

Miljödepartementet
Kemikalieenheten

Remissyttrande avseende SOU 2019:16 "Ny kärntekniklag med förtydligt ansvar" (M2019/00862/Ke)

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) har fått det rubricerade betänkandet på remiss. SKB har följande synpunkter.

Övergripande synpunkter

SKB anser att utredningens lagförslag är väl genomtänkta och väl genomarbetade. SKB ser alltså i allt väsentligt positivt på förslagen och anser att de bör genomföras så snart som möjligt.

Nedan lämnar SKB övergripande synpunkter på de förslag som är viktigast för SKB. I [bilaga 1](#) till detta remissvar lämnas detaljerade synpunkter på vissa förslag.

Statens ansvar

Utredningen föreslår att det i kärntekniklagen ska införas ett särskilt kapitel (4 kap.) som reglerar statens ansvar för kärntekniska verksamheter. Förslaget innehåller två typer av statligt ansvar: Dels ett subsidiärt ansvar för det fall det inte finns någon annan som kan göras ansvarig för att fullgöra lagens krav, dels ett ansvar för slutligt förslutna geologiska slutförvar. SKB anser att båda delarna av förslaget är bra och bör genomföras.

Utredningen föreslår också en ny paragraf i 10 kap. miljöbalken där det anges att staten ansvarar för föroreningsskador och allvarliga miljöskador ifråga om sådan geologisk slutförvaring som staten ansvarar för enligt de föreslagna, nya bestämmelserna i 4 kap. kärntekniklagen. SKB ser positivt också på detta förslag, som bör genomföras.

För närvarande pågår prövningarna av SKB:s ansökningar om tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken avseende anläggande och drift av bl.a. ett geologiskt slutförvar för använt kärnbränsle. Prövningar pågår också av ansökningar för utbyggnad av SKB:s befintliga slutförvar för kortlivat radioaktivt avfall. I dessa ärenden har frågan om ansvaret för slutförvaren efter slutlig förslutning kommit upp. I sitt yttrande till regeringen avseende slutförvaret för använt kärnbränsle ansåg mark- och miljödomstolen att den sökta verksamheten är tillåtlig endast om det klargörs vem som har ansvaret enligt miljöbalken för slutförvarsanläggningen på lång sikt.

Mot den angivna bakgrunden är det av stor vikt att förslagen om statens ansvar genomförs. Det är också av stor vikt att genomförandet sker så snart som möjligt, för att undvika fördröjningar av de för samhället så viktiga prövningarna av slutförvaren för använt kärnbränsle respektive radioaktivt avfall.

Stegvis kontroll och prövning

Prövning av kärntekniska verksamheter sker i Sverige, i enlighet med internationell praxis, i ett stegvis förfarande inom ramen för det kärntekniska regelverket. Den del av prövningen som tar vid efter det att tillstånd meddelats har dock hittills varit

knapphändigt reglerad i Sverige. I huvudsak har prövningen baserats på en bestämmelse i SSM:s föreskrifter som anger att den aktuella anläggningens säkerhetsredovisning ska uppdateras och godkännas av SSM innan uppförande eller större ombyggnad, innan provdrift och innan rutinmässig drift (SSMFS 2008:1, 4 kap. 2 §).

På grund av att den formella regleringen varit bristfällig har SSM utarbetat ett vägledningsdokument för den stegvisa prövningen. Detta dokument har dock en otydlig rättslig status.

Sammantaget har den knapphändiga regleringen av den stegvisa prövningen skapat osäkerhet kring prövningen. Enligt SKB:s uppfattning är det därför positivt att utredningen nu föreslår en grundläggande reglering i lag av den stegvisa prövning som följer efter det att tillstånd meddelats (5 kap. 12 § i förslaget till kärntekniklag).

I förslaget till 5 kap. 13 § föreskrivs att den myndighet som hanterar den stegvisa prövningen, dvs. Strålsäkerhetsmyndigheten, ska samråda med myndigheter, kommuner och andra berörda innan beslut fattas inom ramen för den stegvisa prövningen. SKB ser en risk att detta innebär att prövningarna drar ut på tiden. Det kan också ifrågasättas om samråd verkligen förbättrar beslutsunderlaget då prövningen i detta skede rör tekniskt detaljerade frågor. SKB föreslår därför att paragrafen utgår eller att den i vart fall formuleras om så att samråd inte är obligatoriskt.

