

## Synpunkter på SOU 2019:16 Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar

### Tidsaspekten

En ny Kärntekniklag bör utformas så att den kan täcka in eller åtminstone adressera den relativt långa tidsperiod som kommer att behövas för att avsluta det svenska kärnkraftsprogrammet genom att till sist försluta slutförvaren för kärnavfall. Under denna tidsperiod kommer det att inträffa stora politiska förändringar i Sverige och omvärlden. Företag i form av juridiska personer kommer att försvinna och nya företag att startas. Koncerner, svenska och internationella, kommer att förändras. Koncerner kommer kanske att förändras från att vara svenska industriellt drivna kärnkraftsföretag till att bli aktieägar drivna internationella investeringsobjekt. Stora förändringar har redan ägt rum. Kärnkraften i Sverige kommer som det nu verkar att till sist att förvandlas till en bransch som enbart har kostnader och som har utländska företag som huvudägare.

### Allmänt om ansvar

Det är redan bestämt att staten har det subsidiära kärntekniska ansvaret. Den teoretiska modellen är dock att detta ansvar kommer till praktiskt uttryck i form av sista handsansvaret då ett slutförvar förslutits. Kärntekniklagen bör med hänsyn till den osäkra men i någon mån förutsägbara framtiden utformas så att avvecklingen samt omhändertagandet av kärnavfall och använt kärnbränsle kan ske under organisatoriskt och juridiskt sett varierande former.

Med hänsyn till att kärnkraftsbranschen kan förutses förutsätta att genomgå stora förändringarna bör kärntekniklagen säkerställa att ansvaret inte blir uttunnat eller otydlig i samband med kommande förändringar. Uttunnat kan det bli genom att antalet juridiska personer med kärntekniskt ansvar ökar. Otydligt kan det bli genom att flera olika juridiska personer delar på ansvaret för en enskild fråga.

### Tillståndshavares ansvar, verksamhetsutövare

Tillståndshavares ansvar behandlas i utredningen. En grundläggande princip är att kärnteknisk verksamhet inte får bedrivas utan tillstånd och att det är tillståndshavaren som har det primära ansvaret för säkerheten i verksamheten. Säkerhetsansvaret är strikt och får inte delegeras. I det kärntekniska ansvaret ingår att avveckla verksamheten, det vill säga att nedmontera och riva den aktuella anläggningen samt att ta hand om avfallet från drift och avveckling. I Sverige har kärnkraftverkens tillståndshavare rent praktiskt låter SKB ta hand om avfallet. För att göra detta bedriver SKB egen tillståndspliktig kärnteknisk verksamhet. Arrangemanget synes bryta mot regeln att ansvaret inte får delegeras och detta problem adresseras i utredningen.

Utredningens förslag till lösning är att tillståndshavarens ansvar delas upp i två delar:

1. Ansvaret för säkerheten vid kärntekniska anläggningar och säkerheten vid hanteringen av kärnämne eller kärnavfall ligger kvar på tillståndshavaren.
2. Ansvaret för att vidta de åtgärder som behövs för att omhänderta använt kärnbränsle och kärnavfall samt att avveckla stängda anläggningar inklusive finansieringen av detta läggs på den som bedriver eller har bedrivit kärnteknisk verksamhet (verksamhetsutövaren).

Båda ovanstående punkter ingår i det som kan kallas det kärntekniska ansvaret. Utredningens förslag är att genomförandet av åtgärderna relaterade till punkt 2 ska kunna delegeras till en annan part med eget tillstånd till kärnteknisk verksamhet, det vill säga att säkerhetsansvaret för åtgärderna delegeras. Kraven enligt den europeiska lagstiftningen tillåter inte att säkerhetsansvar delegeras utan att det alltid ska ligga på tillståndshavaren. Utredningens förslag synes alltså stå i strid mot den europeiska lagstiftningen och kan därför rimligen inte genomföras.

Det finns i förslaget till ny kärntekniklag ingen definition av vad en verksamhetsutövare är. I "Förslag till lag om ändring i lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter" definieras verksamhetsutövare som den som enligt kärntekniklagen har tillstånd till att bedriva en kärnteknisk verksamhet som ger eller har gett upphov till restprodukter. Verksamhetsutövaren är alltså identisk med tillståndshavaren! Behövs begreppet verksamhetsutövare?

Måhända är det utredarnas uppfattning att den kärntekniska verksamheten enligt punkt 2 inte omfattas av förbudet mot delegering. Utredningen innehåller följande skrivning:

- Innebörden av att införa begreppet verksamhetsutövare jämte det existerande begreppet tillståndshavare är att det ansvar som en tillståndshavare har i dag enligt kärntekniklagen uttrycks på två olika sätt, dels som ett primärt ansvar för säkerheten vilket inte kan delegeras (tillståndshavarens ansvar), dels ett ansvar för se till att avveckling av anläggningar och omhändertagande och slutförvar av avfall kommer till stånd (verksamhetsutövarens ansvar).

