

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Ert Dnr: M2019/00862/Ke

Kärnavfallsrådets remissvar angående utredningen – Ny kärntekniklag med förtydligt ansvar SOU 2019:16

1. Ärendet

Miljödepartementet har genom remiss berett Kärnavfallsrådet (rådet) tillfälle att yttra sig över Kärntekniklagutredningens betänkande *Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar* (SOU 2019:16).

Remissvaret ska enligt remissen ha inkommit till Miljödepartementet senast den 2 september 2019. Kärnavfallsrådet har fått förlängd tid till den 23 september. Kärnavfallsrådet koncentrerar sitt yttrande till de frågor som ligger inom ramen för rådets uppgifter enligt direktiv 2018:18. Det berör den föreslagna lagens kapitel 1, 3, 4, 5 och 11.

Sammanfattningsvis har Kärnavfallsrådet följande synpunkter på utredningens förslag:

- Kärnavfallsrådet delar utredningens uppfattning att det är lämpligt att upphäva den nuvarande lagen och ersätta den med en ny, bättre strukturerad, lag.
- Kärnavfallsrådet föreslår att möjligheterna att samordna tillståndsgivningen av nya kärntekniska anläggningar mellan kärntekniklagen och miljöbalken bör utredas i den fortsatta behandlingen av utredningens förslag; en möjlighet är att nya större kärntekniska anläggningar enbart prövas i miljöbalken och att lagregler som rör kärnsäkerhet återfinns i kärntekniklagen; regeringens möjlighet till påverkan finns i tillåtighetsprovningen enligt 17 kap. i balken.
- Kärnavfallsrådet föreslår att den nya lagen som första paragraf bör slå fast att lagen gäller kärnteknisk verksamhet; begreppet "kärnteknisk verksamhet" bör således tas in i den nya lagen som en inledande paragraf.
- Kärnavfallsrådet finner att flera tidigare ordförklaringar och motiveringar till dessa i den nu gällande lagen saknas i utredningens lagförslag. Rådet anser därför den nya lagen på bättre sätt, t.ex. i förarbetena, bör anknyta till dessa tidigare begrepp.
- Kärnavfallsrådet avstyrker att ansvarsbegreppet, "verksamhetsutövare", införs i den nya lagen på det sätt som utredningen föreslagit.
- Kärnavfallsrådet föreslår att det upprättas en ny typ av allsidigt forskningsprogram. Kärnavfallsrådet föreslår att den som har tillstånd att inneha och driva ett slutförvar bör överta det formella ansvaret från reaktorinnehavarna när det gäller skyldigheten

att upprätta ett långsiktigt forskningsprogram avseende slutförvaring av använt kärnbränsle och långlivat kärnavfall; däremot bör ansvaret för den fortsatta forskningen beträffande avveckling av kärnkraftsreaktorer och slutförvaring av övrigt kärnavfall även fortsättningsvis ligga på reaktorinnehavarna; en lagbestämmelse i detta avseende läggs fram av rådet.

- Kärnavfallsrådet avstyrker förslaget att ansvaret för finansiering och avveckling av kärnteknisk verksamhet ska fullgöras av verksamhetsutövaren, eftersom begreppet "verksamhetsutövare" enligt rådets mening är otydligt utformat.
- Kärnavfallsrådet anser att det subsidiära ansvar som utredningen föreslår kan få alltför långtgående konsekvenser för staten och bör därför inte införas i den nya lagen.
Kärnavfallsrådet delar utredningens förslag om statens sistahandsansvar efter det att ett slutförvar slutligt förslutits.
- Kärnavfallsrådet avstyrker att utredningens förslag att bestämmelser om stegvis prövning införs i den nya lagen.
Kärnavfallsrådet anser att Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram föreskrifter anpassade för stegvis prövning av slutförvar för använt kärnbränsle.
- Kärnavfallsrådet anser att utredningens förslag om straffbestämmelser och sanktionsavgifter bör ses över; förslaget kan komma att strida mot en processrättslig princip som innebär att samma sak inte prövas två gånger.

2. Kärnavfallsrådets synpunkter på utredningens förslag

Allmänt om lagförslaget

Rådets synpunkter: Allmänt om lagförslaget

Kärnavfallsrådet delar utredningens uppfattning att det är lämpligt att upphäva den nuvarande lagen och ersätta den med en ny bättre strukturerad Kärntekniklag.

Enligt Kärnavfallsrådets uppfattning bör möjligheterna att samordna tillståndsgivningen av nya kärntekniska anläggningar mellan kärntekniklagen och miljöbalken prövas i den fortsatta behandlingen av utredningens förslag. Ett alternativ är att låta uppförande av nya kärntekniska anläggningar enbart prövas av miljödomstolen enligt miljöbalken medan de kärntekniska föreskrifterna regleras enligt kärntekniklagen. Regeringens möjlighet till påverkan finns i tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap. i balken.

