



Strålsäkerhetsmyndigheten

Swedish Radiation Safety Authority

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till: kn.cks.remisser@regeringskansliet.se

Remissvar

Datum: 2025-12-02
Er referens: KN2025/01854
Diarienum: SSM2025-8855
Dokumentnr: SSM2025-8855-2
Handläggare: Mathias Häggblom
Telefon: 08-799 44 85

Ny kärnkraft i Sverige – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har mottagit Kärnkraftsprövningsutredningens delbetänkande ”Ny kärnkraft – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall” (SOU 2025:104). SSM lämnar följande synpunkter.

Generella synpunkter

Allmänt

I det nya föreslagna systemet för omhändertagande av radioaktivt avfall kommer SSM att inneha flera olika roller. SSM kommer dels att utgöra tillsyns- och tillståndsmyndighet, dels ta fram nya föreskrifter på området. Det är utifrån dessa roller som SSM lämnar synpunkter på förslagen.

I delbetänkandet hänvisas bl.a. till författningsförslag i den lydelse de har enligt Kärnkraftsprövningsutredningens första delbetänkande.¹ En del av dessa förslag har ändrats och omarbetats i efterföljande utredningar.² Dessa ändringar har inte beaktats i de författningsförslag som SSM nu har att yttra sig över och det är därför i vissa avseenden svårt för myndigheten att bedöma vilka effekter de nu aktuella författningsförslagen faktiskt får, t.ex. avseende hänvisningar till den föreslagna lagen om principbeslut.

Sammanfattande inställning

SSM har ingen erinran mot betänkandets huvudsakliga förslag om att reglera avfallsfrågorna från kärntekniska verksamheter i en ny lag för omhändertagande av radioaktivt avfall (LORA) och att nytillkomna verksamhetsutövare som genererar sådant avfall ska ingå i en nationell avfallsorganisation.

Vidare är SSM positivt inställd till att det tas fram en långsiktig strategi för omhändertagande av radioaktivt avfall. Särskilt mot bakgrund av de rekommendationer som lämnades efter den internationella ARTEMIS-granskningen 2023 om att Sverige borde införa en sådan strategi.³ SSM anser dock att det bl.a. bör förtydligas vilken rättslig verkan strategin och eventuella villkor till denna får. Denna fråga är av särskild vikt i förhållande till SSM:s övriga verksamhet som tillståndsprövande och tillsynande instans. SSM har i fråga om strategin ett antal synpunkter och bedömer att det är av stor vikt att den antagna strategin medger viss flexibilitet för att omhändertagandet av radioaktivt avfall ska bli så

¹ Se SOU 2025:7.

² Se promemorian KN2024/01912 och utkast till lagrådsremiss KN2025/01871.

³ Report of The Integrated Review Service for Radioactive Waste and Spent Nuclear Fuel Management, Decommissioning and Remediation (ARTEMIS) Mission to Sweden, 2023.

ändamålsenligt som möjligt (t.ex. om nya forskningsrön framkommer efter att strategin har fastställts).

5.2.3 Forskning och utveckling

Betänkandet föreslår en delvis ny inriktning avseende forsknings- och utvecklingsverksamhet. Bland annat framgår det att någon samordning mellan samtliga kärnkraftsaktörer inte behöver ske, och att kraven på forskning istället ska individualiseras utifrån aktörers olika behov.⁴ SSM vill, i motsats till betänkandets slutsatser, framhålla att framtagandet av en nationell strategi istället behöver främja att avfallsproducenterna samordnar sig avseende bl.a. forskning och utveckling för att åstadkomma bästa resultat.

För varje förvar där det finns kärnbränsle eller kärnavfall från olika aktörer och av olika typer, bör det finnas en samordning avseende forskning och utveckling. Detta då det finns interaktioner mellan de olika avfallstyperna vad gäller t.ex. platsval och övergripande förvarsdesign, hur dos från varje aktör summerar (för att dosen för hela förvaret ska behållas under gränsvärdet) samt drift och förslutning av aktörernas separata delar m.m. SSM ser därför att det med stor sannolikhet kan finnas ett behov av en gemensam forsknings- och utvecklingsplan per förvar, vilket också kan gälla för gemensamma mellanlagringsanläggningar.

