



Kärnkraftsprövningsutredningen
KN 2023:04

Remissvar över Strålsäkerhetsmyndighetens redovisning av regeringsuppdrag - värdering av ny reaktorteknik - en bedömning innan en tillståndsprövning (KN2024/01472)

Sammanfattning

Kärnkraftsprövningsutredningen instämmer i behovet av att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) ges bemyndigande att införa en process som föregår tillståndsprövning med i huvudsak det syfte som myndigheten har föreslagit. Utredningen bedömer dock att det i dagsläget inte finns stöd i lag att införa en sådan offentligrättslig verksamhet och är därför tveksam till om det är lämpligt att uppgiften så som den uttryckts av myndigheten införs i dess instruktion. Dessutom bör regeringen beakta att det pågår ett arbete med liknande uppdrag, där behov, rättsverkan och olika sätt att införa en process som föregår tillståndsprövning utreds.

Utredningen lämnar ett förslag som, om det införs, innebär att SSM i närtid kan tillhandahålla en renodlad uppdragsverksamhet som gör det möjligt för aktörer att få ett visst stöd i teknikbedömning av en tilltänkt kärnkraftsreaktor alternativt kärnreaktor.

Utredningens arbete pågår

Kärnkraftsprövningsutredningen är inne i ett intensivt arbete med diskussion av utredningens olika sakfrågor och möjliga förslag inom ramen för uppdragen om tillståndsprövning och avgifter, vilka ska redovisas senast den 30 december 2024. Det innebär också att vilka förslag som kan innebära en mer eller mindre formaliserad process som föregår tillståndsprövning som kommer att lämnas inte är fullständigt klarlagt i nuläget.

Vilka aktörer och frågor som kan omfattas bör förtydligas

Kärnkraftsprövningsutredningen bedömer att förslaget är otydligt och är därmed tveksam till att det införs i sin föreslagna form. En process som föregår tillståndsprövning bör uttryckas så att det är tydligt vilka aktörer och frågeställningar som kan aktualiseras inom ramen för processen. Skälen för utredningens bedömning är följande.

Begreppet ”ny reaktorteknik” i författningstext och därmed vem som kan ansöka om en värdering är otydligt. Uttrycket finns inte i annan författning och förklaring av vad det avser som finns i rapport och bilaga är inte helt tydliga. Värderingen begränsas till ”ny reaktorteknik” med innebörden att tekniken inte anses ny om den redan finns uppförd i Sverige. En begränsning med en sådan tolkning kan över tid vara om t.ex. en annan aktör än den som var först ut att uppföra en ny kärnkraftsreaktor¹ har för avsikt att uppföra samma reaktorteknik, eller om samma reaktorteknik planeras för uppförande på en annan plats eller i annat syfte. Det är inte tydligt om SSM:s avsikt är att sådana aktörer inte har möjlighet att ansöka om SSM:s värdering. En sådan begränsning kan delvis motverka syftet, att ge sökande med avsikt att uppföra en ny kärnkraftsreaktor tidig återkoppling och främja att en ansökan om tillstånd blir så effektiv som möjligt, samt att myndighetens resurser nyttjas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Alternativa begrepp till ”reaktorteknik” kan vara *kärnkraftsreaktor* eller, om även t.ex. forskningsreaktorer eller demonstrationsreaktorer för utprovning av nya, tidigare obeprövade tekniska lösningar bör kunna komma ifråga för uppgiften, *kärnreaktor*.

SSM beskriver också i rapporten vilka frågor som inte kan bli föremål för värdering, framför allt i förhållande till miljöbalken. Även om förhållandet till miljöbalken och miljöprövningen i sig är klar, bör en sådan begränsning av uppgiften lämpligen framgå av författningstext.

Avgiftskonstruktion och befogenheter bör klarställas

Utredningen är tveksam till om det är lämpligt att uppgiften så som den uttryckts av myndigheten införs i dess instruktion. Utredningen bedömer att

¹ I Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:4) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer anges i 1 kap. 3 § att med ny kärnkraftsreaktor avses en reaktor som har meddelats tillstånd efter föreskrifternas ikraftträdande. Avsikten var, i de fall där Strålsäkerhetsmyndigheten sett behov, att särskilja krav om olika åtgärder eller förväntningar på reaktors konstruktion beroende på om de är befintliga eller nya (och därmed fullt ut kunnat beakta nya föreskriftskrav som grund för konstruktion och ansökan om tillstånd).

det i dagsläget inte finns stöd i lag att införa en sådan offentlighetsverksamhet. Skälen till detta är följande.

SSM argumenterar som att förslaget lägger sig någonstans mitt emellan offentlighetsverksamhet och uppdragsverksamhet. Det är myndighetsutövning och föreskrifter avses gälla, vilket bör klassificera verksamheten som offentlighetsverksamhet. Det är inte tvingande att genomföra en värdering för att kunna söka tillstånd varför regeringen, enligt SSM, bör kunna besluta om den. Det senare innebär att den trots allt borde klassificeras som uppdragsverksamhet. Det hänger inte ihop.