Skälen för rådets synpunkter: Allmänt om lagförslaget

Fråga om tillstånd att uppföra en kärnteknisk anläggning prövas, förutom enligt kärntekniklagen av regeringen, även av miljödomstolen enligt miljöbalken. Bestämmelserna innebär alltså att det krävs två separata tillstånd för att få inneha och driva en kärnteknisk anläggning.

Av miljöbalken framgår det vidare att balken ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten. Det innebär att miljöbalken i de avseenden som omfattar joniserande eller icke-joniserande strålning gäller parallellt med strålskyddslagen och kärntekniklagen. Således kan frågor som rör anläggningssäkerhet och strålskydd i ett tillståndsärende komma att prövas lika noggrant enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen och strålskyddslagen utifrån de syften de olika lagarna har att tillgodose.

Samordningen mellan de båda lagarna när det gäller tillståndsprövningen av nya kärntekniska anläggningar enligt de två lagarna är svår att förstå och tillämpa.

1 kap. Lagens syfte, innehåll och tillämpningsområde

Lagens syfte, innehåll och tillämpningsområde (1 kap. 1 § – 4 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Lagens syfte, innehåll och tillämpningsområde (1 kap. 1 § – 4 §)

a) Den nya lagen bör som första paragraf slå fast att lagen gäller kärnteknisk verksamhet. Lagförslagets 1 kap. 6 §, som definierar begreppet "kärnteknisk verksamhet" bör tas in i den nya lagen som en inledande paragraf och ersätta den föreslagna inledande bestämmelsen. Lagförslagets inledande bestämmelse, som allmänt gäller lagens syfte, innehåll och tillämpningsområde, motsvaras i sin lydelse av de bestämmelser som återfinns i förslagets 2 kap. 1 – 4 §§, kan därför slopas i sin helhet.

b) Rådet tillstyrker utredningens förslag att till begreppet "kärnteknisk verksamhet", knyta an "avveckling av kärnteknisk anläggning". Även "rivning av en kärnteknisk anläggning" bör, enligt rådets uppfattning, knytas till begreppet "kärnteknisk verksamhet".

Skälen för rådets synpunkter angående: Lagens syfte, innehåll och tillämpningsområde (1 kap. 1 § – 4 §)

a) Den nya lagen bör som första paragraf slå fast att lagen gäller kärnteknisk verksamhet. Begreppet är särskilt viktigt eftersom det är förbjudet att bedriva kärnteknisk verksamhet utan tillstånd. Definitionen av "kärnteknisk verksamhet" bör därför vara uttömmande och utgöra ett samlingsbegrepp för vad lagen omfattar. Verksamhet som inte kan inordnas i definitionen faller utanför begreppet kärnteknisk verksamhet och inryms därför inte i lagens bestämmelser.

Bestämmelsen i lagförslagets 1 kap. 6 § bör således enligt rådets uppfattning knytas till lagen som en inledande paragraf.

Skälet till rådets förslag är att den som bedriver en kärnteknisk verksamhet också bedriver verksamhet med strålning enligt av strålskyddslagen. Det är därför viktigt i lagtolkningssammanhang redan i lagens inledning slå fast vad som omfattas av kärntekniklagen.

Flera bestämmelser i kärntekniklagen och strålskyddslagen knyter an till varandra. Det gäller t.ex. bestämmelser som slutförvaring av radioaktivt avfall, upprättande av miljökonsekvensbeskrivning m.m. Det är också med kärntekniklagen tillsammans med miljöbalken och strålskyddslagen som EU:s strålskyddsdirektiv genomförs. Vid kärntekniska anläggningar bedrivs också verksamhet med strålning som inte utgör en del av den kärntekniska verksamheten och som därför behöver särskilt tillstånd enligt strålskyddslagen.

Man kan alltså se kärntekniklagen som en speciallag (lex specialis) i förhållande till strålskyddslagen, som reglerar ett visst bestämt område inom strålskydd och säkerhet. Här kan i det enskilda fallet de generella reglerna om lagval bli tillämpliga. Det kan gälla deponering av skogsavfall med naturligt höga halter av radioaktiva ämnen på tippar avsedda för skogsavfall. Speciallagen, i detta fall kärntekniklagen, har företräde framför en lag som reglerar allmänna frågor som strålskyddslagen vilket kan ha stor betydelse för den enskilde verksamhetsutövaren (lex specialis derogat legi generali).

