



Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
conny.hagg@regeringskansliet.se

Malmö 2019-08-30

Remissvar avseende M2019/00862/Ke Utredningen Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar (SOU 2019:16)

Diarienummer: M2019/00862/Ke

Inledning

Sydskraft Nuclear Power AB (Uniper) har beretts möjlighet att kommentera förslaget till ny kärntekniklag med förtydligt ansvar för slutförvaret. Uniper välkomnar denna möjlighet. Unipers synpunkter omfattar även Barsebäck Kraft AB och har diskuterats med OKG AB.

Generella synpunkter

Lagförslaget bedöms generellt vara väl genomarbetat och ändamålsenligt. Syftet med genomförd utredning anses vara uppfyllt och Uniper ser i allt väsentligt positivt på att föreslagen lagändring genomförs, framförallt att sistahandsansvaret förtydligas.

Som en allmän kommentar vill vi lyfta fram att det i historik och bakgrundskapitlet bör läggas till de positiva aspekter som finns med kärnkraft och som rättfärdigar att vi har kärnkraft. Även om utredningen inte bedömer det som önskvärt att föra in energipolitiska frågor, kan det konstateras att det även blir ett ställningstagande att utesluta de positiva delarna eftersom även de negativa aspekterna som lyfts fram kan bedömas som energipolitiska.

Förtydligt ansvar för kärnteknisk verksamhet

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av förändringen med en uppdelning mellan tillståndshavare och verksamhetsutövare. Vi ser ett fortsatt komplicerat förfarande vid en tillståndsöverföring där flera delar behöver behandlas utanför den formella tillståndsöverföringsprocessen. Det finns en risk att både tillståndsprocessen och den efterföljande ansvarsfördelningen blir så komplicerad och svåröverblickbar att tillståndsöverföringar anses allt för osäkra och därför måste undvikas även i fall då det i övrigt skulle ha positiva konsekvenser för alla inblandade (inklusive staten).

Sydskraft Nuclear Power AB, Hans Michelsensgatan 2, 211 20, Malmö

Säte/Registered office: Skåne län, Malmö kommun
Organisationsnummer/Registered Number of the company: 556132-6371
Sydskraft Nuclear Power AB – ett företag inom energiverksamheten Uniper

Forsknings och utvecklingsverksamheten

Det är positivt att forsknings- och utvecklingsprogrammet föreslås omfatta de delar av det planerade systemet för omhändertagande av kärnavfall för vilka tillstånd ännu inte beviljats.

Stegvis prövning

Det nya förslaget lyfter in förfarandet om stegvis prövning från myndighetsdirektiv direkt i lagen. Stegvis prövning tillämpas redan i praktiken enligt den nuvarande lagen. I denna del har Uniper ingenting att anföra.

Utökat samråd

Utöver att införa regler om stegvis prövning i den nya kärntekniklagen föreslår utredningen även att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska samråda med andra myndigheter, kommuner och andra som är berörda innan det godkänns att ett nytt moment i den stegvisa prövningen får påbörjas.

Bestämmelsen motiveras bland annat med att Åhuskonventionen skulle kräva att insyn och möjlighet att påverka ett tillståndsbeslut ska möjliggöras i prövningens alla steg. Denna slutsats saknar grund. Tvärtom är det klarlagt att den ordning som tillämpas i Sverige för samråd med allmänheten vid tillståndsprövning av kärntekniska anläggningar redan uppfyller kraven i samtliga internationella konventioner och rekommendationer. Detta har regeringen också konstaterat i prop. 2004/05:65.

Av Miljöbalken framgår att det är verksamhetsutövaren som har huvudansvaret för att samråd genomförs med allmänheten. Bedöms samrådet som otillräckligt riskerar verksamhetsutövaren att ansökan i värsta fall underkänns. Som förslaget i nya Kärntekniklagen är utformat är det regeringen eller den som regeringen utser som ska genomföra samråd. Ingen vägledning ges för hur reglerna förhåller sig till varandra eller vad regeringen får för konsekvenser.

Sverige uppfyller redan kraven på samråd enligt internationella förpliktelser, och samrådsförfarandet bygger på väl etablerad och fungerande praxis. Krav på samråd i varje led i den stegvisa prövningen skulle få långtgående negativa konsekvenser då det avsevärt skulle försvåra och fördyra framtida kärnkraftsprojekt.

Den föreslagna regleringen går även stick i stäv med de diskussioner som idag förs inom politiken i syfte att effektivisera och snabba på tillståndsprocesserna för utbyggnaden av andra energislag och elnätet, där man till och med dryftar så långtgående förslag som att slopa det kommunala vetot. Att i detta sammanhang införa ett utökat samrådskrav för just kärnkraftsinvesteringar skulle kunna strida mot likabehandlingsprincipen i Regeringsformen.

Uniper anser att förslaget om utökat samråd är omotiverat och kommer att försvåra och fördröja framtida kärnkraftsprojekt. Uniper anser inte att det finns några godtagbara sakskalet till att införa den nya regleringen, varför den bör tas bort i sin helhet. Uniper, Vattenfall och Fortum har låtit Mannheimer Swartling bedöma förslaget om det utökade samrådsansvaret i förhållande till gällande nationell och internationell rätt. Utredningen är bifogad som en del av remissvaret och vi hänvisar till denna för en mer detaljerad redogörelse i frågan.

