



Regeringskansliet, Klimat- och
näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över delbetänkande från Kärnkraftsprövningsutredningen om Ny kärnkraft – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall

Er beteckning: KN2025/01854

Sammanfattning

När det gäller det regelverk som hanterar miljöfarlig verksamhet i Sverige så anser Länsstyrelsen att kärnteknisk verksamhet inklusive förvar av kärnavfall är verksamhetsgrenar som är inte bör omfattas av snabba regulatoriska förenklingar eller ett forcerat förfarande. Förändringar behöver göras efter noggranna överväganden och förankras brett.

Utredningen föreslår ett antal regulatoriska förändringar, utan att ha visat att tekniken för hantering av kärntekniskt avfall skulle ha nått en tillräcklig teknisk och miljömässig mognad. Som exempel redovisas flexibla lösningar för mellanlagring av högaktivt avfall från kärntekniska verksamhet. Vad som avses med flexibla lösningar är emellertid oklart.

När det gäller mellanlagring av högaktivt avfall från kärnreaktorer så har ett sådant förvar prövats i domstol. Den tekniken som inkluderar ett geologiskt skydd bör anses som en etablerad teknik som inte ska frångås till förmån för till exempel förvaring ovan jord.

Utredningen har inte beaktat om förvar av avfall från kärnteknisk verksamhet är att anse som skyddsvärd, samhällsviktig och/eller kan betraktas som en säkerhetskänslig verksamhet. Kopplingen till säkerhetsskyddslag (2018:585) och lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar blir därför oklar eller för svag och det finns därför ett behov av komplettering av författningsförslagen i denna del.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om översyn av bestämmelserna om obligatorisk omprövning av viss vattenverksamhet efter 20 år. Det har enligt länsstyrelsen inte framkommit något som föranleder en ändrad bedömning jämfört med vad som beskrivs i propositionen (prop. 2022/23:61).

Yttrande

Länsstyrelsen anser att remisstiden har varit för kort för att i tillräcklig utsträckning kunna analysera eller reflektera över det omfattande innehållet i den remitterade utredningen. Länsstyrelsen har därför valt att i hög grad begränsa sin granskning av den remitterade utredningen och kan därför endast lämna detaljerade synpunkter på några delavsnitt.

Den övergripande bilden är att föreslagna förändringar är omfattande och skulle ha krävt mer tid för att det skulle vara möjligt att ge en strukturerad återkoppling. Den återkoppling som nu kan ges är att de mer omfattande regulatoriska förändringarna som föreslås, med en strävan efter regelförenklingar, riskerar att skada ett upparbetat förtroende i stället för att stärka kärnkraft som en verksamhet för energiproduktion med ett väl genomarbetat regelverk med högt förtroende.

Avsnitt 1. Författningsförslag

Det framgår inte av utredningen eller de lagändringar som föreslås att förvarsverksamhet avseende kärntekniskt avfall definieras som en skyddsvärd verksamhet, samhällsviktig verksamhet eller säkerhetskänslig verksamhet. Denna brist i definitionen av verksamheter för förvar av kärntekniskt avfall öppnar upp för att säkerhetsskyddslag (2018:585) och lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar inte tillräckligt tydligt är tillämplig för de verksamheter som hanteras i utredningen.

Utredningen föreslår, under vissa förutsättningar, en möjlighet till överlåtelse av ansvar för det radioaktiva avfallet. Det finns också en strävan i utredningen att förenkla för marknadens aktörer som behöver vägas mot behovet av den typen av tillsyn och övervägande som Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har uppdrag att utföra. Länsstyrelsen anser att de föreslagna förändringar och tilläggen i lagstiftningen behöver utformas så att det framgår att de kärntekniska anläggningarna är skyddsvärda verksamheter och samhällsviktiga samt att de också kan betraktas som säkerhetskänsliga verksamheter.