b) Även "Rivning av en kärnteknisk anläggning" bör, enligt rådets uppfattning, knytas till begreppet "kärnteknisk verksamhet". När det gäller nedläggning av kärnkraftsanläggningar ska enligt nuvarande regler tillståndshavaren svara för att anläggningen avvecklas och rivs på ett acceptabelt sätt. Det betyder t.ex. att tillståndshavaren ansvarar för en fullständig demontering och bortforsling av anläggningens olika delar och att dessa i förekommande fall placeras i en förvaringsanläggning eller på annat sätt tas omhand. I ansvaret för avveckling och rivning ingår också en noggrann planering i god tid av de åtgärder som behövs för det. Skyldigheten att avveckla och riva en anläggning avser även andra anläggningar på kärnkraftverkets område än kärnreaktorer.¹

Ordförklaringar (1 kap. 5 § – 12 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Ordförklaringar (1 kap. 5 § – 12 §)

a) Kärnavfallsrådet förslår i enlighet med vad som framgår av rådets yttrande ovan att lagförslaget i 1 kap. 6 § flyttas till kapitlet inledning för att där utgöra lagens inledande portalparagraf.

¹ Prop. 1983/84:60, s. 59.

b) Definitionen av "geologiskt slutförvar" enligt förslaget i 1 kap. 7 § är enligt rådets uppfattning överflödig och bör slopas.

c) Kärnavfallsrådet föreslår begreppet kärnbränsle tas in i 1 kap. 9 § och där ges en egen definition som förklaras med "material eller ämnen som kan användas för framställning av energi i en kärnreaktor".

d) Kärnavfallsrådet föreslår att andra stycket i den föreslagna 1 kap. 10 § ges följande lydelse: "första stycket gäller inte använt kärnbränsle som ännu inte placerats i ett slutförvar."

e) Kärnavfallsrådet föreslår att begreppet "permanent avstängd reaktor" enligt förslagens 1 kap. 12 § ges följande lydelse: "Med permanent avstängd kärnkraftsreaktor avses i denna lag en kärnkraftsreaktor där verksamheten med elproduktion har upphört och inte kommer att återupptas eller en reaktor som inte har levererat el till elnätet de senaste åtta åren" i stället för den föreslagna.

f) Kärnavfallsrådet anser att det finns skäl att så långt som möjligt samordna de föreslagna ordförklaringarna, t.ex. begreppet "kärnavfall" med de som återfinns i 1 kap. strålskyddslagen av effektivitetsskäl och i syfte att undvika missförstånd.

Skälen för rådets synpunkter angående: Ordförklaringar (1 kap. 5 § – 12 §)

a) Skälen för rådets förslag till formulering av lagens portalparagraf anges ovan.

b) Definitionen av "geologiskt slutförvar" enligt förslaget i 1 kap. 7 § är enligt rådets uppfattning överflödig och bör slopas. I lagförslagens – 1 kap. 5 § 4. b) – definieras begreppet slutförvar. Enligt definitionen utgör ett slutförvar en anläggning i vilket materialet, som där förvaras, inte avses att återtas. Hur ett slutförvar i enlighet med 1 kap. 5 § bäst utformas med avseende på bästa möjliga teknik bör bestämmas av den myndighet som har att pröva en ansökan om slutförvar. Att, som föreslås, i lag särskilt definiera "geologiskt slutförvar" som en viss typ av slutförvar med vissa egenskaper med avseende på isolering av kärnavfallet, kan komplicera en allsidig tillståndsprövning av en anläggning för slutförvar. Om begreppet "geologiskt slutförvar", ändå behålls i den föreslagna lagen som en särskild ordförklaring, bör begreppet inordnas i 1 kap. 5 § 4 eftersom en sådan anläggning utgör en kärnteknisk anläggning.

c) I den föreslagna lagens 1 kap. 9 § är begreppet "kärnbränsle" indirekt definierat genom begreppet kärnämne. Rådet föreslår att begreppet kärnbränsle tas in i 1 kap. 9 § och där ges en egen definition som förklaras med "material eller ämnen som kan användas för framställning av energi i en kärnreaktor".

d) Rådet föreslår att andra stycket i den föreslagna 1 kap. 10 § ges följande lydelse: "första stycket gäller inte använt kärnbränsle som ännu inte placerats i ett slutförvar".

e) Enligt den föreslagna 12 § är det reaktorinnehavaren som bestämmer den tidpunkt för när en reaktor ska betraktas som permanent avställd. Detta är olyckligt enligt Kärnavfallsrådets mening. I den nu gällande lagen anges en bestämd tidpunkt för när en kärnkraftsreaktor ska anses vara permanent avställd. Skälet till att en bestämd tidpunkt införts i lagen är att regeringen får tillåta en ny kärnkraftsreaktor endast om den nya reaktorn ersätter en av de i Sverige befintliga reaktorerna och den äldre reaktorn kommer att vara permanent avstängd när den nya reaktorn tas i kommersiell drift samt att den nya reaktorn uppförs på en plats

där någon av de befintliga reaktorerna är lokaliserade. Om det i lag inte finns en angiven tidpunkt för när en ny reaktor får tas i kommersiell drift kan en tillståndshavare till en äldre kärnkraftsreaktor förhindra att så sker. Ur konkurrensskäl är en sådan ordning inte rimlig enligt rådets uppfattning. Rådets förslag innebär en förlängning av den tidpunkt som nu gäller för när en ny reaktor kan tas i kommersiell drift med tre år, alltså totalt åtta år.

