

YTTRANDE

Stockholm och Göteborg den 11 oktober 2022

Till:
Miljödepartementet
171 16 Stockholm
m.remissvar@regeringskansliet.se
helena.swedenborg@regeringskansliet.se
emelie.sjogren@regeringskansliet.se

Ert dnr: M2022/01542

Yttrande från Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) över Miljödepartementets promemoria "Långsiktig finansiering av kommuners och ideella organisationers medverkan i frågor om slutförvar"

Föreningarna Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG), härnäst benämnda föreningarna, har följande synpunkter på regeringens förslag till "långsiktig finansiering av kommuners och ideella organisationers medverkan i frågor om slutförvar" som det är beskrivet i promemorian (PM:et) från Miljödepartementet den 11 juli 2022.

Föreningarna vill inledningsvis visa uppskattning för att ett ambitiöst förslag presenterats om att ideella miljöorganisationer och kommuner långsiktigt ska kunna erhålla stöd för fortsatt arbete med frågor som rör hantering och förvaring av radioaktivt avfall, härnäst benämnt *kärnavfall*.

Genom tidigare stödåtgärder har den ideella föreningen MKG kunnat arbeta med kärnavfallsfrågor, vilket MKG gjort på ett kompetent och uppskattat sätt alltsedan 2005. Naturskyddsföreningen och Jordens Vänner är medlemsföreningar, och har därigenom kunnat dra betydande nytta av MKG:s sakkunskap och insyn i frågorna. MKG:s roll har varit att kritiskt granska och medverka på ett konstruktivt sätt i det svenska arbetet med kärnavfallsfrågor. MKG har även informerat om händelseutvecklingen i Sverige och utomlands inom området via hemsidan (<http://www.mkg.se>) och ett nyhetsbrev. MKG har också arbetat inom ett internationellt kontaktnät och medverkat i europeiska forskningsprogram.

Föreningarna vill betona att MKG:s arbete är framgångsrikt och väletablerat, både nationellt och internationellt. Det är viktigt att det förslag som genomförs för att långsiktigt finansiera ideella miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor möjliggör en kontinuitet i den verksamhet som redan finns.

1. Bakgrund om MKG:s arbete med kärnavfallsfrågor

Föreningarna vill börja med att påpeka att det som i rubriken till PM:et anges som "frågor om slutförvar" inte fångar in den fulla bredden av det verksamhetsområde som de aktörer som arbetar med kärnavfallsfrågor dagligen verkar inom. I PM:et begränsas dessutom "frågor om slutförvar" till att i vassa avseenden explicit röra enbart frågor om långsiktig förvaring av använt kärnbränsle.

Verksamhetsområdet ”arbete med kärnavfallsfrågor” som MKG dagligen verkar inom innehåller i själva verket merparten av de sakområden som Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM), Riksgälden, Kärnavfallsrådet och kärnavfallskommunerna arbetar med som rör kärnavfall. Dessutom ingår den naturvetenskapliga/tekniska, samhällsvetenskapliga och humanistiska forskningen som genomförs med koppling till området. Området har även en betydande verksamhet i andra länder, inom den Europeiska unionen och internationellt.

Det är i denna miljö MKG har verkat inom sedan 2005. Föreningen har ett kansli med två anställda och har förutom deltagande i olika prövningsprocesser för kärnavfallsanläggningar arbetat med forskningsfrågor, finansieringsfrågor och remissarbete. Dessutom har MKG fungerat som en nationell och internationell aktör inom området och förvaltat en omfattande och mycket uppskattad hemsida som informerat om det som händer inom kärnavfallsområdet. Hemsidan har blivit en nationell resurs för dokumentation i olika kärnavfallsfrågor.

Under hela tiden har stöd erhållits för i stort sett hela föreningens verksamhet antingen ur Kärnavfallsfonden (2005-jan 2017) eller från statsbudgeten (feb 2017-2022). Under hela denna tidsperiod har Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) fördelat medlen och kontrollerat hur de använts.