Mot denna bakgrund bedömer SSM att någon form av samordning mellan kärnkraftsaktörer även fortsättningsvis behöver ske avseende forskning och utveckling. SSM anser därför att det i likhet med vad som gäller idag behövs ett krav på samordning, t.ex. inom ramen för de enskilda aktörernas program för allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet.⁵

5.3 Uppskattade effekter av det föreslagna systemet för omhändertagande av radioaktivt avfall

Delbetänkandet ger uttryck för uppfattningen att aktörer med reaktorer av lättvattenteknik som utgår från KBS-3 metoden vid slutförvaring av använt kärnbränsle, kan anta att ytterligare grundläggande forskning inte är aktuell.⁶ SSM vill påpeka att det inte alltid som utgångspunkt går att använda sig av KBS3-metoden vid slutförvaring av använt kärnbränsle, även för aktörer med reaktorer av lättvattenteknik. SSM bedömer att detta endast stämmer om alla parametrar, så som bränslets egenskaper och platsspecifika parametrar, är att likställa med de parametrar som varit gällande vid redan tillståndsgiven verksamhet.

Ur ett strålsäkerhetsperspektiv går det därför inte att på förhand avgöra om denna slutförvaringsmetod är lämplig för framtida avfall. Det behöver istället finnas en process där detta fastställs, t.ex. genom forskning, utredning och sedermera tillståndsprövning. Bland annat behöver parametrar såsom platsval, bränsleegenskaper och tekniska barriärer utredas innan det går att avgöra. Nya förvar behöver exempelvis nya platser som kräver nya utredningar m.m., som skulle kunna kräva andra tekniker. Det tillkommer därför omfattande utredningar för verksamhetsutövaren, som SSM därefter ska pröva, innan det går att bedöma om en slutförvarslösning är godtagbar.

⁴ Jfr betänkandet, s. 199.

⁵ Se författningsförslagets 6 kap. 2 § LORA som reglerar nya tillståndshavares program avseende forsknings- och utvecklingsverksamhet.

⁶ Jfr betänkandet, s. 205.

SSM ser således att det finns en risk att betänkandets antagande kan få oönskade effekter både avseende utformningen av strategin, men också avseende forsknings- och utvecklingsprogrammen. Det är därför viktigt, i förhållande till vad strategin ska reglera, att den inte medför några inlåsnings effekter (t.ex. vad avser slutförvaringsmodell och forskning). En inlåsnings effekt skulle kunna uppstå om strategin på förhand avgör vilken slutförvarslösning som bör användas, innan forskning och närmare utredning kring platsval m.m. finns på plats. Det är därför av vikt att detta beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet för att undvika oavsiktliga konsekvenser och följdverkningar. Särskilt då det framgår att avsikten med att tillvarata etablerad kunskap och kompetens (t.ex. avseende KBS3-metoden) inte är att detta ska vara direkt styrande vid tillståndsprövningen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (KTL).⁷

6.2.1 Lagens tillämpningsområde skapar avgränsning till det befintliga avfallssystemet samt visst icke kärntekniskt avfall

SSM bedömer, vad avser den nya lagens tillämpningsområde, att det föreslagna rekvisitet ”uppkommit i Sverige” i 2 kap. 1 § LORA behöver förtydligas. Det behöver bl.a. klargöras hur utländskt radioaktivt avfall, som ska mellanlagras och slutförvaras i Sverige med tillstånd enligt 5 a § KTL, ska omfattas av det nya systemet. SSM föreslår därför att även sådant utländskt radioaktivt avfall, med tillstånd enligt 5 a § KTL, ska omfattas av den nya lagen. Särskilt då syftet med den nya lagen är att skapa ett heltäckande system för hanteringen av allt radioaktivt avfall.

Vidare efterfrågar SSM ett förtydligande avseende rekvisitet ”planerat omhändertagande” i 2 kap. 1 § andra stycket 2 LORA. Frågan har stor betydelse för hur mycket icke kärntekniskt avfall som ska anses falla in under den nya lagens tillämpningsområde. Det framgår inte närmare av betänkandet vad som krävs för att rekvisitet ska anses vara uppfyllt, dvs. om det krävs en framtida avtalad plats i SFR eller om det räcker med att det icke kärntekniska avfallet är placerat i ett mellanförvar.