Skrivningen uttrycker att det finns 1) ett primärt ansvar (tillståndshavarens ansvar) för säkerheten som inte kan delegeras samt därtill 2) ett ansvar för att avveckling av anläggningar och omhändertagande och slutförvar av avfall kommer till stånd. Det skrivs inte ut i klartext, men den underförstådda meningen torde vara att det är tillåtet att delegera ansvaret för genomförandet av 2).

Utredningens uppfattning, om den nu är den som underförstått tycks framgå av utredningen, att det är tillåtet att delegera ansvaret för att genomföra avveckling av anläggningar och verkställandet av omhändertagande och slutförvar av avfall synes med hänsyn till den europeiska lagstiftningen inte vara riktig.

Utredarna gör referenser användningen av begreppet verksamhetsutövare i miljöbalken. Det kan därför vara på sin plats att något beröra miljöbalkens användning av detta begrepp. Det är främst i miljöbalkens kapitel 10 som verksamhetsutövare behandlas. I § 2 stadgas att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till en föroreningskada eller allvarlig miljöskada (verksamhetsutövaren) är ansvarig för det avhjälpande som skall ske enligt bestämmelserna i kapitel 10. När det finns en part som accepterar att vara verksamhetsutövare uppstår inget problem. Denna part genomför helt enkelt nödvändigt avhjälpande med egen finansiering. Problem uppstår när det inte finns någon part som tar på sig ansvaret som verksamhetsutövare. Om tillsynsmyndigheten, ofta länsstyrelsen, konstaterar att avhjälpande är nödvändigt så genomför länsstyrelsen en ansvarsutredning i vilken ansvarig eller ansvariga verksamhetsutövare utpekas. Ansvarsutredningen används sedan som underlag för ett föreläggande till verksamhetsutövaren eller verksamhetsutövarna att vidta avhjälpande. De som utpekas kan givetvis överklaga föreläggandet inklusive slutsatserna i ansvarsutredningen.

Av ovanstående framgår att det inte krävs att det funnits ett tillstånd till den verksamhets som miljöbalkens verksamhetsutövare bedrivit. Ansvar som verksamhetsutövare följer inte heller nödvändigtvis med ägarskapet. En part som överlåtit verksamheten till en ny ägare kan ändå anses vara verksamhetsutövare. Ansvarsutredningen kan också peka på att det finns flera olika verksamhetsutövare. Ansvar mellan dem fördelas då i ansvarsutredningen i förhållande till respektive parts bidrag till föroreningskadan. Ansvar kan också jämkas i bemärkelsen att inte fullt ansvar (100 %) läggs på verksamhetsutövaren. Ansvarsutredningen behöver inte ange vem som ska finansiera den del som inte faller på verksamhetsutövarna.

Enligt miljöbalkens kapitel 10 gäller en verksamhetsutövars skyldigheter för evigt, det vill säga utan borte tidsgräns. Därtill gäller att en verksamhetsutövare inte kan befrias från sina skyldigheter, inte av en domstol och inte heller av regeringen.

I utredningen diskuteras olika fall för hur en tillståndshavare kan överlåta (delegera) olika delar av det kärntekniska ansvaret.

- En tillståndshavare kan i sin roll som verksamhetsutövare delegera till en annan tillståndshavare med eget tillstånd till kärnteknisk verksamhet att ansvara för säkerheten vid avveckling samt omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle. Den ursprungliga tillståndshavaren behåller dock det övergripande ansvaret för att avvecklingen samt omhändertagandet av kärnavfall och använt kärnbränsle blir genomförd. Huvudansvaret för ligger därmed kvar hos denne.
- Det kan ske en uppdelning av en tillståndshavares ansvar. Verksamhetsutövarens ansvar kan ligga kvar hos en ursprunglig tillståndshavare medan övrigt ansvar övergår till en annan juridisk person.
- Enligt förslaget kan verksamhetsutövarens ansvar delas upp på två juridiska personer. Del av verksamhetsutövarens ansvar ligger kvar hos en ursprunglig tillståndshavare medan återstoden av verksamhetsutövarens ansvar och övrigt ansvar övergår till en annan juridisk person.

Den föreslagna modellen, som alltså på en övergripande nivå synes stå i strid med kraven enligt den europeiska lagstiftningen, kan leda till att ansvaret blir uttunnat genom att det fördelas på flera parter samt otydligt genom delat ansvar för vissa frågor.

Utredningens förslag till användning av begreppet verksamhetsutövare har väldigt lite, om ens något, med miljöbalkens verksamhetsutövare att göra. Verksamhetsutövars ansvar enligt miljöbalken kommer att kvarstå för verksamhetsutövare som bedrivit kärnteknisk verksamhet oavsett om detta begrepp införs i en ny kärntekniklag. Det framstår som olyckligt att använda begreppet verksamhetsutövare i kärntekniklagen och miljöbalken för två olika men ändå i viss mån närliggande syften.