Under den tid som medel kunde erhållas ur Kärnavfallsfonden kunde de enligt finansieringslagen (2008:647) § 4 punkt 9 formellt användas endast till ”stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle”. Om SSM hade tillämpat en strikt tolkning av denna formulering skulle MKG:s verksamhet ha begränsats betydligt. Under SSM:s överinseende särredovisade MKG verksamhet under denna tid två projekt som inte finansierades ur fonden, ”frågor som rör annat kärnavfall” och ”internationellt arbete”. Jämfört med hela MKG:s budget var dessa poster dock mycket blygsamma eftersom föreningen endast i mycket begränsad omfattning hade andra intäkter än från fonden.

När MKG:s anslag lades om till att finansieras från statsbudgeten ändrades formuleringarna till vad medlen kunde användas till så att det stämde bättre överens med MKG:s hela verksamhet. Därmed behövde föreningen inte längre hålla isär redovisningen av det arbete som rörde annat kärnavfall än använt kärnbränsle eller internationellt arbete. Det betydde exempelvis att MKG med större resurser kunde delta i slutet av samrådet och under den ännu pågående miljöprövningen av tillbyggnaden av förvaret för kortlivat radioaktivt, SFR, med ett förvar för kortlivat rivningsavfall, SFR 2. Föreningen har även deltagit i prövningen av markförvar för mycket lågaktivt radioaktivt avfall.

Sammanfattningsvis har MKG under hela perioden från 2005 till 2022 på ett effektivt sätt kunnat arbeta med kärnavfallsfrågor som uppfattats som konstruktivt och betydelsefullt för utvecklingen av det svenska kärnavfallssystemet.

2. Vikten av att miljöorganisationer har en uthållig, robust och tydlig långsiktig finansiering för arbete med kärnavfallsfrågor

Ett huvudskäl till att det i början av 2000-talet togs ett statligt beslut om att ge miljöorganisationer möjlighet att erhålla resurser för arbete med kärnavfallsfrågor var att detta område inte var något som låg högt på prioriteringslistan för frågor som dessa arbetade med. Detta gäller fortfarande och kommer sannolikt att gälla även långsiktigt. Stora medlemsstyrda miljöorganisationer har så många andra frågor som medlemmarna ser som viktiga. Om det finns ett statligt intresse för ett engagemang från miljöorganisationer i kärnavfallsfrågor krävs det att det finns ett system för uthållig och långsiktig finansiering.

Som beskrivet ovan är det tydligt att de stora svenska miljöorganisationerna genom sitt engagemang i MKG har byggt upp den verksamhet som behövs långsiktigt för att få in en viktig röst från civilsamhället i det svenska arbetet med kärnavfallsfrågor. Samtidigt är det ett känsligt bygge som snabbt skulle kunna

försvinna om resurserna försvinner. Det är viktigt att det finns ett uthålligt, robust och tydligt långsiktigt system för att finansiera verksamheten.

I och med att regeringen i slutet av 2021 och början av 2022 tagit viktiga beslut om att godkänna de två stora aktuella kärnavfallsprojekten – kärnbränsleförvaret och utbyggnaden av existerande förvaret för kortlivat radioaktivt driftavfall SFR med ett nytt förvar för kortlivat rivningsavfall – så övergår dessa snart till byggprojekt och fortsatt stegvis prövning av SSM enligt kärntekniklagen. Det är viktigt att miljöorganisationer kan finnas med i samråd och kan delta på olika sätt för att ge synpunkter i dessa processer.

Samtidigt finns det två andra viktiga långsiktiga roller. I regeringsbeslutet om kärnbränsleförvaret betonades vikten av fortsatt forskning och vikten av frågan om hur information om kärnavfallsförvar kan föras in i framtiden. Inom båda områdena verkar MKG redan och kan fortsätta att arbeta långsiktigt. MKG har genom den kompensuppbyggnad som skett möjligheten att interagera med forskningsvärlden för att kunna förstå och plocka upp viktiga frågeställningar och föra in dem i den stegvisa prövningen och SSM:s tillsynsarbete. MKG verkar inom det svenska nätverk som arbetar med frågan om minne till framtiden och deltar även i det internationella arbetet inom OECD/NEA.