Rimligen bör SSM:s tjänst vara något som inte tillhandahålls av andra aktörer i Sverige och som (den svenska) marknaden inte heller klarar av att tillhandahålla. Den efterfrågan som bedöms finnas på SSM:s tjänst tyder på det. Det innebär också att den troligen, genom ett bemyndigande, får en monopolställning inom landet att göra värderingarna, vilket i sin tur talar för att det är en offentlighetsverksamhet.

En internationell jämförelse (olika typer av processer som föregår tillståndsprövning i Storbritannien, Kanada, Finland och Frankrike) visar att motsvarande verksamhet i de studerade länderna har stöd i lag, även om processen i sig är frivillig.

SSM föreslår att verksamheten hanteras på liknande sätt som uppdragsverksamheten för mätningar enligt 5 a § i instruktionen. 5 a § hänvisar till 1 § andra stycket 4 som anger att ”Myndigheten ska vara pådrivande för en god strålsäkerhet i samhället och i sin verksamhet arbeta för att 4. minimera riskerna med exponering av naturligt förekommande strålning”. Verksamheten med mätning förefaller ha en tydligare uppdragskaraktär än den föreslagna värderingsverksamheten.

Sammantaget behöver det klaras ut om regeringen har befogenhet att inrätta verksamheten enligt förslaget.

Kärnkraftsprövningsutredningen inriktning är att de former för förprovning som diskuteras inom utredningen utgör offentlighetsverksamhet som bör få ett stöd i lag, företrädesvis i kärntekniklagen och tillhörande förordning. Då kan också bestämmelser om avgifter anges i förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Alternativt förslag

Med hänsyn till att det finns ett intresse att få en lösning på plats så snart som möjligt, ser utredningen att det finns ett alternativ som innebär att SSM tillhandahåller en renodlad uppdragsverksamhet som gör det möjligt för aktörer att få ett visst stöd i teknikbedömningen. Det skulle innebära att myndigheten utvecklar stödtjänster av konsultkaraktär i närtid, vilka tillhandahålls mot avgift med krav på full kostnadstäckning. Om förskottsdebitering övervägs bör det kompletteras med en avräkning mot faktisk kostnad vid slutfört uppdrag. Avräkningen kan ske både uppåt och nedåt.

SSM skulle samtidigt kunna arbeta med att förbereda föreskrifter för en framtida myndighetsutövning på området i dialog med utredningen och, efter det att utredningen lämnat sitt betänkande, med beaktande av utredningens förslag. Regeringen bör i sådana fall ge myndigheten ett sådant uppdrag i kommande regleringsbrev.

En möjlig lösning skulle kunna vara en ordning som är mer lik den som gäller för mätningar. Instruktionen skulle kunna ändras ungefär enligt nedan (ny 5 b § och tillägg i 28 §):

1 § andra stycket:

Myndigheten ska vara pådrivande för en god strålsäkerhet i samhället och i sin verksamhet arbeta för att

1. förebygga radiologiska olyckor samt säkerställa strålsäker drift och avfallshantering i kärnteknisk verksamhet, (...)

4. minimera riskerna med exponering av naturligt förekommande strålning, och (...)

5 a § Strålsäkerhetsmyndigheten får på uppdrag av enskilda och myndigheter upp till full kostnadstäckning utföra mätningar i det syfte som anges i 1 § andra stycket 4.

5 b § *Strålsäkerhetsmyndigheten får på uppdrag av enskilda värdera förutsättningar enligt tillämpliga krav för en ny kärnreaktor i det syfte som anges i 1 § andra stycket 1.*

28 § Strålsäkerhetsmyndigheten får ta ut avgifter för sådan uppdragsverksamhet som avses i 5 a och 5 b §§ och disponera avgiftsinkomsterna.

Myndigheten får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Kommentar: Hänvisningen till 1 § andra stycket 1 täcker inte in alla delar som anges i 1 § första stycket, som SSM:s förslag omfattar. Exempelvis täcks

inte frågor om nukleär icke-spridning in. Punkten 1 i andra stycket bedöms ändå omfatta tillräckligt mycket för att påbörja en uppdragsverksamhet.

Vad gäller avgiftsnivån innebär bemyndigandet i 28 § att myndigheten får besluta om avgiftsnivån. Om regeringen inte föreskrivit något annat gäller full kostnadstäckning (5 § andra stycket avgiftsförordningen [1992:191]).

I detta ärende har Pernilla Sandgren beslutat. I den slutliga handläggningen har Aino Obenius Mowitz, Kristina Padrón och Christina Ericson deltagit.



Pernilla Sandgren