Avslutningsvis vill SSM betona att sådant radioaktivt avfall som endast *behandlas* i Sverige även fortsättningsvis, efter den nya lagens ikraftträdande, inte ska anses ha uppkommit i Sverige. Det finns t.ex. verksamheter i Sverige som behandlar kontaminerat avfall för utländska kunders räkning, vilket sedan skickas åter till den utländska kunden. Det är därför av vikt att LORA inte omfattar denna typ av radioaktivt avfall, då detta avfall inte får slutförvaras eller mellanlagras i landet.

6.2.3 Två nya definitioner förs in i lagen

SSM tillstyrker den föreslagna legaldefinitionen av ”icke kärntekniskt avfall” i 1 kap. 6 § LORA. SSM finner att definitionen är tydlig och ändamålsenlig, under förutsättning att den nya lagen kompletteras med bestämmelser som tillgodoser behovet av omhändertagande av bl.a. herrelös strålkälla som innehåller kärnämne. Mot denna bakgrund kan SSM inte tillstyrka den föreslagna utformningen av 3 kap. 4 § LORA eftersom bestämmelsen bl.a. inte fångar upp herrelöst kärnavfall. Detta utvecklas närmare nedan.

En konsekvens av den föreslagna definitionen av ”icke kärntekniskt avfall” är att herrelösa strålkällor i form av kärnavfall och kärnämne som inte ska användas på nytt faller utanför tillämpningsområdet. Detta medför vissa fortsatta problem avseende hanteringen av sådana herrelösa strålkällor, bl.a. vad avser omhändertagandet. Det framgår att syftet med den nya lagen är att omhänderta *allt* radioaktivt avfall, varför även denna typ av strålkälla

⁷ Jfr betänkandet, s. 224.

bör omfattas av den statliga organisationens ansvar enligt 3 kap. 4 § LORA. Det bör därför införas ett krav på att den statliga avfallsorganisationen även ska möjliggöra omhändertagandet av sådant avfall enligt skyldigheterna i 5 kap. 3 § 1 strålskyddslagen (2018:396), SSL.

Utöver det, för att inget ansvarsglapp ska uppstå, bör 3 kap. 4 § LORA kompletteras för att omfatta även herrelöst kärnavfall och sådant kärnämne som inte ska användas på nytt från icke tillståndspliktig kärnteknisk verksamhet enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 LORA från aktörer som inte förmår ta hand om detsamma.⁸

6.3 Förtydligande angående ansvarsfrågor

SSM anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om en legaldefinition av begreppet ”mellanlager” bör införas. I dagens regelverk saknas en legaldefinition av begreppet och det tolkas istället mot bakgrund av äldre förarbetsuttalanden till 5 a § KTL. Genom de föreslagna revideringarna av 10 § 4 KTL kommer begreppet att få en utökad betydelse jämfört med idag, varför en samlad översyn av uttrycket kan behövas.

SSM bedömer att rekvisitet ”komma på plats” i författningsförslagets 10 § 5 KTL är oklart och anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör förtydligas. Det står inte klart vad som behöver komma på plats för att en tillståndshavares skyldigheter enligt bestämmelsen ska anses vara uppfyllda, dvs. vad som måste uppföras eller vilka åtgärder som måste vidtas (t.ex. antagandet av en strategi, ett system eller något annat). SSM efterfrågar därför ett förtydligande för att närmare kunna bedöma när tillståndshavaren bedöms ha uppfyllt sina skyldigheter enligt bestämmelsen. SSM anser även att rekvisitet ”hantering” i 10 § 5 KTL bör förtydligas, av samma skäl.

Vidare menar SSM att vilka skyldigheter en tillståndshavare har bör anges på ett konsekvent sätt, varför rekvisitet ”på ett säkert sätt” bör läggas till i de nya punkterna. SSM föreslår därför följande redaktionella ändringar:

Lydelse enligt SOU 2025:104	SSM:s förslag till ny lydelse
10 § 5–6 KTL 5. planera och vidta nödvändiga åtgärder för att hantering och slutförvar av kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt ska komma på plats, om avfallet eller ämnet har uppkommit i verksamheten, 6. <i>se till</i> att allt kärnämne och allt kärnavfall placeras i ett slutförvar som slutligt försluts, och	10 § 5–6 KTL 5. planera och vidta nödvändiga åtgärder för att hantering och slutförvar av kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt <i>på ett säkert sätt</i> ska komma på plats, om avfallet eller ämnet har uppkommit i verksamheten, 6. <i>ansvara för</i> att allt kärnämne och allt kärnavfall <i>på ett säkert sätt</i> placeras i ett slutförvar som slutligt försluts, och

I sammanhanget vill SSM även uppmärksamma om att det i författningskommentaren till 10 § 6 KTL endast hänvisas till 5 j § KTL.⁹ Det kan även finnas behov att hänvisa till föregående paragrafer i KTL för att närmare förstå bestämmelsens innebörd.