Sammanfattningsvis kan ett uthålligt, robust och tydligt långsiktigt system för att finansiera MKG:s fortsatta arbete ge den input från civilsamhället som är önskvärt i det svenska kärnavfallssystemet.

3. Problemet med en alltför begränsad prövning av ansökningar om medel ur Kärnavfallsfonden

Under den tid MKG erhöll medel ur Kärnavfallsfonden var det SSM som beviljade medel och granskade hur dessa användes. Myndigheten hade en förhållandevis flexibel inställning till medelsanvändning i relation till den strikta och begränsande formuleringen i finansieringslagen. SSM fördelade även medel till kärnavfallskommunerna och även där var inställningen flexibel till de formuleringar som funnits och finns i finansieringslagen för vad fondmedel kan användas till.

När Riksgälden sedan 2018 har tagit över ansvaret för fördelning och kontroll av kommunernas användning av fondmedel har myndigheten infört en praxis att tolka de formuleringar som finns i finansieringslagen mer strikt. Det betyder att framför allt Östhammars kommun har hamnat i konflikt med Riksgälden om vad medel ut fonden kan användas till.

Avsikten med de förändringar som nu föreslås i PM:et är att se till att kommunerna fortsättningsvis kan arbeta ungefär som tidigare med medel ur Kärnavfallsfonden. Föreningarna menar att de förändringar som görs på ett liknande sätt även behöver tillåta att MKG kan arbeta vidare ungefär som tidigare. Det är därför viktigt att de formuleringar för vad fondmedel kan användas till som nu införs i finansieringslagen möjliggör detta på ett sätt så att det även blir enkelt för Riksgälden att bedöma till vad medlen kan användas för.

4. Förslag på förbättringar av formuleringar i finansieringslagen och finansieringsförordningen

Utgående från vad som sagts i föregående avsnitt har föreningarna förslag på förbättringar av formuleringar i finansieringslagen och den tillhörande förordningen.

Föreningarna vill börja med att visa på de problem som finns i de föreslagna formuleringarna av vad kommunerna får använda fondmedel till. Det har helt korrekt funnit att det vore bra om kommunerna kunde använda fondmedel även för att granska industrins forskningsprogram (Fud) som publiceras vart tredje år. Ett stycke är därför infört i den föreslagna lagändringen för att göra detta möjligt, med en snäv formulering.

Men kommunen har även fått avslag från Riksgälden när det gäller att använda fondmedel för att arbeta med frågan om hur information om kärnavfallsförvar ska kunna föras till framtiden. Denna fråga uppmärksammade regeringen som särskilt viktig när beslut togs om att godkänna kärnbränsleförvaret i januari 2022. Att kommunen kan använda fondmedel för sådant arbete är helt rimligt och ett nytt stycke om

detta bör enligt vår mening tillföras lagen. Saken har övervägts i förslaget men inte genomförts, vilket motiverats med att det ännu är oklart närmare hur kommunerna skulle arbeta med frågan. Men Östhammars kommun har redan arbetat med frågan i flera år både i ett nationellt nätverk och på internationell nivå.

Enligt vår mening behövs emellertid ytterligare utvidgade möjligheter för kommunen att använda fondmedel. Nästa år kommer Riksgälden att remissa ett förslag om kärnavfallsavgifter och finansiella säkerheter för perioden 2024-2026. Med nuvarande formulering kommer kommunen inte att kunna använda fondmedel för att yttra sig i frågan.

Föreningarna anser det väldigt viktigt att skrivningarna i finansieringslagen är så pass öppna formulerade att det inte ständigt måste pågå en diskussion om exakt hur medlen i fonden får användas. Att förändra lagstiftning är en komplicerad process och tar många år. Det är inte lämpligt att i för stor grad detaljreglera användningen av fondmedel i finansieringslagens § 4. Det är betydligt bättre att ha öppna formuleringar i bestämmelsen och att i mån av behov styra användningen av fondmedel i finansieringsförordningen.