Följande tillägg bör tillföras 3 § i den föreslagna lagen om omhändertagande av radioaktivt avfall under avsnitt 1.1 i författningsförslaget, se understruken text nedan.

Ytterligare bestämmelser i andra lagar

3 § Ytterligare bestämmelser om skyldigheter och åtgärder som avses i denna lag finns i miljöbalken, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (2018:396), lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter och lag (20XX:YY) om finansiering av kärntekniska restprodukter från kärnkraftsreaktorer som tagits i drift från den 1 juli 2026 samt lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Med stöd av 41 § i lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar så har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap specificerat i MSBFS 2024:3 vilka verksamheter som omfattas av anmälningssplikten i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. Dit hör bland annat behandling, slutförvaring eller lagring av radioaktivt avfall (5 kap 3 § i förordningen).

Avsnitt 13.9 - Behov av justeringar i miljöbalken utifrån specifika förutsättningar för genomförande av olika slutförvarsanläggningar

Länsstyrelsen delar utredningens slutsats att den som får tillstånd enligt miljöbalken för att ta hand om radioaktivt avfall har genomgått en omfattande prövning. Denna prövning är en del av den totala prövningen som sker för dessa projekt och varje prövning har som regel huvudfokus på olika frågor. Länsstyrelsen instämmer i bedömningen att en ändring av en sådan tidigare tillståndsgiven verksamhet bör kunna begränsas till de delar av verksamheten som påverkas av ändringen samt den omgivningspåverkan som ändringen i sig själv eller tillsammans med verksamheten i övrigt kan orsaka.

Länsstyrelsen delar däremot inte utredningens bedömning att det i nuläget finns skäl att se över den obligatoriska tiden (20 år) för omprövning av vattenverksamhet med koppling till dessa projekt. Den stegvisa prövning som sker enligt kärntekniklagen har enligt länsstyrelsen inte en sådan koppling till vattenverksamhet och miljöbalken att den kan anses likvärdig eller ersätta denna helt eller ens delvis.

Utredningen anger inte någon närmare motivering till en förlängd omprövningstid förutom att det kan anses vara betungande för verksamhetsutövaren och att det kan ske när det föreligger särskilda skäl. Utredningen anger inte vad som skulle utgöra särskilda skäl, vem som gör denna bedömning eller vem som kan eller ska initiera en sådan omprövning. Frågan har utretts innan lagförslaget beslutades och det finns enligt länsstyrelsen inte några skäl att göra någon annan bedömning nu jämfört med vad som anges i propositionen (prop. 2022/23:61).

I större projekt med en beslutad arbetstid som överstiger 20 år kan förändrade förhållanden inträffa, ny teknik utvecklas och ny kunskap om det aktuella projektet tillkomma. Genom den befintliga bestämmelsen om obligatorisk omprövning, som tar sikte på omprövning av tillståndsvillkor avseende återstående arbeten i vatten, garanteras att villkoren kan justeras så att verksamheten kan bedrivas på bästa sätt utifrån miljöbalkens krav. Det finns samtidigt en begränsning i bestämmelsen genom att nya eller strängare villkor inte får medföra att verksamheten avsevärt försvåras.

Länsstyrelsen i Uppsala har genom deltagande i prövningen av slutförvaret i Forsmark en stor erfarenhet av vattenverksamhet kopplat till detta projekt. Prövningen av vattenverksamhet har varit omfattande och komplex. Det är inte orimligt att omprövning ska ske var 20:e år för att verksamheten ska kunna bedrivas på bästa sätt enligt miljöbalkens krav. Det kan inte heller anses onödigt betungande för verksamhetsutövaren med gällande omprövningsintervall.

Bilaga 3 - Exempel på strategisk och långsiktig planering av omhändertagandet

I utredningens avsnitt 2.4, - Avgränsningar, så finns det ett konstaterande om att "Kärnkraftsprövningsutredningen är inte en teknisk utredning", vidare anges att "utredningens fokus har varit på organisatoriska och processuella förutsättningar för att Sverige ska ha ett samlat avfallssystem för omhändertagande av radioaktivt avfall".