Program för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet

Enligt 12 § i den gällande kärntekniklagen ska den som har tillstånd att inneha och driva en kärnkraftsreaktor vart tredje år i samråd med övriga reaktorinnehavare upprätta ett program för den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet och de övriga åtgärder som behövs hantering och slutförvaring av kärnavfall och använt bränsle samt avveckling och rivning.

Utredningens förslag i 3 kap. 3 § innebär att kraven på programmet begränsas till att omfatta allsidig forskning och utvecklingsverksamhet avseende de delar av slutförvarssystemet för vilka det ännu inte beviljats tillstånd enligt kärntekniklagen.

SKB finner att utredningens förslag är viktigt. Frågor som berör tillståndsgivna anläggningar bör hanteras av Strålsäkerhetsmyndigheten inom ramen för den stegvisa kontrollen och prövningen (5 kap. 12 §), den löpande tillsynen eller de systematiska helhetsbedömningarna som ska göras vart tionde år (2 kap. 9 §). Samtidig redovisning på det sätt som sker enligt nuvarande regler om forsknings- och utvecklingsprogrammen riskerar att leda till oklarheter.

Det är också rimligt att inte ställa krav på allsidig forskning- och utveckling rörande sådana delar av systemet för hantering av använt bränsle och avfall för vilka tillstånd har meddelats. När tillstånd meddelats har de grundläggande teknikvalen gjorts. Därefter bör fokus ligga på att upprätthålla och utveckla säkerheten vid anläggningarna.

För det fall miljödepartementet har några frågor eller önskar ytterligare synpunkter står SKB givetvis till förfogande.

SVENSK KÄRNBRÄNSLEHANTERING AB



Eva Halldén
VD

Bilaga 1 till SKB:s remissyttrande avseende SOU 2019:16

I denna bilaga lämnas detaljerade synpunkter på några av lagförslagen i betänkandet.

1 kap. 8 § ang. definition av kärnteknisk utrustning

Utredningen föreslår inte någon förändring av den befintliga definitionen av ”kärnteknisk utrustning”. Däremot införs i 2 kap. 6 § 3 ett nytt krav på att tillståndshavare ska förhindra obehörig befattning med kärnteknisk utrustning. Från ett tillståndshavarperspektiv blir definitionen därmed viktigare.

Kärnteknisk utrustning definieras som ”utrustning, del av utrustning eller annat material som kan användas för framställning av kärnladdningar”. Denna definition är oprecis och omfattar även standardutrustning och standardmaterial som har många triviala användningar. För denna typ av utrustningar och material är det inte motiverat att ställa krav på fysiskt skydd, för att förhindra obehörig befattning.

SKB föreslår att kärnteknisk utrustning istället definieras som ”utrustning, del av utrustning eller annat material som särskilt har konstruerats eller ställts i ordning för framställning av kärnladdningar”. Alternativt kan punkterna 1 och 2 i 8 § skrivas samman.

Se även nedan angående 2 kap. 3 och 4 §§.

1 kap. 9 § ang. definition av kärnämne

I 1 kap. 9 § föreslås en ny definition av kärnämne. Detta definieras som ”sådan isotop av grundämne, eller förening i vilken sådan isotop ingår, som direkt eller indirekt är nödvändig för att framställa kärnbränsle eller kärnladdningar”.

Definitionen är mycket bred. Användningen av ordet ”indirekt” medför att en lång rad ämnen (isotoper) faller under definitionen. Som exempel kan nämnas väte, syre, kol och järn som alla är indirekt nödvändiga för framställning av kärnladdningar och kärnbränsle.