⁸ Jfr anmälningspliktig verksamhet enligt t.ex. 4–11 §§ förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet (KTF) om bl.a. forskningsanstalter och vetenskapliga institutioner.

⁹ Se betänkandet, s. 467 f.

6.4 Tillsyn och straff

SSM konstaterar att rubriken till författningsförslagets 8 kap. LORA endast innehåller bestämmelser om tillsyn (förelägganden vid vite) och ingen närmare straffrättslig reglering. Detta bör särskilt ses över i det kommande författningsarbetet, dvs. om något i det nya regelverket bör straffsanktioneras likt vissa skyldigheter enligt KTL.¹⁰ Om ingen straffsanktion avses införas bör ordet ”straff” strykas ur rubriken.

SSM konstaterar att motiveringen till de nya tillsynsbestämmelserna är mycket knapphändig. Bestämmelserna bör motiveras mer utförligt i det kommande regelverket, bl.a. för att främja förutsebarheten för såväl tillståndshavare som för SSM som utpekad tillsynsmyndighet.¹¹ Det bör även förtydligas om tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga utan vite.

Vad gäller tillsynsmyndighetens möjlighet att utfärda förelägganden vid vite, föreslår SSM att bestämmelserna istället ska utformas i likhet med 8 kap. 6–7 §§ SSL. Det bör också införas en besvärshänvisning kopplat till beslut om tillsyn enligt den nya lagen, som överensstämmer med vad som gäller enligt KTL.

7.7 Den nationella avfallsorganisationens uppgifter för planering av omhändertagandet

SSM bedömer att den nationella avfallsorganisationens skyldigheter om att informera allmänheten om strategin (enligt 3 kap. 12 § LORA) behöver beskrivas på ett tydligare sätt. Bland annat behövs ett förtydligande gällande informationens innehåll (dvs. om den även ska omfatta strategins konsekvenser för människors hälsa och miljön) och hur informationen ska lämnas. Detta behövs för ett förutsebart regelverk för såväl allmänheten som den nationella avfallsorganisationen, men också för tillsynsmyndigheten då informationsskyldigheten bl.a. föreslås vara kopplad till bestämmelser om vite.¹²

7.8 Regeringen fastställer strategin för omhändertagande av radioaktivt avfall

SSM är positiv till att den nationella avfallsorganisationen ska ta fram en strategi, bl.a. eftersom det ger en sammanhållen redovisning vid kommande ARTEMIS-granskningar av det svenska systemet. SSM vill samtidigt framhålla att strategin på ett tydligare sätt bör verka för att främja samordning avseende forskning och utveckling, men utan att i formell mening vara alltför styrande.¹³ SSM är i denna del av uppfattningen att strategin inte bör begränsa tillståndsprövningen i det enskilda fallet, för att omhändertagandet av radioaktivt avfall ska bli så ändamålsenligt som möjligt.

Vilken rättsverkan som knyts till strategin behöver klargöras, dvs. vad är det för typ av beslut som regeringen, i förvaltningsrättslig mening, kommer att fatta och vilken rättslig status som strategin får i förhållande till övrig verksamhet, t.ex. SSM:s tillståndsprövning. Särskilt med anledning av att strategin vid beslutstillfället kommer att kunna förenas med villkor och då SSM i sin efterföljande tillsyn ska kontrollera att strategin med tillhörande villkor efterlevs.¹⁴ Vad gäller villkoren behövs också ett förtydligande mot *vem* villkoren ska riktas mot, särskilt då den nationella avfallsorganisationen inte nödvändigtvis kommer

¹⁰ Jfr 25–27 b §§ KTL.

¹¹ Se författningsförslagets 8 § förordning om omhändertagande av radioaktivt avfall (FORA).