För att kunna föreslå regulatoriska förändringar så behöver det finnas en teknisk och miljömässig grund. Länsstyrelsen anser inte att utredningen har visat med tillräcklig övertygelse att en förväntad teknikutveckling avseende mellanlagringen av högaktivt kärnavfall

går att använda för att implantera flera av de regulatoriska förändringarna som föreslås.

Länsstyrelsen kan som exempel inte se att nya alternativ för mellanlagring av högaktivt använt kärnbränsle skulle kunna tas fram inom de närmsta decennierna med motsvarande skyddsnivå som uppnås via det geologiska skyddet av bergrum vid CLAB/CLINK i Oskarshamns kommun. Att som i utredningens bilaga 3 ange flexibla lösningar som exempel för mellanlagring av högaktivt radioaktivt avfall, utan att utrett dessa förvar eller definierat vad som avses, får anses vara uttryck för att utredningen har gått utanför sin avgränsning eller inte lämnar underbyggda författningsförslag. Ifall utredningen med begreppet flexibla lösningar inkluderar den typen av ovanjordsförvar som benämns "Dry cask", så är det en teknik som kan beskrivas som nödlösningar som används i vissa länder. Länsstyrelsen anser att det är en teknik som inte ska medges i Sverige. Sverige har geologiska förutsättningar att både mellanlagra och slutförvara använt kärnbränsle under jord efter det att det förbrukade bränslet har förvarats ca ett år vid respektive kärnkraftverk.

Utredningens förslag bör konkretiseras och kompletteras med ett tekniskt och miljömässigt underlag som på nytt remitteras ifall så kallade flexibla lösningar samt förändringar av mellanlagringen av utbränt kärnbränsle ska medges. Att som nu är fallet föreslå regulatoriska förändringar, utan att ha visat med tillräcklig övertygelse att tekniken för hantering av kärntekniskt avfall skulle ha nått en tillräcklig teknisk och miljömässig mognad för oklara flexibla lösningar, är en brist som behöver hanteras innan de föreslagna förändringarna kan tas vidare i en lagrådsremiss.

Befintligt mellanlager av utbränt kärnavfall vid CLAB/CKLINK har prövats i mark- och miljödomstolen under år 2024. Domen har av MÖD och HD inte ansetts behöva omprövas då prövningstillstånd inte medgivits. Utredningen behöver beakta detta prövningsunderlag.

Det behöver därför tillföras ett förslag om regleringen av mellanlagringen av utbränt kärnbränsle som tydlig styr mot att denna typ av avfall ska ha ett geologiskt skydd samt i övrigt beakta de erfarenheter som framgår av prövningen i domstol av CLAB/CKLINK i Oskarshamns kommun. Se Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, deldom 2024-10-24 i mål nr M 1333-11 och M 4842-23 samt avgörande i frågan om prövningstillstånd i Mark- och

miljööverdomstolen, beslut 2025-02-19 i mål M 15691-24 och Högsta domstolen, beslut 2025-10-22 i mål ÖM 2411-25.

Den korta remisstiden i förhållande till remissen innehåll och den forcerade hanteringen som utredningen ger uttryck för, med fler regulatoriska förändringarna utan tillräcklig teknisk och miljömässig grund, riskerar att urholka det förtrodde som med tiden har erhållits för avfallshanteringen och driften av svensk kärnkraft.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Stefan Attefall med miljöskyddshandläggare Bernt Forsberg som föredragande. I den slutliga beredningen har också länsrådet Cecilia Magnusson avdelningschef miljöavdelningen Lennart Nordvarg samt enhetschef för miljöskydd Ida Lindén och vattenhandläggare Daniel Melin deltagit.

Kopia

kn.cks.remissvar@regeringskansliet.se