

Avdelningen för juridik
Anna Isberg

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft – ett samlat system för omhändertagande av radioaktivt avfall

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker att man tar fram ett sammanhållet system som inkluderar avfall från alla anläggningar samt att staten ska ha en aktiv roll i detta.

SKR anser att det finns en rad oklarheter i utredningens förslag gällande den föreslagna kärnavfallsorganisationens utformning och roll samt genomförandet av den strategi som ska tas fram. Fortsatt utredning krävs för att det ska kunna ligga till grund för lagstiftning.

SKR anser att det är en brist att utredningen inte närmare analyserat alternativa modeller, särskilt en statlig modell som flera andra länder valt för att säkerställa långsiktighet, transparens och kontroll.

SKR anser att det i organisationens namn bör framgå att uppdraget enbart avser kärntekniskt och radioaktivt avfall, för att undvika sammanblandning med befintliga avfallsorganisationer.

SKR anser att de lokala säkerhetsnämnderna är en viktig organisation och att deras roll behöver förtydligas, särskilt i förhållande till det nya systemet och i fråga om ansvar för information till allmänheten.

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar ambitionen att skapa ett samlat och långsiktigt system för hantering av radioaktivt avfall men konstaterar att utredningen lämnar flera frågor öppna kring roller, ansvar och funktion.

SKR anser att det inte är helt lätt att få en samlad bild av hur det föreslagna systemet för omhändertagande av radioaktivt avfall är tänkt att fungera. Utredningen saknar en tydlig redogörelse för hur det föreslagna systemet ska kopplas till gällande regelverk samt hänvisningar till relevanta lagrum. Detta gör det svårt att bedöma hur ansvar, tillsyn och prövning faktiskt är tänkta att fungera i ett framtida sammanhang. Vidare hade det varit önskvärt med en översiktlig beskrivning av hur man tänker sig att avfall ska hanteras i praktiken, avseende mellanlagring, transporter och slutförvaring.

Ur ett kommunalt perspektiv är det av avgörande betydelse att det finns ett tydligt och robust system för omhändertagande av avfall från kommande kärnkraftsanläggningar. En väl fungerande strategi och tydlig lagstiftning är en central pusselbit i det övergripande systemet för ny kärnkraft i Sverige. För kommunerna är detta en förutsättning för att kunna ta ställning till etablering av ny kärnkraft inom kommunen och för att skapa förtroende och lokal acceptans i de processer som följer.

SKR anser att det finns behov av att ta fram en övergripande nationell plan eller strategi för hur avfall ska hanteras, som inkluderar en modell för hela kedjan för hanteringen av kärnavfall såsom mellanlager, transporter och slutförvar.

Vidare anser SKR att de lokala säkerhetsnämnderna är en viktig organisation och att deras roll behöver förtydligas, särskilt i förhållande till det nya systemet och i fråga om ansvar för information till allmänheten

Utredningens förslag

Systemet ska vara aktörsdrivet

Utredningen föreslår ett aktörsdrivet system i form av en nationell avfallsorganisation där olika tillståndshavare och staten ska ingå. Förslaget innebär, såsom det får förstås, att planering och strategiska frågor om omhändertagande av radioaktivt avfall ska hanteras inom en bolagsstruktur.

SKR tillstyrker att ett sammanhållet system tas fram som omfattar avfall från alla nya anläggningar samt att staten ska ha en aktiv roll i detta. Samtidigt anser SKR att det är en brist att utredningen inte närmare analyserat alternativa modeller, särskilt den statliga modell som flera andra länder valt för att säkerställa långsiktighet, transparens och kontroll.

Om kärnkraftssektorn framöver får fler och mer varierande aktörer med olika tekniska lösningar, avfallstyper och tidshorisonter kan ett aktörsdrivet system försvåras av skilda intressen och behov. En modell med större statlig inblandning skulle sannolikt i högre grad garantera en sammanhållen och säkrare lösning över tid. Staten är den enda aktör som med större säkerhet kvarstår under den mycket långa tidsperiod som hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle kräver. Ett aktörsdrivet system kan påverkas av förändringar i ägande, ekonomi och konkurs, vilket kan skapa osäkerhet om ansvar och kontinuitet.

I flera andra länder, såsom USA, Sydkorea och flera EU-länder, har staten ett huvudansvar för omhändertagande av radioaktivt avfall. SKR anser att ett sådant system borde utretts mer ingående som alternativ innan ett aktörsdrivet bolag föreslås som huvudmodell.