¹² Jfr författningsförslagets 8 kap. 1 § LORA.

¹³ Se SSM:s inställning under rubrik 5.2.3 jfrt med betänkandet s. 199 och 452.

¹⁴ Jfr författningsförslagets 5 kap. 3 § LORA om villkor och 8 § FORA om SSM:s tillsyn.

att svara för de åtgärder som anges i strategin enligt betänkandets motivering.¹⁵ Strategins rättsliga status är också viktig för att förstå andra materiella regler i författningsförslaget. Bland annat måste SSM förhålla sig till strategin vid tillståndsprövning av kärnteknisk verksamhet (jfr författningsförslaget 16 c § KTF).¹⁶ Vidare finner SSM att slutsatsen om att strategin kan föranleda succesiva ändringar i myndighetens föreskrifter, inte är tillräckligt utredd.¹⁷ Det förefaller vara en ovanlig ordning för att säkerställa att strategin får genomslag, och det behöver närmare utredas om detta är förenligt med allmänna principer kring normgivning.

SSM är av uppfattningen att strategin inte bör ha sådan rättskraft att den begränsar tillståndsprövningen i det enskilda fallet. Strategin bör inte heller ha sådan detaljeringsgrad att den påverkar sådant som annars faller inom ramen för tillståndsprövningen. Detta bör säkerställas, särskilt då det av betänkandet framgår att strategins detaljeringsgrad successivt kommer att öka med tiden.¹⁸ Sammanfattningsvis, i syfte att bibehålla god strålsäkerhet, bör en ansökan även framgent prövas mot omständigheterna i det enskilda fallet och i förhållande till de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, t.ex. kunskapskravet, bästa möjliga teknik, försiktighetsprincipen m.m.¹⁹ Med andra ord bör detaljerade frågor (om t.ex. teknikval) inte vara rättskraftigt avgjorda genom uttalanden i strategin.

Vad det gäller innehållet i det yttrande som SSM ska överlämna till regeringen enligt förslaget 2 § FORA bedömer myndigheten att det i vissa delar inte kommer att vara möjligt att avge ett yttrande. SSM ska enligt bestämmelsen särskilt granska och utvärdera strategin i förhållande till bl.a. alternativa hanterings- och förvaringsmetoder. För att det ska vara möjligt behöver myndigheten ha tillgång till underlag om avfallsets egenskaper, alternativa platser och utformning av tekniska barriärer och andra åtgärder. Det framgår inte att strategin ska innehålla sådant underlag.²⁰ Det är därför inte möjligt för SSM att utvärdera strategin ur den aspekten. Enligt SSM är det inte heller möjligt att på ett tillräckligt precist sätt yttra sig över vissa finansieringsfrågor innan ett mer komplett underlag finns tillhanda, där vissa tekniska och naturvetenskapliga osäkerheter har utretts (jfr författningsförslaget 2 § tredje stycket FORA). Detta behöver utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SSM anser att ett förtydligande behövs gällande hur myndigheten ska ge företrädare för bl.a. allmänheten tillfälle att yttra sig över strategin (författningsförslaget 3 § FORA). Det bör klargöras om det ska krävas kungörelse (exempelvis med anledning av Sveriges internationella åtaganden) eller om det överläts till myndigheten att avgöra hur allmänheten ska ges tillfälle att yttra sig över strategin.

SSM anser även att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om det bör införas ett samordningskrav i den nationella avfallsorganisationens strategiarbete. SSM konstaterar att utredningen främst tar sikte på kärnavfall från nya tillståndshavare, men bedömer att det kan finnas stora systematiska, organisatoriska och samhällsekonomiska fördelar med att verka för samordning mellan det nya och befintliga avfallssystemet. Särskilt då gränsdragningen mellan det nya och befintliga systemet i praktiken inte

¹⁵ Se betänkandet, s. 293.

¹⁶ Se SSM:s synpunkter under rubrik 9.1 om bl.a. författningsförslaget 16 c § KTF.

¹⁷ Jfr betänkandets, s. 320.

¹⁸ Se betänkandet, s. 294.

¹⁹ De allmänna hänsynsreglerna framgår av 2 kap. miljöbalken och bör alltså råda vid tillståndsprövningen i det enskilda fallet.