Utredningen berör att till kärnämne räknas, enligt den föreslagna definitionen, även isotoper av grundämnen som används eller kan användas i fusionsreaktorer (se avsnitt 4.2.3, sid. 146). Då det idag inte finns eller planeras någon fusionsreaktor i Sverige kan det knappast finnas behov av att utsträcka definitionen av kärnämne för att omfatta isotoper som används i sådana reaktorer. Om fusionsreaktorer skulle bli aktuella i Sverige behöver lagstiftningen ändå ses över.

Nuvarande definition (2 § 2 i gällande kärntekniklag) är ändamålsenlig och oproblematis. SKB kan inte se något starkt motiv för att ändra befintlig definition, utan föreslår att nuvarande definition behålls.

1 kap. 10 § ang. definition av kärnavfall

I andra stycket bör ordet ”geologiskt” läggas till framför ordet ”slutförvar”.

2 kap. 3 och 4 §§

SKB föreslår att 2 kap. 3 och 4 §§ ändras så att de får den lydelse som anges nedan. SKB:s förslag till omformuleringar liknar i mycket gällande kärntekniklag. Förslaget kräver en följdändring av 2 kap. 6 § och förutsätter att definitionerna för kärnämne och kärnteknisk utrustning justeras enligt vad som anges ovan.

Bakgrunden till förslagen anges nedan, efter förslagen.

Förslag:

3 § En kärnteknisk anläggning ska lokaliseras, konstrueras, uppföras, drivas, ändras och avvecklas och kärnämne och kärnavfall hanteras, transporteras och slutförvaras på ett sådant sätt att radiologiska nödsituationer eller andra händelser av betydelse för säkerheten förebyggs och, om sådana situationer ändå inträffar, att exponering för joniserande strålning och utsläpp av radioaktiva ämnen kan hanteras och begränsas.

4 § Säkerheten vid kärnteknisk verksamhet ska upprätthållas genom att de åtgärder vidtas som krävs för att

1. säkerställa att utformningen av den kärntekniska anläggningen beaktar händelser och förhållanden på lokaliseringsplatsen,
2. förebygga fel i utrustning, felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande, sabotage eller annat som kan leda till en radiologisk nödsituation eller annan händelse av betydelse för säkerheten, samt begränsa och fördröja utsläpp av radioaktiva ämnen om en sådan situation eller händelse ändå inträffar,
3. förhindra sådana utsläpp av radioaktiva ämnen i ett tidigt skede av en radiologisk nödsituation eller andra händelser av betydelse för säkerheten som skulle medföra att skyddsåtgärder måste vidtas utanför den kärntekniska anläggningen men inte kommer att kunna vidtas på grund av tidsbrist,
4. förhindra sådana stora utsläpp av radioaktiva ämnen som skulle medföra att skyddsåtgärder måste vidtas och inte kan begränsas i tid och rum, och
5. förhindra obehörig befattning med kärnteknisk utrustning, kärnämne eller kärnavfall.

Förslag till följdändring:

6 § Tillståndshavaren ska svara för de åtgärder som behövs för att uppfylla kraven i 3 och 4 §§.

Sabotage

I 2 kap. 3 § i utredningens förslag anges att en kärnteknisk anläggning bl.a. ska **konstrueras, uppföras och drivas så att "radiologiska nödsituationer, sabotage eller andra händelser av betydelse för säkerheten förebyggs"**.

Den föreslagna formuleringen innebär att förebyggande av alla former av sabotage lyfts fram som ett mål i sig. Formuleringen innefattar alltså även sådana sabotage som inte medför några radiologiska risker. I gällande kärntekniklag (4 §) är istället sabotage en av flera saker som ska förebyggas om den kan leda till radiologisk nödsituation.

Det föreslagna, utökade kravet på att förebygga sabotage går utanför lagens syfte och SKB föreslår därför en formulering i linje med gällande lag.

Säkerhet

Väsentliga delar av 4 § i gällande kärntekniklag har inte tagits med i föreslaget till 2 kap. 3 §. I den gällande bestämmelsen anges att säkerheten i kärnteknisk verksamhet ska upprätthållas bl.a. genom att åtgärder vidtas för att "...förebygga fel i utrustning, felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande, sabotage eller annat som kan leda till en radiologisk nödsituation samt begränsa och fördröja utsläpp av radioaktiva ämnen om en nödsituation ändå inträffar".