Vidare anser SKR att det i organisationens namn bör framgå att uppdraget enbart avser kärntekniskt och radioaktivt avfall, för att undvika sammanblandning med befintliga avfallsorganisationer. Namnet bör tydligt spegla organisationens särskilda uppdrag och bidra till rättslig klarhet, förtroende och för att underlätta förståelsen hos allmänheten och berörda aktörer. Exempelvis skulle

organisationen benämns Nationell organisation för Kärnavfall (NOKA AB) eller Nationell organisation för radioaktivt avfall (NORA AB).

En ny lag införs

Utredningens förslag är att det införs en ny lag som reglerar uppdraget för den nationella organisationen. I lagförslaget föreskrivs att den gäller för allt radioaktivt avfall som uppkommit i Sverige. Den nya lagen ska dock inte omfatta omhändertagande av bland annat det kärnavfall som uppkommer eller har uppkommit i de kärnkraftsreaktorer som har tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet till uppförande, innehav eller drift när denna lag träder i kraft och inte heller befintliga eller planerade kärntekniska anläggningar för omhändertagande av det avfall eller ämne som uppkommit i nämnda anläggningar.

SKR anser att det är positivt att man i lagen särskiljer mellan avfall från befintliga anläggningar där det redan finns en metod och plan för omhändertagande samt avfall från kommande anläggningar. Samtidigt är det inte helt tydligt vad som gäller för avfallet från de nya reaktorer som det idag planeras för vid befintliga kärnkraftverk i Oskarshamn och Varberg. Det bör klargöras om detta avfall ska hanteras inom ramen för SKB:s verksamhet eller omfattas av den nya lagstiftningen.

SKR anser vidare att det är bra att systemet bygger på strävan att använda bästa möjliga teknik. Samtidigt behöver man ha en idag tillgänglig teknik som utgångspunkt för att säkerställa att nödvändig teknik finns på plats för att omhänderta kommande kärnavfall. Det är även viktigt att systemet bygger på principen om att förorenaren betalar (PPP) för att säkerställa att kostnaderna tas av tillståndshavaren och inte i slutändan belastar skattebetalarna eller berörda kommuner. Det behöver säkerställas att principerna också genomförs i praktiken vid etablering av ett system för ny kärnkraft.

Förtydligande gällande ansvarsfrågor

Utredningen konstaterar att allt ansvar för omhändertagande av kärnavfall är som utgångspunkt tillståndshavarens ansvar. Samtidigt föreslår utredningen att ansvaret delas upp i säkerhetsansvar, hanteringsansvar, deponeringsansvar, planeringsansvar och finansiellt ansvar.

SKR förstår att syftet med utredningens förslag är att skapa en ökad tydlighet men bedömer att förslaget snarare riskerar medföra otydlighet och gränsdragningsproblem mellan aktörerna. Det framgår inte hur ansvaret ska övergå mellan de olika aktörerna eller hur ansvarsfrågor ska hanteras vid skador, föroreningar eller brister i hanteringen. Det framgår inte heller hur detta förhåller sig till olika praktiska moment i avfallshanteringen såsom mellanlagring, transport eller deponering i slutförvar. Risken finns att de föreslagna ansvarsrollerna överlappar varandra eller att det blir luckor i ansvaret, vilket kan leda till rättslig osäkerhet och tvist om vem som bär det faktiska ansvaret.

För att en uppdelning ska fungera behöver det tydligt framgå i lag vem som har det primära respektive det sekundära ansvaret. SKR anser att principen i 10

kapitlet miljöbalken om verksamhetsutövarens/tillståndshavarens ansvar bör gälla även här. En sådan reglering är nödvändig för att säkerställa ett rättssäkert och förutsebart ansvarssystem och för att undvika framtida tolkningsproblem. Det är även grundläggande för att genomföra principen om att förorenaren betalar.

En nationell organisation och dess uppdrag

SKR konstaterar att utredningen lämnar flera oklarheter kring den föreslagna organisationens form och uppdrag. Det framgår inte tydligt om organisationen ska vara ett aktiebolag eller någon annan typ av sammanslutning där olika aktörer är medlemmar. I det senare fallet saknas en beskrivning av vilken associationsrättslig form som är tänkt att gälla, hur styrningen ska ske och vilket juridiskt ansvar som följer för medlemmarna.