²⁰ Jfr författningsförslaget 3 kap. 11 § LORA.

kommer vara absolut.²¹ Det finns därför goda skäl att överväga ett sådant samordningskrav.

8.1 Tillståndshavare till nya kärnkraftsreaktorer tar fram ett program för allsidig forskning och utveckling

SSM vill påpeka att första och andra stycket i förslaget till 6 kap. 1 § LORA inte harmonierar. Bestämmelsens andra stycke medför risk för att det allsidiga forsknings- och utvecklingsprogrammet begränsas till endast de frågor som strategin ger utrymme för, vilket medför att den allsidiga forskningen uteblir. SSM anser därför att bestämmelsen behöver ses över.

SSM har tidigare framfört att strategin bör främja att avfallsproducenterna samordnar sig avseende bl.a. forskning, men att den inte ska vara alltför styrande avseende vilken allsidig forsknings- och utvecklingsverksamheten som den enskilda aktören ska bedriva.

8.4 Programmet för forskning och utveckling redovisas vart tredje år till Strålsäkerhetsmyndigheten

Genom författningsförslaget åläggs SSM att granska, utvärdera och slutligen fatta ett beslut om godkännande av tillståndshavares forsknings- och utvecklingsprogram (se förslag till 6 kap. 2 § LORA och 5–6 §§ FORA). SSM bedömer att det är otvetydigt vilken typ av förvaltningsrättsligt beslut som myndigheten ska fatta, särskilt då beslutet går att förena med villkor.²² Myndigheten ser att ett sådant beslut kan komma att gå tillståndshavaren emot (ett beslut om sökanden fullgjort sina skyldigheter avseende allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet eller inte). Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer går sådana beslut att överklaga och det bör därför övervägas om överklagande bör regleras i den nya lagen samt vilken instans som besluten i sådana fall ska överklagas till.²³ Vidare behövs ett förtydligande av hur myndigheten ska ge företrädare för bl.a. allmänheten tillfälle att yttra sig inför myndighetens beslut.²⁴

SSM vill i sammanhanget upplysa om att tidsfristen för myndigheten att granska forsknings- och utvecklingsprogrammen kan vara för kort vid en situation där flera program ska granskas under samma tidsperiod. En längre tidsfrist möjliggör tid för bl.a. komplettering och utredning av eventuella villkor. Generellt bedömer SSM att angivna tidsintervall mellan t.ex. strategins antagande och prövningen av enskilda aktörers forsknings- och utvecklingsprogram behöver ses över särskilt i det kommande lagstiftningsarbetet.²⁵ Det är av vikt för att säkerställa att t.ex. strategin inte föregriper det arbete som behöver ske inom ramen för forskningsprogrammen.

²¹ Jfr betänkandet s. 219 där det bl.a. framgår att det inte finns några hinder mot att flytta enskilda avfallsposter mellan det gamla och nya systemet för att t.ex. maximera utnyttjandet av slutförvarssystem.

²² Se författningsförslagets 6 kap. 3 § andra stycket LORA.

²³ Jfr utkast till lagrådsremiss KN2025/01871 där det bl.a. föreslås att SSM:s beslut enligt KTL ska överklagas till mark- och miljödomstol.

²⁴ Se författningsförslagets 7 § FORA.

²⁵ Se författningsförslagets 5 § FORA (om inlämnande av FUD-program).

8.6 Inget krav på program för forskning och utveckling avseende de delar av avfallssystemet som beviljats tillstånd enligt kärntekniklagen

SSM avstyrker tredje stycket i författningsförslagets 6 kap. 2 § LORA avseende vad det allsidiga forskningsprogrammet ska innehålla. Forskning kan behövas även *efter* att tillstånd har meddelats enligt KTL avseende t.ex. utveckling av metoder och processer i anläggningen. Det är inte möjligt att följa upp inom ramen för SSM:s stegvisa prövning på det sätt som beskrivs i betänkandet, eftersom utredningen föreslår att 11–12 §§ KTL inte ska tillämpas på kärnkraftsreaktorer som har fått tillstånd efter 1 juli 2026.²⁶ Mot denna bakgrund bör tredje stycket i den föreslagna 6 kap. 2 § LORA utgå.