Permanent avstängd reaktor

Uniper välkomnar förslaget att ta bort bestämmelsen om att en reaktor som inte har levererat el till elnätet de senaste fem åren blir permanent avstängd, särskilt då lagen föreskriver att en permanent avstängd reaktor inte åter får tas i kommersiell drift.

Syftet med nuvarande reglering och förbud mot återstart har varit att skapa förutsättningar för ett ordnat generationsskifte i enlighet med energiöverenskommelsen 2009, då lagstiftaren ville undvika att en aktör i syfte att blocka en annan aktör från att uppföra en ny kärnkraftsanläggning skulle lägga en avstängd reaktor i malpåse. Med hänsyn till det nuvarande och planerade antalet reaktorer i drift har denna reglering spelat ut sin roll. Enligt vår mening finns det därmed inte något beaktansvärt skäl för att upprätthålla bestämmelsen.

Däremot ser vi flera tunga skäl till att bestämmelsen bör tas bort i sin helhet:

Den strider mot energiöverenskommelsen 2016 som uttryckligen säger att stängning av kärnkraftverk inte ska ske genom politiska beslut. En avstängning kodifierad i lag som både permanent stänger och förbjuder återstart av en kärnkraftsreaktor utan koppling till säkerheten, endast på basis att den inte levererat el de senaste fem åren, måste därför ses som en politisk stängning.

En kärnkraftsreaktor är en kommersiell anläggning. Tillståndshavaren bör ha viss frihet i hur denne hanterar sin verksamhet under förutsättning att det inte får några säkerhetsmässiga aspekter. Om reaktorn är avstängd en längre tid för t.ex. underhåll bör tillståndshavaren därefter själv kunna styra när denne önskar sätta reaktorn i drift utifrån t.ex. ekonomiska överväganden. Att utan väl underbyggda argument genom lag förhindra att en reaktor utnyttjas kommersiellt av dess tillståndshavare, trots att samtliga förpliktelser kvarstår enligt tillståndet, är enligt Unipers mening en omotiverad inskränkning av verksamheten och därför kan anses strida mot såväl näringsfriheten som äganderätten i Europakonventionen.

Statens subsidiära ansvar och sistahandsansvar

De nya bestämmelserna om statens sistahandsansvar innebär ett positivt och nödvändigt förtydligande av ansvaret efter att tillståndshavaren slutfört sitt åtagande genom att placera avfallet i ett slutförvar som slutligt förslutits. Att sistahandsansvaret regleras i såväl Kärntekniklagen som Miljöbalken är nödvändigt för verksamheten för att behövliga tillstånd ska kunna beslutas om så snart som möjligt.

I dagens kärntekniklag finns en tydlig borte gräns för kärnkraftindustrins ansvar i 10 § 4, d.v.s till dess att all verksamhet vid anläggningarna har upphört och allt kärnämne och allt kärnavfall placerats i ett slutförvar som slutligt förslutits. Denna skrivning ersätts nu med att staten från och med slutlig förslutning anges som ansvarig. Vi är tveksamma till om den nya skrivningen innebär att den gamla skrivningen ska försvinna, då skrivningarna riktar sig till olika parter (tillståndshavaren respektive staten). För att säkerställa när tillståndshavarens ansvar slutar, oavsett vem som tar över, bör en jämförbar skrivning med dagens finnas även i den nya lagen. Att behålla dagens skrivning kan även vara värdefullt om lagförslaget längs vägen ändras beträffande statens ansvar, då bör det oavsett tillståndshavarens ansvar ligga fast och vara väl förankrat i en egen formulering. Att staten föreslås få ett uttryckligt subsidiärt ansvar i de fall det inte finns någon som kan fullgöra lagens krav är bra.

Avveckling av kärntekniska anläggningar

Uniper anser att det är positivt att kravet på en fullständig nedmontering och rivning slopas, bl.a. mot bakgrund av samhällets ökade förväntningar på effektiv resursanvändning där återvinning, återanvändning och avfallsminimering utgör viktiga delar. Att trots detta fortfarande kräva att medel fonderas för en fullskalig nedmontering och rivning blir dock motsägelsefullt, och bör därför anpassas till de nya kraven för nedmontering och rivning.

Sanktionsavgifter

Utöver det tidigare straffansvaret införs sanktionsavgifter (liknande miljöstraffavgifter) för mindre förfaranden som inte behöver utredas. Införandet av sanktionsavgifter kan innebära en större risk att drabbas av konsekvenser i form av sanktionsavgifter jämfört med nuvarande straffbestämmelser, t.ex. då vissa misstänkta gärningar idag bedöms som ringa och inte omfattas av straffansvaret. Det måste dock anses mindre ingripande att bolaget utreds av SSM än att personal personligen blir föremål för en förundersökning och riskerar att hamna i misstanke- och brottsregistret. Det kommer sannolikt också gå betydligt fortare att utreda en överträdelse än idag, vilket är positivt.

Med vänlig hälsning



Johan Svenningsson
VD, Sydkraft Nuclear Power AB