Genom att formuleringen tas bort innehåller kärntekniklagen inte längre någon bestämmelse som ringar in vad kärnsäkerhet är eller med vilka medel

kärnsäkerhetsmålet ska uppnås. Formuleringen i nuvarande kärntekniklag innebär väsentligen att innebörden av kärnsäkerhetsdirektivet 2009/71 (2014/87) artikel 8b 1(b-e) omsätts i lagen. Det finns därför starka skäl att behålla dessa formuleringar i lagen.

Exponering och djupförsvär

Det noteras att orden ”för joniserande strålning” fallit bort efter ordet ”exponering” i utredningens förslag till 2 kap. 4 §. På samma ställe har ”av radioaktiva ämnen” fallit bort efter ordet ”utsläpp”.

SKB:s förslag till 3 § omhändertar delar av kärnsäkerhetsdirektivet artikel 8a punkt 1. I förhållande till gällande bestämmelser i nu gällande kärntekniklag (3§) förtydligas att med konsekvenser avses exponering för joniserande strålning och utsläpp av radioaktiva ämnen. Här avses inte bara exponering och utsläpp som kan påverka allmänhetens hälsa och miljön, utan även exponering av arbetstagare. I förarbetena till lagen bör här förtydligas att detta innebär att både säkerhets- och strålskydds krav ska beaktas, dvs. att även strålskyddslagens bestämmelser ska tillämpas för kärnteknisk verksamhet.

I SKB:s förslag till 4§ används inte exponering i bestämmelsen eftersom den (främst punkterna 1-4) svarar upp mot kärnsäkerhetsdirektivet och utgör förutsättningen för att etablera en anläggnings konstruktionsgrund/konstruktionsbas genom att identifiera och beakta konstruktionsstyrande händelser (se artikel 3 punkt 9 och 10 samt artikel 8b punkt d i kärnsäkerhetsdirektivet). Detta motsvaras vidare i IAEA:s och WENRA:s riktlinjer av begreppet ”Design Basis” (samt utökningen med ”Design Extension Conditions”). Dessa syftar till att ge konstruktionsförutsättningar för anläggningens skydd mot utsläpp av radioaktiva ämnen. Detta är en tydlig säkerhetsaspekt, med väl etablerad praxis och grund i internationella regelverk. Som påpekas i utredningen är detta dock inte tillräckligt för en anläggnings skydd, utan även strålskyddsåtgärder måste beaktas.

Att fysiskt skydd utgör del av säkerhet är tydligt även i gällande kärntekniklag. Detta utgör ett tillägg utöver kärnsäkerhetsdirektivet, men som är väl motiverat. Det noteras därmed att säkerhet enligt kärntekniklagen är ett vidare begrepp än ”kärnsäkerhet” (enligt kärnsäkerhetsdirektivet) och ”nuclear safety” enligt IAEA.

Bestämmelsen om djupförsvär kan helt utgå (utredningens förslag till 4§). Djupförsvär är i sig inte en åtgärd eller ett skydd, utan är ett sätt att utvärdera eller beskriva att de olika skydd som finns runt en strålkälla är tillräckliga ur ett helhetsperspektiv. Vidare kan ett djupförsvär se mycket olika ut för olika verksamheter och olika strålkällor. Det är därför av stor vikt att ”anpassad tillämpning” lyfts fram som central. I författningskommentaren beskrivs ett djupförsvär så som det tillämpas för en reaktorhård. För andra strålkällor eller verksamheter med en annan risk är inte alla delar av ett sådant djupförsvär tillämpliga, exempelvis avseende behovet av tekniska säkerhetssystem med diversifiering. Detta förhållande innebär, enligt SKB:s uppfattning, att bestämmelser om djupförsvär är mer lämpade att reglera på föreskriftsnivå, där den ”anpassade tillämpningen” kan utvecklas i förhållande till respektive verksamhet som regleras. Utredningen ger heller inget underlag till varför det skulle vara väsentligt att reglera just aspekten djupförsvär i lagen.