Utredningen föreslår motsvarande ändring i 12 § andra stycket KTL, som ska gälla för befintliga tillståndshavare.²⁷ SSM avstyrker även denna föreslagna ändring, eftersom konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda. Redan med nu gällande regler finns utrymme att anpassa omfattningen av redovisningen till de frågeställningar som är relevanta att belysa vid olika tidpunkter under programmets utveckling. Delbetänkandets förslag till ändring i 12 § KTL kan innebära begränsningar i möjligheten att granska och meddela villkor om åtgärder som är motiverade i det enskilda fallet.

9.1 Genomförandet av omhändertagande av radioaktivt avfall ska följa den fastställda strategin

SSM vill betona att strategin inte på förhand bör få sådan detaljeringsgrad att verkan av strategin medför att myndighetens prövning i det enskilda fallet begränsas.²⁸ Det är av särskild vikt i förhållande till utredningens förslag till 16 c § KTF, enligt vilken SSM ska granska en tillståndsansökan i förhållande till strategin. Vidare kan det ta flera år innan en strategi antas, varför övergångsbestämmelser kan komma att behövas till lämnade författningsförslag avseende 16 c–d §§ KTF.

Enskilda tillståndshavare har enligt författningsförslagets 7 kap. 3 § LORA en uttrycklig skyldighet att följa strategin vid omhändertagande av radioaktivt avfall. SSM anser dock att tillståndshavare behöver kunna göra avsteg från strategin och ha viss rådhighet över frågor om planering för att kunna fullgöra skyldigheterna om bl.a. säker hantering av avfall enligt 10 § 3–6 KTL. Detta förutsätter att de har en möjlighet att ändra planeringen utifrån ny kunskap och nya förhållanden. Det motiverar att aktörer inte på förhand bör vara för starkt bundna till vissa lösningar enligt strategin. Det bör därför noga övervägas om det är tillräckligt att avsteg från strategin endast får göras när det föreligger synnerliga skäl.²⁹

Vidare finns en risk att ett dubbelt ansvarsförhållande uppstår som i vissa fall ger upphov till intressekonflikter. Å ena sidan har en aktör en skyldighet att följa strategin enligt 7 kap. 3 § LORA, å andra sidan måste tillståndshavaren uppfylla sina skyldigheter enligt 10 § KTL. Detta förhållande kan komma att medföra svårigheter för såväl verksamhetsutövare som för SSM inom ramen för myndighetens tillsyns- och tillståndsprövande verksamhet.

²⁶ Se betänkandet s. 459 jfrt med betänkandets författningsförslag av 12 a § KTL.

²⁷ Se betänkandet, s. 469.

²⁸ Detta resonemang och SSM:s inställning kring strategins rättsliga verkan har utvecklats närmare under rubrik 7.8.

²⁹ Jfr författningsförslagets 7 kap. 3 § andra stycket LORA.

9.2 Gemensamt genomförande av slutförvaring av använt kärnbränsle

SSM är positiv till samordning och samförläggande avseende slutförvaring av kärnämne enligt författningsförslagets 7 kap. 4 § LORA, men anser att rekvisitet ”så långt som det är möjligt och rimligt” behöver ses över.

Såsom regeln är utformad står det inte klart för SSM under vilka förutsättningar som krav på samförläggning gäller och det behövs ett förtydligande. Det är viktigt att bestämmelsen medger flexibilitet avseende förhållanden av betydelse för strålsäkerheten som kan sätta begränsningar för samutnyttjande av en slutförvarsanläggning. Ur ett strålsäkerhetsperspektiv är därför resultaten av platsundersökningar, eventuella begränsningar i bergvolym, geologiska eller platsspecifika förhållanden av betydelse för ett slutförvars storlek och konstruktion. För vissa konstruktionslösningar sätter genomförandet av installationer av tekniska barriärer begränsningar för den tidsperiod som ett slutförvar kan hållas öppet för deponering, eller att utbyggnaden av slutförvaret sker över lång tid.