Det aktuella förslaget utgår från nuvarande lagtext och lägger till text för att försöka utöka möjligheten för kommuner att använda fondmedel och åter tillåta att ideella miljöorganisationer kan använda fondmedel. Föreningarna förordar i första hand att lagtexten i stället förenklas.

Föreningarna föreslår en likalydande formulering för kommunerna och ideella miljöorganisationer, med innebörden att fondmedel kan användas för ”för insatser i samband med frågor som rör hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall”.

Denna formulering täcker hela den bredd av verksamhet som exempelvis Östhammars kommun och MKG bedriver idag. I lagtexten används för närvarande begreppet ideella föreningar. Föreningarna har i detta yttrande använt begreppet ideella miljöorganisationer som är det begrepp som regeringen använt för möjligheten att använda av budgetmedel.

Det nu aktuella förslaget är följande:

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.

Föreningarna föreslår således följande:

10. *stöd till ideella miljöorganisationer för insatser i samband med frågor som rör anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.*

För kommunerna skulle den föreslagna punkt 8 och informationsdelen av punkt 9 täckas av:

8. *stöd till kommuner för insatser i samband med frågor som rör anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.*

Föreningarna ser inget hinder mot att dessa två punkter skulle slås ihop till en.

Efter denna förenkling kvarstår frågan om hur användningen av fondmedel kan behöva regleras i förordningstexten. Föreningarna föreslår att detta inte behöver regleras närmare utöver vad vi föreslagit ovan, i någon större utsträckning. Riksgälden har kompetensen att avgöra för vilka ändamål det är angeläget att kommuner och ideella miljöorganisationer kan använda medel.

Föreningarna befarar att regeringen inte väljer att gå fram med den förenkling som föreningarna föreslagit, trots att den skulle innebära både bättre bevakning i frågan och underlättad handläggning.

Föreningarna vill därför framföra ett andrahandsförslag, med den innebörden att punkt 10 bör skrivas så att även arbete med förvaret för kortlivat radioaktivt avfall med tillbyggnad, SFR och SFR 2, täcks in, liksom det kommande förvaret för långlivat radioaktivt avfall, SFL.

Dessutom är det mycket angeläget att ideella miljöorganisationer kan arbeta med forskningsfrågor vilket betyder att den punkt som finns för kommuner om Fud-programmet även finns med i punkt 10. För att denna inte ska vara för begränsande varken för kommuner eller ideella miljöorganisationer bör punkten ändras så att det står följande:

”för insatser i samband med forskningsfrågor och granskning av programmet för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet enligt 12 § lagen om kärnteknisk verksamhet”.

Eftersom Kärnavfallsrådet läggs ner i slutet av 2022 är det synnerligen viktigt att kommuner och miljöorganisationer kan delta i de vetenskapliga diskurser som regeringen i beslutet att godkänna kärnbränsleförvaret ansåg så viktiga att fortsätta.

Föreningarna ser dessutom det som mycket viktigt att punktlistan även innehåller en formulering om arbete med att utveckla möjligheten att föra information om kärnavfallsförvar till framtiden. En möjlighet kan vara att lägga till följande formulering:

”för insatser i samband med frågor som rör hur framtida generationer kan informeras om kärnavfallsförvar som har förslutits”.

Denna punkt kan kopplas till den förändring av kärntekniklagen som gjorts för att säkra att staten har ansvar för kärnavfallsförvar efter förslutning.

Föreningarna anser slutligen att det är angeläget att kommuner och ideella miljöorganisationer kan följa och ta fram yttranden i det arbete som Riksgälden bedriver för att garantera att finansieringslagstiftningen ska förhindra att staten ska behöva stå för kostnader för avfallshantering och rivning av reaktorer som kärnkraftindustrin ska stå för. Det behövs därför även en punkt för detta, exempelvis:

”för insatser i samband med frågor som rör Riksgäldskontorets arbete med kärnavfallsfinansiering”.