Användningen av begreppet verksamhetsutövare för att lösa problemet relaterat till att en tillståndshavares ansvar för genomförandet av åtgärder med anknytning till avveckling samt omhändertagandet av kärnavfall och använt kärnbränsle delegeras till en annan part med eget tillstånd till kärnteknisk verksamhet framstår inte som lämplig. Den synes alltså strida mot lagstiftningen inom EU. Därtill finns det en risk att ansvaret blir uttunnat och otydligt. Till sist kan det bli en sammanblandning mellan ansvaren enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen. Det aktuella problemet måste finnas även i andra länder. Det hade varit bra om utredningen redovisat vilka lösningar som tillämpas i andra länder.

En tänkbar lösning på grundproblemet skulle kunna vara att i den kärntekniska verksamheten särskilja mellan ägande respektive innehav i betydelsen utöva fysisk kontroll över av kärnavfall och använt kärnbränsle. På engelska används ibland begreppen "title" och "possession" för att beteckna ägarskap respektive fysisk kontroll. Alla rättigheter och skyldigheter är kopplade till ägandet. Den fysiska kontrollen kan överföras (transfer of possession) utan att ägarskapet samtidigt överförs (transfer of title). Tillståndshavarens övergripande ansvar skulle vara kopplat till ägandet medan det operativa ansvaret för omhändertagandet kopplas till den fysiska kontrollen. På samma sätt skulle det för en kärnteknisk anläggning, som ska avvecklas, gå att skilja på ägandet respektive den fysiska kontrollen över anläggningen. För att genomföra detta förslag måste definitionen av kärnteknisk verksamhet kompletteras så att den innefattar ägande respektive fysisk kontroll över använt kärnbränsle, kärnavfall och en kärnteknisk anläggning. Därtill bör kärntekniklagen tydligt beskriva att tillståndshavaren har rätt att delegera "den fysiska kontrollen" av använt kärnbränsle, kärnavfall och anläggningen som ska avvecklas till en annan tillståndshavare som också ska vidta de åtgärder som behövs för att omhänderta det använda kärnbränslet och kärnavfallet samt att avveckla den stängda anläggningen inklusive ansvara för finansieringen av detta.

## Friklassning av anläggning, myndighetsbekräftelse

I 5 kapitlet, 23 § i förslaget till ny kärntekniklag anges att när en kärnteknisk anläggning har friklassats enligt föreskrifter meddelade med stöd av 2 kap. 5 § strålskyddslagen (2018:396) upphör den att vara en kärnteknisk anläggning. Begreppet "friklassning av anläggning" finns inte i strålskyddslagen eller i de refererade föreskrifterna. Föreskrifterna behandlar friklassning av "material, byggnadsstrukturer och områden som har eller kan ha förorenats med radioaktivt ämne vid verksamhet med joniserande strålning". Kravet på friklassning går alltså längre än till att begränsas till byggnadsstrukturer och områden som ingått i en kärnteknisk anläggning. Även områden utanför anläggningen och byggnadsstrukturer som inte ingått i den kärntekniska anläggningen måste i tillämplig omfattning friklassas. Den aktuella paragrafen bör formuleras så att den stadgar att en anläggning kan upphöra att vara en kärnteknisk anläggning då byggnadsstrukturer och områden som kan ha förorenats med radioaktivt ämne vid verksamhet i anläggningen friklassats i enlighet med gällande föreskrifter.

Frågan om "friklassning av en anläggning" hänger samman med frågan om när en tillståndshavare ska anses ha fullgjort samtliga skyldigheter exempelvis beskrivna i den nuvarande kärntekniklagens 10 §. I de allmänna råden till SSMFS 2008:1 anförs följande:

- Avvecklingsrapporten bör utformas så att den kan ligga till grund för en ansökan om friklassning av anläggningen samt om befrielse från eventuellt kvarstående skyldigheter enligt lagen om (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220). En ansökan om befrielse från skyldigheter bör bland annat innehålla en redogörelse för hur kärnämne och avfall från den avvecklade anläggningen har ...

I den nuvarande kärntekniklagens 14 § anges att "Skyldigheterna enligt 10 § kvarstår till dess att de har fullgjorts ...". Lagen anger däremot inte att en "ansökan om friklassning av anläggningen samt om befrielse från eventuellt kvarstående skyldigheter enligt lagen om (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220)" enligt de allmänna rådets modell ska sammanställas, hur en sådan ansökan i så fall ska utformas eller hur den ska handläggas av Strålsäkerhetsmyndigheten eller regeringen. I samband med att avvecklingen av anläggningen i Ranstad har denna fråga diskuterats i termer av en hur en "myndighetsbekräftelse" ska kunna erhållas. Utredningen borde ha diskuterat denna fråga och kommit med relevanta förslag.