Denna osäkerhet gör det svårt att fullt ut bedöma hur organisationen är tänkt att fungera i praktiken och vilka konsekvenser förslaget får. Olika tillståndshavare kommer sannolikt att ha skilda förutsättningar och behov utifrån deras olika affärsmodeller, tekniska lösningar, avfall och långsiktiga behov. SKR ser en risk att en gemensam organisation kan få svårt att enas om en övergripande strategi och prioriteringar. SKR ser även vissa oklarheter ur ett bolagsrättsligt perspektiv utifrån hur utredningen har beskrivit att bolaget ska startas och drivas, vilka insatser de olika aktörerna ska gå in med i bolaget samt hur ett utträde ur bolaget ska göras.

Utredningens förslag innebär att staten ska ha en roll genom att bilda ett statligt kärnavfallsbolag för hanteringen av icke-kärntekniskt avfall (IKA) som ska vara delägare i organisationen/bolaget. Som SKR har anført ovan hade det varit värdefullt att utreda ett alternativ med större statligt inflytande.

Enligt utredningen ska den föreslagna organisationens strategi för omhändertagande uppdateras och redovisas till regeringen vart tredje år, samordna de ingående aktörernas kostnadsberäkningar för kärnavfallsavgifter och säkerheter enligt finansieringslagen samt informera allmänheten om strategin. Utredningen skriver att det inte är säkert att organisationen ska stå för genomförandet och bedriva kärnteknisk verksamhet på så sätt som SKB gör idag. SKR anser att det inte är tydligt vad det föreslagna organisationen ska ha för uppgifter eller roll i systemet för kärnavfall. Som SKR förstår det kan organisationen välja att även stå för genomförandet av strategin inklusive uppförande och drift av slutförvar men behöver inte göra det. SKR har svårt att utläsa vad som händer om organisationen inte önskar stå för genomförandet och vem som då ska göra det. Om det i stället blir staten som ska ta över ansvaret så behöver det förtydligas. Även ur detta perspektiv hade det varit önskvärt att utredningen belyste ett statligt alternativ och hur det hade kunnat se ut.

Ur ett kommunalt perspektiv är det grundläggande att det finns ett robust, transparent och långsiktigt system för hantering av kärnavfall. Ett otydligt ansvar eller bristande samordning kommer sannolikt att minska den lokala acceptansen och förtroendet för framtida etableringar av kärntekniska anläggningar.

Tillsyn och straff

I utredningen tas frågan om tillsyn och straff upp i ett kapitel. Den nya lagstiftningen innehåller förslag om att tillsynsmyndigheten ska kunna utfärda förelägganden vid vite om lagstiftningen inte följs. Vidare anges att Strålsäkerhetsmyndigheten har långtgående befogenheter som tillsynsmyndighet.

SKR noterar att vad som gäller i fråga om tillsyn och straff är relativt kort beskrivet. SKR saknar en redogörelse för hur tillsynen fungerar samt hänvisning till lagrum, vilket gör att det inte är tydligt vad som avses eller vad som föreslås. Av rubriken ges intrycket att vissa handlingar skulle vara straffbelagda men det framgår inte av texten eller författningsförslagen att utredningen föreslår någon form av straff.

Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna har en central roll i frågor som rör kärntekniska anläggningar och hanteringen av radioaktivt avfall. Som planmyndigheter, samordnare för beredskap och informationskanal till invånarna är deras engagemang avgörande för att skapa lokal acceptans och långsiktig legitimitet. Liksom vid prövning av kärntekniska anläggningar krävs en tydlig struktur för hur kommunerna ska involveras i beslut och hur den kommunala självstyrelsen beaktas.

SKR vill därför betona vikten av att kommunernas roll, ansvar och ekonomiska förutsättningar tydliggörs i hela kedjan, från tillståndsprövning till långsiktig drift och slutförvaring. SKR ser risker för bristande transparens och insyn när planering och strategi för omhändertagandet av radioaktivt avfall föreslås hanteras av ett aktiebolag, eftersom ett aktiebolag inte omfattas av samma krav på offentlighet och redovisning som en myndighet.

Kommunerna som blir berörda måste ges reella möjligheter till insyn och delaktighet i hela processen. Utan tydliga rutiner för samråd och återkoppling riskerar beslut och etableringar att sakna lokal förankring och förtroende. Det är också viktigt att de lokala säkerhetsnämnderna finns kvar över tid och får fortsatt möjlighet till insyn och deltagande i planeringen av framtida kärnavfallshantering.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande