



Remiss om Ny kärnkraft – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall

Er beteckning: KN2025/01854

Sammanfattning

Den nya lagen avseende omhändertagande av radioaktivt avfall tillstyrks.

Länsstyrelsen lämnar följande synpunkter med anledning av förslag om lagändringar.

1. Det är rimligt och nödvändigt att staten tar på sig en större roll att samordna och planera för omhändertagande av det radioaktiva avfallet. Förutsättningen att en tillståndshavare efter hand ska utveckla och ansvara för uppförande av mellanlager och slutförvar blir osäkert och riskfyllt. Det riskerar därför att bli kostsamt för samhället som helhet. Länsstyrelsen förordar därför en fortsatt utredning om ett sammanhållet system där staten är involverad i större utsträckning än vad som nu föreslås.
2. Överlämning av ansvar för radioaktiva avfall mellan olika parter bör inte få ske innan det slutligt är beslutat hur avfallet ska hanteras och slutförvaras. En affärsmässig överlåtelse av avfallet får inte äventyra kravet på att avfallsproducenten själv ska stå för kostnader som uppkommer som en följd av driften av verksamheten.
3. Förtydliga vilken rättsverkan villkor beslutade av regeringen, utifrån redovisad nationell strategi, får gentemot enskilda tillståndshavare. Det bör även belysas hur ett vite som ställs på den nationella avfallsorganisationen, kan utdömas, då den utgörs av flera olika aktörer, med olika anläggningar.

4. Tidpunkt för när varje tillståndshavare ska lämna in sitt program för forskning och utveckling beslutas lämpligen i varje enskild tillståndsprövning. Programmen bör omfatta en tidsrymd om minst 20 år. Detta ger den nationella avfallsorganisationen ett bättre planeringsunderlag och även berörda kommuner och en allmänhet ges större möjlighet att få information och kunna agera utifrån den.
5. En översyn av de olika prövnings- och tillsynsmyndigheternas förutsättningar för arbetet bör ske, utifrån de ändringar som sammantaget genomförs i kärntekniklagen (KTL) och miljöbalken, så att ändringarna inte motverkar varandras syften på ett sätt att säkerhets-, miljö- och hälsoaspekter försämras.
6. Följden av lagändringar för befintliga verksamhetsutövare som vill bygga ny kärnkraft inom redan befintliga verksamhetsområden behöver utredas ytterligare.
7. Säkerställ genom fördjupad utredning att lagstiftningen sammantaget inte ger utrymme för otillåten handel med avfall.
8. Upphävande av ett tillstånd enligt kärntekniklagen kan medföra stora problem gentemot det tillstånd som föreskrivits utifrån miljöbalken. Ett sådant beslut om upphävande bör därför kommuniceras med prövnings- respektive tillsynsmyndigheten utifrån miljöbalken innan det fattas.

Allmänt sett anser länsstyrelsen att det är svårt att få en bild av de sammanvägda konsekvenserna av samtliga förändringar som föreslås av lagstiftningen gällande kärnkraft. Detta då det den senaste tiden kommit ett flertal olika remisser om förändring av lagstiftning kopplat till kärnkraft.

Motivering av synpunkter

Den nya lagen omfattar allt radioaktivt avfall som uppkommer i Sverige, förutom de som uppkommit i befintliga kärnkraftsreaktorer. Länsstyrelsen anser att avgränsningen i tillämpningsområdet är bra. Det är också bra och viktigt att strategin ska omfatta alla övriga producenter av radioaktivt avfall.

1. En nationell avfallsorganisation och staten

Utredningen föreslår att en nationell avfallsorganisation bildas. Organisationen ska bestå av de olika aktörerna och den har till uppgift att samordna en långsiktig och strategisk planering av omhändertagandet av radioaktivt avfall. Initialt ska staten ha ett stort ansvar i organisationen.

Med tanke på att lokalisering, projektering och tillståndsprövning av slutförvar är ett mycket omfattande arbete, ser länsstyrelsen att det är bra om staten genom sitt eget bolag och genom sin delaktighet i avfallsorganisationen kan ta ett större ansvar för att projektera och bygga lämpliga förvar.

Länsstyrelsen anser att avfallshanteringen är så komplex att det krävs en stark och en objektiv samordning. En gemensam svensk policy för allt radioaktivt avfall möjliggör en ökad förståelse och samsyn över vilka tekniska lösningar och kostnader som krävs för att säkerställa den samhällsutveckling som efterfrågas. Ett större statligt ansvar och samordning bör också underlätta så att redan befintliga erfarenheter och kunskap kan tillgodogöras. Det är ett omfattande arbete och en lång process att hitta bra alternativ och lösningar för hela avfallskedjan. I synnerhet med beaktan av de skydd som behöver upprätthållas för att inte skada miljön och människors hälsa.

2. Överlämning av avfall

Utgångspunkten för utredningen om hantering och slutförvar av det radioaktiva avfallet är att kostnaderna ska ligga på den som producerar avfallet. I synnerhet de kostnader som avser mellanlagring av avfall i väntan på deponering, förpackning av avfall för deponering eller transport av avfallet från lagringsplatsen till slutförvar. Men, det är svårt att ha en fullständig bild av hur i synnerhet frågan om slutförvar kommer att lösas för varje enskild verksamhet. Därav anser länsstyrelsen att det är bra med en organisation som kan ta större helhetsgrepp, på de sätt som föreslås. Länsstyrelsen anser dock att detta inte får vara en anledning till att skjuta upp ställningstagande i frågan om hur avfallet slutligt ska omhändertas. Det får inte heller medföra att tillståndshavare kan överlåta ansvaret innan det är utrett på vilket sätt och till vilken kostnad avfallet slutligt ska omhändertas. Därav anser länsstyrelsen att överlämning av ansvar för det radioaktiva

avfallet mellan olika parter inte bör ske innan det slutligt är beslutat hur avfallet ska hanteras och slutförvaras.

3. Villkor om långsiktig och strategisk planering

Den nationella organisationen ska vart tredje år ta fram en strategi. Denna ska fastställas av regeringen, som också ges möjlighet att föreskriva villkor (5 kap. 3 §). Länsstyrelsen konstaterar att de anläggningar som omfattas av strategin också har egna tillstånd att förhållas sig till. Det kommer inte heller finnas solidariskt ansvar inom den nationella organisationen. Det bör därför klarläggas på vilket sätt villkor från regeringen har rättsverkan för enskilda medlemmar i organisationen.

4. Forsknings- och utvecklingsverksamhet

Förutom den gemensamma nationella strategin som beskrivs ovan ska även varje tillståndshavare ta fram ett eget program för forskning och utvecklingsverksamhet, utifrån 10 § 4-6 i KTL. Den ska kopplas till reaktorns egenskaper, den fastställda strategin och omfatta en tidsrymd om minst sex år. Granskande myndighet får ställa villkor om det behövs för den fortsatta forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Programmet ska (6 kap. 5 § i förordningen) lämnas in till Strålskyddsmyndigheten (SSM), en tid efter det att godkännande om rutinmässig drift har meddelats. Länsstyrelsen anser det bättre att tidpunkten för redovisning av programmet beslutas särskilt för varje enskild anläggning. Detta då förutsättningar skiljer sig åt utifrån anläggningarnas tekniska egenskaper och vilka typer av avfall som respektive anläggning ger upphov till. Länsstyrelsen anser även att eftersom kravet på framtagande av program kommer först efter det att anläggningen är i rutinmässig drift bör det omfatta en längre tidperiod, minst 20 års (6 kap. 2 §). En sådan längre tidsperiod innebär att den nationella strategin kan utgå från mer korrekta ställningstaganden avseende framtida behov av mellanlager och slutförvar. Detta skulle också kunna minska oro för framtida kostnadsökningar för tillståndshavarna.

Prövningen enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen samt den nu föreslagna lagen innebär att den som ansöker för etablering av en verksamhet i prövningen ska redogöra för vilket avfall som uppkommer och möjliga avsättningsmöjligheter. Det är däremot inte

ett krav på att det ska finnas färdigställda förvar eller lagringsplatser. Länsstyrelsen ser att denna osäkerhet kring omhändertagandet medför en okvantifierbar risk i etableringen. Kommer det att vara möjligt att på ett säkert sätt omhänderta avfallet, alla uppkomna typer av radioaktivt avfall? Utredningen menar att detta blir en fråga mellan aktörerna och den kommun där etableringen ska ske. Detta anser länsstyrelsen innebär ett för stort ansvar för kommunen.

I detta arbete krävs och förväntas en öppen dialog och kontinuerlig information till allmänheten och berörda myndigheter. Det är viktigt att visa att olika parter kan samverka och utveckla säkra lösningar.

5. Koppling prövning miljöbalken och kärntekniklagen

Länsstyrelsen har inga kommentar över ändringen av 16 kap. 3 § i miljöbalken om säkerhet. Dock väcker lagförslaget och ändringar i lagtext en del funderingar om på vilket sätt miljöbalksprövningen kommer att förhålla sig till prövningen enligt kärntekniklagen och den nya lagen om omhändertagande av radioaktivt avfall. Det bör ske en översyn av detta. I utredningen nämns bland annat att möjligheten att ansöka om ändringstillstånd enligt miljöbalken behöver ses över. Länsstyrelsen menar att den efterfrågade regelförenklingen redan har genomförts. Ändringstillstånd kan sökas för anläggningar som har ett grundtillstånd.

Vidare anges att prövningen enligt kärntekniklagen i första hand ska omfatta de anläggningar för hantering och lagring av radioaktivt avfall som avses ske i anslutning till den nya kärnkraftsreaktorn, men att de ska finnas en plan för fortsatt hantering och slutförvaring av de avfall som uppkommer. Liknande gäller för prövning enligt miljöbalkens bestämmelser, men eftersom den prövningen inte sker stegvis på samma sätt som prövningen enligt kärntekniklagen behövs sannolikt en grundligare redovisning av lösningar för slutförvar av det radioaktiva avfallet i ett tidigare skede i prövningen enligt miljöbalken. Länsstyrelsen ser att framtagande av en nationell strategi som även kan innefatta konkreta åtgärder kommer att kunna underlätta för verksamhetsutövaren i den delen, och kan sannolikt innebära en snabbare prövningsprocess utifrån miljöbalkens regelverk.

6. Påverkan för befintliga verksamheter

En utgångspunkt för utredningen är att befintliga verksamheter inte ska påverkas av lagändringarna i någon högre grad.

Det finns stora fördelar att etablera nytt inom befintliga verksamhetsområden. Länsstyrelsen anser att möjligheten eller hinder för detta utifrån den nya lagstiftningen behöver klarläggas, och vid behov åtgärdas.

7. Handel med avfall

Förutsättning för överlämning av ansvar, pengar och avfall mellan olika parter måste vara reglerad på ett tydligt sätt. Det får inte finnas några utrymmen för oegentligheter på det sätt som i vissa fall har skett för konventionell avfallshantering. Länsstyrelsen har inte tillräcklig kunskap eller erfarenhet inom det aktuella och tillkommande regelverket för att kunna bedöma att sådan handel möjliggörs.

8. Återkallande av tillstånd

Det finns sanktionsmöjligheter i kärntekniklagen. Allvarliga brister rörande bland annat strategiarbete, forskning och utveckling kan leda till återkallelse av tillstånd enligt 15 § kärntekniklagen. För att denna åtgärd ska gälla även för aktörer i det nya systemet kompletteras den bestämmelsen med en hänvisning till lagen om omhändertagande av radioaktivt avfall. En återkallelse kan ske om villkor eller föreskrift inte följs eller om de föreligger synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt. De skyldigheter som följer av 10 § i kärntekniklagen kvarstår och ytterst får staten ta det fulla ansvaret för att säkerheten vid den aktuella anläggningen upprätthålls. Förutom det rent monetära så förutsätter detta att staten behöver ha en gedigen kunskap och insyn i verksamheterna.

Allmän synpunkt

Det hade varit bra om det genomförts en översiktlig bedömning över vilka mängder av de olika avfallsslagen som kan bli aktuella utifrån den målsättning som är grund för utredningen. Detta för att få en uppfattning av framtida behov av mellanlager och slutförvar. En driftförlängning av befintliga kärnkraftreaktorer kan också medföra ytterligare lagringsbehov.

Bakgrundsinformation

Delbetänkande avser frågan om anpassning och utveckling av det befintliga kärnavfallsprogrammet för hantering av avfall från nya reaktorer. Utgångspunkten för ett avfallssystem för nya reaktorer är ett öppet, aktörsdrivet system. Med ett aktörsdrivet system för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle avses att de olika aktörer som ger upphov till avfallet planerar, utvecklar, implementerar och driver lösningar för hantering, friklassning och slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle. En viss grad av samordning eller samarbete är nödvändig, bland annat för planering och för att uppnå kostnadseffektiva lösningar. Förväntningen är att ett aktörsdrivet system leder till en utveckling av effektiva lösningar för omhändertagandet.

Staten har ett grundläggande ansvar för rättsliga och organisatoriska ramverk, vilket omfattar policy för nyttjande av kärnenergi och kärnbränsle, samt ändamålsenlig lagstiftning för bland annat tillståndsgivning och tillsyn. Staten har också ett övergripande ansvar för avfallet vilket omfattar ett sekundärt ansvar att träda in om någon aktör inte förmår fullgöra sitt långtgående ansvar, samt sistahandsansvar för slutförvar efter slutlig förslutning.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Allan Widman med miljöskyddshandläggare Lotta Bohman som föredragande. I handläggningen har också miljöskyddshandläggarna Alexandra Karlsson och Mikael Anjar Ödegården deltagit.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia till:

kn.cks.remisser@regeringskansliet.se