Främst 4 § 2 ringar in de åtgärder som generellt krävs för att nå kärnsäkerhetsmålet oavsett verksamhet och strålkälla. Att åtgärderna som ska vidtas syftar till att ”förebygga, hantera och begränsa” framgår dessutom av 3 §. Därmed finns inte behov av att i lagen ytterligare reglera detta genom utredningens förslag om djupförsvär i 4 §.

2 kap. 6 § 2 ang. förslag om skydd mot obehörigt intrång

I utredningens förslag anges att
”Tillståndshavaren ska svara för de åtgärder som behövs för att...

2. skydda en kärnteknisk anläggning mot obehörigt intrång”.

Skrivningen medför att hela den kärntekniska anläggningen behöver skyddas mot obehörigt intrång. Det är inte motiverat då ett intrång i anläggningen i sig själv inte medför någon risk för utsläpp.

Punkt 3 i paragrafen om att skydda kärnämne och kärnavfall mot obehörig befattning är tillräcklig. (En motsvarighet till punkt 3 finns i SKB:s förslag till 2 kap. 4 § 5 ovan.)

Krav på skydd av hela anläggningen mot obehörigt intrång innebär också att den gällande konstruktionsprincipen, att reducera en antagonists förmåga för varje del i skyddet den passerar, skulle kunna ifrågasättas. Krav medför att skyddsåtgärderna måste flyttas ut till gränsen för anläggningen och göras mycket kraftigare.

SKB föreslår att punkt 2 stryks då den inte tillför någon säkerhetsnytta.

2 kap. 11 § ang. konkursförvaltares åtgärder

I föreslagen formulering omfattas alla åtgärder som kan påverka säkerheten. Bestämmelsen bör omformuleras så att den endast gäller åtgärder som kan påverka säkerheten negativt.

3 kap. 2 § ang. redovisning av hur skyldigheter avses att uppfyllas

I bestämmelsen anges inte i vilket sammanhang redovisningen ska ske. Även i författningskommentaren (s. 366) är detta otydligt. Detta gör bestämmelsen oklar. En bestämmelse med krav på redovisning av hur verksamhetsutövarens skyldigheter ska uppfyllas torde istället kunna införas i förordningen, varvid det kan anges i vilket sammanhang detta ska göras.

5 kap. 2 § ang. förutsättningar för tillstånd

I bestämmelsen anges att ett tillstånd enligt lagen endast får ges om sökanden och den planerade verksamheten uppfyller de krav som följer av lagen och strålskyddslagen samt föreskrifter som meddelats med stöd av dessa lagar. I författningskommentaren anges att bedömning av mer detaljerade krav kan göras vid den stegvisa kontroll och prövning som ska ske enligt den föreslagna 5 kap. 12 §.

Den föreslagna lagtexten innebär i praktiken att sökanden ska visa att alla krav som följer av såväl de angivna lagarna som föreskrifterna uppfylls. Lagtexten lämnar inte utrymme för att någon del hanteras i den fortsatta stegvisa kontrollen och prövningen, såsom föreslås i författningskommentaren.

Det är förmodligen sällan möjligt att visa hur alla detaljerade krav som kan finnas i föreskrifter kommer att uppfyllas redan när frågan om tillstånd prövas. Den angivna lagtexten ställer alltså alltför höga krav.

SKB föreslår att bestämmelsen formuleras om med 2 kap. 1 § miljöbalken som förebild: ”När frågor om tillstånd prövas är den som ansöker om tillstånd skyldig att visa att de krav som följer av 2 kapitlet iakttas.” De detaljerade kraven kan då, såsom anges i författningskommentaren, prövas i den fortsatta stegvisa kontrollen och prövningen.

5 kap. 13 § ang. samråd

I den första meningen anges att samråd ska ske i den omfattning som behövs innan beslut i samband med kontroll och prövning enligt 5 kap. 12 §. I andra meningen anges att samråd alltid ska ske om ”beslutet avser en större kärnteknisk anläggning”.

Det är otydligt vad som avses med ”större kärnteknisk anläggning”. Meningen bör kunna strykas. I de fall som utredningen velat ringa in med andra meningen torde ändå komma att omfattas av den första meningen.