f) Rådet anser att det finns skäl att så långt som möjligt samordna de föreslagna ordförklaringarna med de som finns i 1 kap. strålskyddslagen i syfte att undvika missförstånd. Flera av definitionerna i strålskyddslagen beträffande t.ex. radioaktivt avfall, verksamhet med strålning, radiologisk nödsituation för att nämna några, ligger begreppsmässigt så nära de ordförklaringar som föreslås i den nya kärntekniklagen att de är svåra – om ens möjliga – skiljas åt. Detta gäller särskilt begreppet ”kärnavfall” som enligt utredningsförslaget t.om. utgör en ”delmängd av det som definieras som radioaktivt avfall”² enligt strålskyddslagen. Mot bakgrund av att kärnteknisk verksamhet samtidigt är verksamhet med strålning finns enligt rådet skäl att ytterligare undersöka möjligheterna att samordna ordförklaringarna.

3 kap. Ansvar för avveckling och omhändertagande av avfall

Verksamhetsutövare – ett nytt ansvarsbegrepp i kärntekniklagen (3 kap. 1 § – 6 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Verksamhetsutövare – ett nytt ansvarsbegrepp i kärntekniklagen (3 kap. 1 § – 6 §)

Kärnavfallsrådet avstyrker att ansvarsbegreppet, ”verksamhetsutövare”, införs i den nya lagen på det sätt som utredningen föreslagit.

Skälen för rådets synpunkter angående: Verksamhetsutövare – ett nytt ansvarsbegrepp i kärntekniklagen (3 kap. 1 § – 6 §)

Kärnavfallsrådet avstyrker ansvarsbegreppet ”verksamhetsutövare” eftersom förslaget enligt rådets mening på flera punkter är otydligt utformat och mot den bakgrunden kan komma att skapa osäkerhet i samband med tillämpningen av bestämmelserna. Detsamma gäller syftet med förslaget.

Ett tydligt och odelat ansvar

Syftet med utredningens förslag är att införa ett tydligt och odelat ansvar för hanteringen av kärnämne och kärnavfall samt avveckling av kärntekniska anläggningar. Men enligt rådets uppfattning är fördelningen av ansvar i dessa avseenden otydligt utformat i lagförslaget.

Otydligheten gäller bland annat förhållandet mellan det specifika ansvar för avveckling och slutförvaring av den kärntekniska verksamheten som enligt lagförslaget läggs på tillståndshavaren (2 kap. 5§ – 11 §) och de skyldigheter för avveckling och omhändertagande av avfall som lagförslaget (3 kap. 1 §) lägger på verksamhetsutövaren. Samtidigt bedriver en verksamhetsutövare enligt utredningens lagförslag kärnteknisk verksamhet och är därför skyldig att inneha tillstånd för den verksamhet som bedrivs (5 kap. 1 §) och därmed också

² Se sid 353f, utredningens betänkande SOU 2019:16.

skyldig att ansvara för åtgärder för avveckling och slutförvaring som anges i lagförslagets 2 kap. 5 §. Rådet vill särskilt påpeka att en kärnkraftsreaktor som är avställd och ska rivras är en kärnteknisk anläggning som kräver tillstånd enligt lagen för att innehas.

Enligt lagens definitioner kan en verksamhetsutövare alltså vara såväl den som initialt har tillstånd att bedriva verksamheten som en annan tillståndshavare för kärnteknisk verksamhet enligt lagen som, efter dispens av regeringen, övertagit skyldigheterna med avseende på avveckling och slutförvaring.

Kärnavfallsrådet saknar tydliga författningskommentarer som beskriver hur ansvaret för att åtgärderna vidtas förhåller sig till ansvaret för att skyldigheterna faktiskt genomförs och hur detta ansvar kan överlåtas.

Skyldigheter enligt gällande rätt som inte behandlas i utredningens förslag till övergångsbestämmelser

Enligt rådet saknas övergångsbestämmelser som redogör för hur en tillståndshavares ansvar enligt nu gällande bestämmelser (10 §) överensstämmer med en verksamhetsutövares skyldigheter enligt utredningens förslag.

Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet ställs, enligt nu gällande rätt, till en angiven innehavare. Tillståndet innefattar en rätt för tillståndshavaren att bedriva den kärntekniska verksamhet som anges i tillståndet. Tillståndet gäller enbart tillståndsinnehavaren och ingen annan.

