med samråd rörande lokala miljöfrågor. Det samråd som avses är det årliga samråd som verksamhetsutövaren ska kalla till enligt villkor i regeringens beslut om tillåtlighet av det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. De insatser som stödet, och därmed kärnavfallsavgiften, ska täcka är de ideella föreningarnas insatser i samband med samråden, vilket bl.a. omfattar eventuell medverkan. För att föreningarna ska kunna delta vid samråden måste de också följa och bedöma tillståndsprocessen enligt miljöbalken för det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Även dessa kostnader ska således omfattas av stöd. Närmare precisering av hur stödet får användas framgår av förordningen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.