11.2 Möjlighet till tidigare statligt övertagande av ansvaret att fullgöra skyldigheter under vissa förutsättningar

Det behöver tydliggöras vad SSM ska göra inför regeringens beslut om tidigare statligt övertagande av ansvar för visst kärnavfall.³⁰ Enligt delbetänkandets förslag till 24 d § KTF ska SSM ”särskilt bekräfta” om förutsättningarna är uppfyllda inför regeringens beslut. Det behöver dock på ett tydligare sätt framgå av bestämmelsen att SSM enbart ska överlämna ett yttrande till regeringen med en preliminär bedömning om kriterierna för statligt övertagande är uppfyllda eller inte, och alltså inte fatta ett eget beslut i frågan.³¹

12.2 Fokus vid prövning av tillstånd är sökandens förmåga att hantera det avfall som uppkommer inom förläggningsplatsen

SSM anser att betänkandets författningsförslag till ny 16 b § KTF i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör omarbetas. Bestämmelsen är lagtekniskt svårt utformad och SSM föreslår istället en mer rak skrivning, förslagsvis genom att regleringen delas upp i fler bestämmelser.

SSM konstaterar att första stycket i 16 b § KTF tar sikte på sökandens skyldigheter gällande hanteringen av det uppkomna avfallet, t.ex. i form av mellanlagring vid den egna verksamheten eller anläggningen. Det andra stycket avser sökandens förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som avses i 10 § 4–6 KTL, vilket bl.a. innebär att det radioaktiva avfallet ska slutförvaras på ett säkert sätt i det enskilda fallet. SSM konstaterar att den ”övriga granskningen” som ska ske enligt det andra stycket kan komma att bli mycket omfattande beroende på förhållandena i det enskilda fallet.

SSM vill också uppmärksamma att bestämmelsens andra stycke enligt den föreslagna lydelsen torde vara tillämplig även vid tillsynsärenden, eftersom det står ”övrig granskning”, vilket uppenbarligen inte är utredningens avsikt. Det kan övervägas ett förtydligande att det också avser tillståndsprövning.

³⁰ Jfr författningsförslagets 14 c § KTL.

³¹ Jfr betänkandet, s. 356.

Övriga synpunkter

SSM bedömer att föreslagna bestämmelser om dispens behöver förtydligas och motiveras, bl.a. avseende under vilka förutsättningar som dispens får ges (särskilda eller synnerliga skäl) samt om prövningen ska göras mot ett särskilt syfte (t.ex. syftet med lagen). Ett sådant exempel är 27 § KTF som reglerar att SSM ska pröva frågor om dispens avseende tillståndshavares skyldigheter enligt 10 § KTL.³² Det saknas en närmare beskrivning under vilka förutsättningarna som SSM får meddela dispens från kraven i KTL.³³

Vissa synpunkter på enskilda bestämmelser

Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

14 b §

SSM anser att "inte förmår ta sitt ansvar" bör ändras till "inte tar sitt ansvar" för att tydliggöra att syftningen är på tillståndshavaren.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

2 a § första stycket 1

Formuleringen i bestämmelsens första stycke punkten 1, "vilken verksamhet", bör ändras till "den verksamhet".

24 § d

SSM föreslår att "särskilt bekräfta" byts ut mot "genom ett särskilt yttrande bekräfta" i bestämmelsens första stycke. Vidare föreslår SSM att rekvisiten "uppfylls" i bestämmelsens första och andra stycke byts ut mot "är uppfyllda".

Förslag till lag om omhändertagande av radioaktivt avfall

1 kap. 5 §

SSM noterar att det har föreslagits en ny legaldefinition avseende begreppet "radioaktivt avfall" i en parallell promemoria (KN2025/01305). Detta behöver beaktas i det fortsatta författningsarbetet med den nya lagen.

Förslag till förordning om omhändertagande av radioaktivt avfall

8 § andra stycket

SSM anser att det är otydligt vilken funktion bestämmelsens andra stycke fyller. SSM föreslår i första hand att stycket stryks från paragrafen, och i andra att det kompletteras med hänvisning även till miljöbalken eftersom SSM även har ett sådant tillsynsansvar enligt miljötillsynsförordningen (2011:13).

I detta ärende har generaldirektören Michael Knochenhauer beslutat. Utredaren Mathias Häggblom har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen

³² Jfr författningsförslagets 14 § tredje stycket KTL.

³³ Jfr betänkandet, s. 473.



Kim Elofsson, avdelningscheferna Catarina Danestig Sjögren, Lisa Ranlöf, Erik Höglund och Johan Friberg samt verksjuristen Fannie Finnved deltagit.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Michael Knochenhauer

Mathias Häggblom