Föreningarna avslutar detta avsnitt med att återigen påpeka att det inte är ändamålsenligt att detaljreglera användning av fondmedel i lagtext eftersom det är så svårt att ändra i lagtext jämfört med i förordningstext.

5. Vikten av att det även fortsättningsvis finns budgetmedel för ideella miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor.

Föreningarna är medvetna om att regeringen kan välja att vilja begränsa möjligheterna för ideella miljöorganisationer att använda fondmedel för den verksamhet inom kärnavfallsområdet som MKG bedriver idag. Detta gör det angeläget att det, som föreslås i PM:et, även fortsättningsvis finns budgetmedel för ideella miljöorganisationer att arbeta med kärnavfallsfrågor. I vilken omfattning detta behövs beror på hur begränsad användningen av fondmedel blir.

Föreningarna stödjer att det blir Naturvårdsverket som fördelar dessa medel och kontrollerar hur de används.

6. Frågan om möjligheten för kommuner att använda informationsmedel från kärnavfallsfonden för att stödja lokala ideella miljöorganisationer

Som beskrivs i PM:et har Östhammars kommun under ett antal år stött den lokala ideella miljöorganisationen ”Opinionsgruppen för säker slutförvaring” (Oss) med medel ur Kärnavfallsfonden. Medlen har sett som ett led i arbetet att informera kommunens invånare om kärnavfallsfrågor. Detta har Riksgälden underkänt som inte varande i överensstämmelse med finansieringslagstiftningen och föreningen har fått skära ned kraftigt på verksamheten.

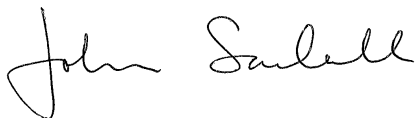
Föreningarna anser att det i fortsättningen ska vara möjligt för en kommun att använda medel ur Kärnavfallsfonden på det sätt Östhammars kommun har gjort. Det betyder att det antingen i propositionen om en lagändring eller i förordningstexten bör specificeras att detta är möjligt. Om det underlättar för att göra detta möjligt kan det i förordningstexten (ej lagtexten) specificeras att det är *nationella* ideella miljöorganisationer eller sammanslutningar av ideella miljöorganisationer som kan erhålla stöd ur Kärnavfallsfonden.

7. Frågor om kompensation för förlorad avkastning till Kärnavfallsfonden och om möjligheten att få ersättning för oförutsedda kostnader

Enligt finansieringslagen 17 § punkt 2 får Riksgälden ”i enskilda fall besluta att den som har tagit emot fondmedel ska betala kompensation för förlorad avkastning på medel som ska återbetalas till fonden eller avräknas från kommande utbetalningar”. Detta förfarande har Riksgälden börjat tillämpa för kommuner. Föreningarna menar att finansieringslagstiftningen bör ändras så att varken kommuner eller miljöorganisationer ska omfattas av denna möjlighet.

Föreningarna vill påpeka att när en ansökan ska lämnas in senast den 1 september året innan nästa års verksamhet ska genomföras, finns det en betydande risk för att ny verksamhet som inte kan förutses men bedöms som viktig tillkommer under verksamhetsåret. Det bör därför finnas en viss möjlighet att omprioritera användning av fondmedel under ett verksamhetsår.

Med vänlig hälsning,



Johanna Sandahl
Ordförande, Naturskyddsföreningen



Rikard Rudolfsson
Ordförande, Jordens Vänner



Åsa Lindstrand
Ordförande, MKG

Kontakt för frågor rörande yttrandet:

Johan Swahn
Kanslichef, MKG
Mobil: 070-467 37 31
E-post: johan-swahn@mkg.se

Oscar Alarik
Chefsjurist, Naturskyddsföreningen
Mobil: 070-611 32 29
E-post: oscar.alarik@naturskyddsföreningen.se