Med tillståndet följer även ett ansvar för att:

- den anläggning, i vilken verksamheten inte längre ska bedrivas, avvecklas och rivs på ett säkert sätt till dess
- att all verksamhet vid anläggningarna upphört och
- att allt kärnämne och kärnavfall placerats i ett slutförvar som slutligt förslutits.

I skyldigheterna ingår också att den anläggning, i vilken verksamheten inte längre ska bedrivas, avvecklas och rivs på ett säkert sätt. Det är fråga om en fullständig demontering och bortforsling av reaktorn och övriga anordningar som ingår i reaktoranläggningen.

Detta ansvar, som enligt förarbetena till lagen närmar sig det strikta, får inte delegeras. Även om ett tillstånd återkallats eller löpt ut kvarstår tillståndsinnehavarens skyldigheter, att på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall (se 14 § kärntekniklagen). Ska en viss kärnteknisk verksamhet överlåtas till någon annan krävs det en ny tillståndsprövning med en noggrann prövning av sökandens kompetens och förmåga att bedriva verksamheten enligt lagens regler. Det är alltså inte möjligt att överlåta ett tillstånd eller en verksamhet till någon annan aktör utan att regeringen först prövar tillståndsfrågan enligt kärntekniklagen.

Tillståndshavaren ansvarar även för att anlita entreprenörer och dessas eventuella underentreprenörer har de personella resurser och övriga kvalifikationer som krävs för att tillståndshavaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Detta motsvarar artikel 6 f i kärnsäkerhetsdirektivet³.

³ RÅDETS DIREKTIV 2014/87/EURATOM av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar.

Slutförvarsfrågorna har en direkt anknytning till bestämmelsen i kärntekniklagen om tillståndsinnehavarens långsiktiga skyldigheter. I bestämmelsen anges att även om ett tillstånd återkallats eller löpt ut kvarstår tillståndsinnehavarens skyldigheter, att på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall samt att avveckla och riva anläggningen. Ansvar för kvarstående alla skyldigheter fullgjorts eller tills regeringen medgett befrielse från dem.

Skyldigheter har inte fullgjorts förrän anläggningarna har rivits eller friklassats och allt kärnämne och kärnavfall är placerat i slutförvar som slutligt förslutits. Ett tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet är alltså ett långsiktigt åtagande. Kärntekniklagens bestämmelser innebär att tillståndet att inneha och driva en kärnteknisk anläggning kan komma att kvarstå under många decennier efter det att verksamheten faktiskt upphört,

Det kan finnas skäl att här påpeka att moderbolagen i de koncerner som reaktorinnehavarna ingår i, inte innehar något tillstånd att inneha och driva kärnkraftreaktorerna. Det gäller Vattenfall AB och E.ON Sverige AB. Dessa moderbolag har alltså formellt sett, enligt kärntekniklagen, varken rättigheter när det gäller drift av kärnkraftreaktorerna och framförallt inte några skyldigheter när det gäller avveckling och rivning av dessa.

Oklarheter i förhållande till miljöbalkens bestämmelser om tillstånd för rivning och avveckling

Att montera ned och avveckla en kärnkraftsreaktor antas enligt miljöbalken alltid medföra en betydande miljöpåverkan. Därför krävs det tillstånd enligt miljöbalken för att få avveckla och riva en reaktor. Kravet på tillstånd gäller från det att reaktorn stängs av till dess att reaktorn upphört genom att allt kärnbränsle och annat radioaktivt kontaminerat material varaktigt har avlägsnats från anläggningsplatsen. Detta betyder att allt bränsle och radioaktivt kontaminerat material måste vara borttaget. Först då upphör reaktorn att existera.

Det är mark- och miljödomstolen som beslutar om tillstånd. Miljödomstolen kan också i samband med beslutet ställa villkor för tillståndet. Miljödomstolen i Växjö ställde exempelvis vissa krav för servicedriften för Barsebäcks avställda reaktorer.

Därför ska en miljökonsekvensbedömning genomföras. Den som söker tillstånd ska samråda med statliga myndigheter, liksom med kommuner, allmänhet och organisationer som antas bli berörda. Samrådet ska gälla verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivningen. Dokumentationen kring samrådet ska ställas ut så att allmänheten får komma med synpunkter och dessa ska i sin tur ligga till grund för de ställningstaganden som miljödomstolen gör.

Övergångsbestämmelserna enligt utredningens förslag klargör inte, enligt rådets uppfattning, för hur verksamhetsutövares ansvar för nedmontering och avveckling av kärnkraftsreaktorer förhåller sig till miljöbalkens bestämmelser i detta avseende.

Begreppet verksamhetsutövare enligt utredningens förslag överensstämmer knappast heller med hur efterbehandlingsansvaret enligt miljöbalken tillämpas vilket var ett av syftena med förslaget.

Dispenser och överlåtelse av ansvaret

Den form av dispensförfarande som utredningen föreslår beträffande överlåtelse

verksamhetsansvaret från en verksamhetsutövare till en annan verksamhetsutövare avviker från nu gällande rätt (14 §) som möjliggör att en tillståndshavare i vissa fall kan medges befrielse från sina skyldigheter. I samband med en befrielse enligt nuvarande bestämmelser prövas om de skyldigheter som tillståndsinnehavaren har kan fullgöras av den som är beredd att överta verksamheten. Det gäller bland annat om kraven på säkerhet, avfallshantering och avveckling kan anses tillgodosedda och att medel finns härför.

Det kan ifrågasättas om inte den form av dispensförfarande som utredningen föreslår i stället för tillståndsprövning strider mot artikel 6 i EU-rådets kärnsäkerhetsdirektiv. Enligt artikel 6 i kärnsäkerhetsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att tillståndshavaren har det primära ansvaret för en kärnteknisk anläggnings säkerhet.

Frågor som rör den fortsatta forskningen beträffande avveckling och slutförvaring (3 kap. 3 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Frågor som rör den fortsatta forskningen beträffande avveckling och slutförvaring (3 kap. 3 §)

Kärnavfallsrådet föreslår att det upprättas en ny typ av allsidigt forskningsprogram.

Kärnavfallsrådet föreslår att den som har tillstånd att inneha och driva ett slutförvar bör överta det formella ansvaret från reaktorinnehavarna när det gäller skyldigheten att upprätta ett långsiktigt forskningsprogram avseende slutförvaring av använt kärnbränsle och långlivat kärnavfall; däremot bör ansvaret för den fortsatta forskningen beträffande avveckling av kärnkraftsreaktorer och slutförvaring av övrigt kärnavfall även fortsättningsvis ligga på reaktorinnehavarna; en lagbestämmelse i detta avseende läggs fram av rådet.

Skälen för rådets synpunkter angående: Frågor som rör den fortsatta forskningen beträffande avveckling och slutförvaring (3 kap. 3 §)

Kärnavfallsrådet föreslår att det upprättas en ny typ av allsidigt forskningsprogram som bör: (1) tydligt beskriva och motivera den forskning som planeras (2) klargöra varför man valt en viss metod (3) klargöra uppnådda resultat och redovisa dem i relation till den forskning som bedrivs inom andra organisationer och institutioner både nationellt och internationellt (4) motivera val av samarbetspartners och tydligt beskriva hur samarbetet går till, och (5) ange omfattningen av olika forskningsprogram med hjälp av budget- och tidsramar. (Se SOU 2017:62)

Forskningsprogrammet kan förslagsvis delas in i två delar: en för tillståndsgiven verksamhet (som beslutas av SSM) och en för verksamhet som ännu inte fått tillstånd (som beslutas av regeringen).

Motiven för att bibehålla ett långsiktigt program när det gäller framförallt långlivat kärnavfall och använt kärnbränsle är t.ex. långsiktigheten, de stora kostnaderna som är förknippade med verksamheten, de ekonomiska konsekvenserna vid ett läckage, behovet av ett långsiktigt fysiskt skydd och kärnämneskontroll.

Att svara för forskning och utvecklingsverksamhet för hur rivning och avveckling av kärnkraftsreaktorer ska genomföras bör bedrivas av den som uppfört reaktorn i god tid innan det är dags för avveckling och rivning.

En lagbestämmelse för detta skulle förslagsvis kunna utformas enligt följande:

”Den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnkraftsreaktor ska svara för att den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs som behövs för att avveckla de anläggningar som inte längre ska användas i verksamheten ska kunna fullgöras på ett säkert sätt.

Tillståndshavare som innehar eller genom uppdrag eller på annat sätt mottagit kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett användas på nytt, i syfte att slutförvara eller i avvaktan på slutförvaring mellanlagra detta, är skyldig att upprätta det forsknings- och utvecklingsverksamhet program för de åtgärder som behövs i verksamheten för att upprätthålla säkerheten.

En redovisning av programmet ska skickas till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.”

Ansvar för finansieringen av avveckling och slutförvaring (3 kap. 4 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Ansvar för finansieringen av avveckling och slutförvaring (3 kap. 4 §)

Kärnavfallsrådet avstyrker förslaget att ansvaret för finansiering och avveckling av kärnteknisk verksamhet ska fullgöras av verksamhetsutövaren, eftersom begreppet ”verksamhetsutövare” enligt rådets mening är otydligt utformat.

Skälen för rådets synpunkter angående: Ansvar för finansieringen av avveckling och slutförvaring (3 kap. 4 §)

Enligt nu gällande rätt har den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet en skyldighet att svara för kostnaderna för de åtgärder som krävs för att dels hantera och slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt dels avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre ska bedrivas. Tillståndshavare är även skyldig att svara för vissa kostnader som staten har och att säkerställa finansieringen av dessa kostnader.

En verksamhetsutövare som från en reaktorinnehavare – dvs den som initialt innehaft tillståndet för att driva reaktorn - övertagit ansvaret för att riva och avveckla en eller flera reaktorer saknar ekonomiska möjligheter (eller incitament) att bidra till Kärnavfallsfonden med några kärnavfallsavgifter. En sådan verksamhetsutövare kan knappast heller betraktas som en förorenare (polluters).

Rådet vill än en gång påpeka att en kärnkraftsreaktor som är permanent avstängd är en kärnteknisk anläggning ända tills den är dekontaminerad och friklassad. Innehav av en kärnteknisk anläggning är kärnteknisk verksamhet som kräver tillstånd enligt lagen. Innehavaren av en kärnkraftsreaktor under avveckling är i detta sammanhang således samtidigt och parallellt en tillståndshavare och en verksamhetsutövare.

Krav enligt den föreslagna lagen att svara för avveckling rivning och slutförvaring etc. gäller såväl tillståndshavaren enligt 2 kap. 6 § som verksamhetsutövaren enligt 3 kap. 1 § eftersom en verksamhetsutövare alltid måste inneha tillstånd för sin verksamhet enligt 5 kap. 1 §. En fördelning av ansvaret på det sätt utredningen föreslagit underlättar inte förståelsen för lagen utan kan tvärtom skapa osäkerheter om ansvarets fördelning mellan olika aktörer. Mot bakgrund av det ansvar det innebär att bedriva kärnteknisk verksamhet och inneha

kärnämne är oklarheter beträffande ansvaret för verksamheten är enligt rådets uppfattning inte försvarbart.

4 kap. Statens ansvar

Statens subsidiära ansvar (4 kap. 1 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Statens subsidiära ansvar (4 kap. 1 §)

Kärnavfallsrådet anser att det subsidiära ansvar som utredningen föreslår enligt 4 kap. 1 § kan få alltför långtgående konsekvenser för staten och bör därför inte föras in i den nya lagen.

Kärnavfallsrådet delar utredningens förslag om statens sistahandsansvar efter det att ett slutförvar slutligt förslutits.

Skälen för rådets synpunkter angående: Statens subsidiära ansvar (4 kap. 1 §)

Om en reaktorinnehavare efter det att alla reaktorer permanent stängts av går i konkurs eller av andra skäl avvecklar verksamheten kan staten, enligt utredningens förslag, bli skyldig att gå in och ta ansvar för reaktorinnehavarens alla skyldigheter.

Den nuvarande bestämmelsen enligt 14 § kärntekniklagen innebär, i motsats till utredningens förslag – se 3 kap. 1 § i utredningens författningsförslag – att skyldigheterna för en tillståndshavare kvarstår till dess att de har fullgjorts, även om ett tillstånd återkallas, ett tillstånds giltighetstid går ut, rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla eller en kärnkraftsreaktor är permanent avstängd.

Den nuvarande bestämmelsen enligt 14 § bör fortfarande gälla fullt ut enligt Kärnavfallsrådets uppfattning.

5 kap. Tillstånd

Bestämmelser om stegvis kontroll av kärntekniska anläggningar (5 kap. 12 § – 14 §)

Rådets synpunkter och förslag angående: Bestämmelser om stegvis kontroll av kärntekniska anläggningar (5 kap. 12 § – 14 §)

Rådet avstyrker att utredningens förslag i 5 kap. 12 § och 13 § om stegvis prövning införs i den nya lagen.

Kärnavfallsrådet anser att Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram föreskrifter anpassade för stegvis prövning av slutförvar för använt kärnbränsle.

Skälen för rådets synpunkter angående: Bestämmelser om stegvis kontroll av kärntekniska anläggningar (5 kap. 12 § – 14 §)

Frågan om lagreglering av stegvis kontroll

Kärnavfallsrådet anser primärt att riksdagen i lag inte ska bestämma hur en domstol eller en myndighet ska pröva en ansökan om tillstånd eller vilka tillståndsvillkor som kan vara lämpliga att foga till ett tillstånd. Den föreslagna lagregeln enligt 5 kap. 12 § om stegvis

kontroll kan, genom att föreskriva vissa tillståndsvillkor för ett tillstånd, strida mot bestämmelserna om rättskipningens respektive förvaltningens självständighet enligt regeringsformens 11 och 12 kap.

Kärnavfallsrådet stödjer att ett stegvist prövningsförfarande sker av stora kärntekniska anläggningar. Men en stegvis prövning måste anpassas till den utbyggnad det är fråga om och till de förutsättningar för uppförandet som råder i det enskilda fallet.

En slutlig förslutning av slutförvaret för använt kärnbränsle beräknas kunna komma att ske runt år 2100. Sannolikt kommer fortsatt forskning och teknikutveckling ske under den långa tidsperioden. De konstruktionslösningar som man vid ansökningstillfället tänkt sig, kan behöva förändras under tiden. Det kan därför vara nödvändigt att dela upp en omfattande utbyggnad i olika steg så att arbetet kan utföras, granskas och bedömas i hanterbara "paket" med det övergripande målet att utöva rätt kontroll över hela programmet. En stegvis prövning som gör det möjligt att successivt precisera frågan om bästa möjliga teknik i olika avseenden, är av betydelse för säkerhet och strålskydd. Detta slag av stegvis prövning av stora kärntekniska anläggningar rekommenderas också av det internationella kärnenergiorganet, IAEA.

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter möjliggör ett stegvist prövningsförfarande av kärntekniska anläggningar i allmänhet. Kärnavfallsrådet anser att Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges i uppdrag att ta fram föreskrifter anpassade för stegvis prövning av slutförvar för använt kärnbränsle.

Bestämmelser om kontroll vid uppförande av en kärnteknisk anläggning

Bestämmelserna om kontroll i förslaget 5 kap. 12 § om hur och i vilka skeden en myndighet ska utföra kontrollen av en verksamhet är enligt rådets uppfattning olämpliga då de detaljreglerar hur myndighetens kontroll ska genomföras i vissa fall.

Lagen förutsätter, som förslaget är utformat, att det är regeringen som ska kontrollera och pröva om en tillståndshavare uppfyller lagens krav. Enligt Kärnavfallsrådets uppfattning bör regeringens uppgifter vara att pröva en ansökan och inte agera som tillsynsmyndighet. Bestämmelser om myndighetstillsyn över tillämpningen av lagen finns i dessutom i lagförslaget 9 kap. 1 §.

Bestämmelser om samråd med allmänheten i samband med prövning av tillstånd att uppföra en kärnteknisk anläggning finns bland annat i 6 kap. miljöbalken. De föreslagna bestämmelserna i 5 kap. 13 § bör på ett tydligt sätt samordnas med miljöbalkens motsvarande bestämmelser.

11 kap. Straffbestämmelser och sanktionsavgifter

Straffbestämmelse (11 kap. 1 §) och Sanktionsavgifter (11 kap. 9 §)

Kärnavfallsrådets synpunkter och förslag angående: Straffbestämmelse (11 kap. 1 §) och Sanktionsavgifter (11 kap. 9 §)

Kärnavfallsrådet anser att utredningens förslag om straffbestämmelser och sanktionsavgifter i 11 kap. 1 § och 11 kap. 9 § bör ses över.

Skälen för rådets synpunkter angående: Straffbestämmelse (11 kap. 1 §) och Sanktionsavgifter (11 kap. 9 §)

Utredningsförslaget till ny lag innehåller både en straffbestämmelse och en bestämmelse om sanktionsavgift för en och samma förseelse nämligen att utan tillstånd påbörja eller bedriva en kärnteknisk verksamhet.

I förslagets 11 kap. 1 § föreslår utredningen att den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver kärnteknisk verksamhet utan tillstånd eller bryter mot en anmälningsskyldighet enligt lagen, villkor som har beslutats med stöd av lagen eller föreskrifter om tillstånd, anmälan, skyddsåtgärder eller kontroll och besiktning som regeringen har meddelat med stöd av lagen döms till böter eller fängelse i högst två år. Bestämmelsen motsvarar delvis 25 § i den nuvarande lydelsen.

Enligt 11 kap. 9 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift kan tas ut av den som påbörjar en tillstånds- eller anmälningsskyldig verksamhet utan att ha ett sådant tillstånd eller ha gjort en sådan anmälan eller på annat sätt bryter mot lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den eller villkor beslutade med stöd av den.

Utredningens förslag kan komma att strida mot en processrättslig princip som innebär att samma sak inte får prövas två gånger. En fråga som redan varit upp för bedömning i en rättegång får inte återigen tas upp till prövning efter att den första domen vunnit laga kraft. Principen återfinns i RB 17 kap. 11 § 3 st.

Beredning av ärendet

Beslut i detta ärende har fattats av Kärnavfallsrådets ordförande. Ärendet har beretts av Kärnavfallsrådets sakkunnige Ingvar Persson och Kärnavfallsrådets kansli.

Carl-Reinhold Bråkenhielm

Ordförande Kärnavfallsrådet