

Lagrådsremiss

Säker och ansvarsfull hantering av radioaktivt avfall – genomförande av kärnavfallsdirektivet

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 december 2013

Lena Ek

Egon Abresparr
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås de lagändringar som behövs för att genomföra rådets direktiv 2011/70/Euratom av den 19 juli 2011 om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Enligt direktivet ska radioaktivt avfall som uppkommer i en medlemsstat som huvudregel slutförvaras i den medlemsstaten. Direktivet medger dock att sådant avfall slutförvaras i en annan medlemsstat eller ett land utanför Europeiska atomenergigemenskapen under vissa förutsättningar. För att detta ska kunna tillämpas krävs det att medlemsstaten och det andra landet har ingått ett avtal som bl.a. tar hänsyn till kriterier som har fastställts av Europeiska kommissionen.

Lagrådsremissen innehåller därför förslag till ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) som innebär krav på tillstånd för att utomlands slutförvara kärnämne som inte är avsett att användas på nytt, kärnavfall eller annat radioaktivt avfall. Vidare innebär förslagen att vissa krav ställs upp för att ett sådant tillstånd ska kunna ges, bl.a. måste det finnas ett avtal mellan Sverige och det andra landet.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	4
2.2	Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)	8
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Kärnavfallsdirektivet och svensk rätt	10
4.1	Kärnavfallsdirektivet	10
4.2	Behovet av svensk lagstiftning	13
5	Tillståndskrav	14
5.1	Tillstånd för slutförvaring utomlands	14
5.2	Avtal och andra förutsättningar för tillstånd	19
5.3	Prövning av frågor om tillstånd	22
6	Ikraftträdande	23
7	Konsekvenser	23
8	Författningskommentar	24
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	24
8.2	Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)	26
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	28
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	31

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,
2. lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

dels att 5 a–5 c §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 5 d och 6 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §²

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd *här i landet* slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall från en kärnteknisk anläggning eller en annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land. *Detsamma gäller sådan lagring som sker i avvaktan på slutförvaring (mellanlagring). Tillstånd får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras.*

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd *av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer*

1. i Sverige slutförvara *eller i avvaktan på slutförvaring mellanlagra* kärnavfall eller kärnämne *som inte är avsett användas på nytt, om avfallet eller ämnet kommer från en kärnteknisk anläggning eller annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land, eller*

2. utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne *som inte är avsett att användas på nytt, om avfallet eller ämnet kommer från en kärnteknisk anläggning eller annan kärnteknisk verksamhet i Sverige.*

Tillståndsplikten enligt första stycket 2 gäller inte

1. kärnavfall eller kärnämne som efter behandling eller upparbetning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkom-

¹ Jfr rådets direktiv 2011/70/Euratom av den 19 juli 2011 om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall (EUT L 199, 2.8.2011, s. 48, Celex 32011L0070).

² Senaste lydelse 2010:948.

mit eller ämnet har sitt ursprung, eller

2. sådant använt kärnbränsle från forskningsreaktorer som i enlighet med tillämpliga internationella avtal sänds till ett land som tar emot bränsle för forskningsreaktorer eller tillverkar sådant bränsle.

Tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 20 a § strålskyddslagen (1988:220).

5 b §³

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas.

Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Vid prövning av ärenden enligt denna lag ska 2 kap. och 5 kap. 3 § miljöbalken tillämpas. Vid prövning av tillstånd att uppföra, inneha och driva en ny kärnkraftsreaktor ska även 17 kap. 6 a § miljöbalken tillämpas.

Ett tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 20 a § strålskyddslagen (1988:220).

Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 1 får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras. Ett tillstånd enligt 5 a § första stycket 2 får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring och fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhetssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

³ Senaste lydelse 2010:948.

5 c §⁴

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i en ansökan om tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. I fråga om förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap. miljöbalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet.

5 d §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad som krävs för att ett sådant avtal om slutförvaring som avses i 5 b § tredje stycket ska kunna godtas som grund för ett tillstånd, och

2. att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag än sådana som avses i 5 c §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd enligt denna lag.

⁴ Senaste lydelse 2010:948.

6 §⁵

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

⁵ Tidigare 6 § upphävd genom 2006:339.

2.2 Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om strålskyddslagen (1988:220)

dels att 20 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 20 b och 20 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §²

Tillstånd krävs för att

1. tillverka, till landet införa, transportera, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, deponera, återvinna eller återanvända ett radioaktivt ämne eller ett material som innehåller radioaktiva ämnen,

2. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla en teknisk anordning som kan och är avsedd att sända ut joniserande strålning eller sådan del av anordningen som är av väsentlig betydelse från strålnings synpunkt,

3. tillverka, till landet införa, saluföra, överlåta, upplåta, förvärva, inneha, använda, installera eller underhålla andra tekniska anordningar än sådana som avses i 2 och som kan alstra joniserande strålning och för vilka regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskrivit krav på tillstånd,

4. från landet utföra radioaktivt ämne, om inte tillstånd finns enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

4. från landet utföra radioaktivt ämne, om inte tillstånd finns enligt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
eller

5. utomlands slutförvara radioaktivt avfall eller annat radioaktivt ämne som det inte finns någon planerad och godtagbar användning för, om avfallet eller ämnet kommer från en verksamhet med strålning i Sverige.

Tillståndsplikten enligt första stycket 5 gäller inte

1. radioaktivt avfall som efter behandling eller uppberedning i Sverige ska slutförvaras i det land

¹ Jfr rådets direktiv 2011/70/Euratom av den 19 juli 2011 om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall (EUT L 199, 2.8.2011, s. 48, Celex 32011L0070).

² Senaste lydelse 2000:1068.

där avfallet har uppkommit eller ämnet har sitt ursprung, eller

2. kasserade slutna strålkällor som återsänds till en leverantör eller en tillverkare av sådana strålkällor.

20 b §

Ett tillstånd för slutförvaring utomlands enligt 20 § första stycket 5 får ges endast om

1. det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om slutförvaring, och

2. fördelarna med slutförvaring i det andra landet från strålskyddssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

20 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett sådant avtal om slutförvaring som avses i 20 b § ska kunna godtas som grund för ett tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav i mars 2012 Strålsäkerhetsmyndigheten i uppdrag att utreda vilka författningsändringar som skulle komma att behövas för att genomföra kärnavfallsdirektivet, dvs. rådets direktiv 2011/70/Euratom av den 19 juli 2011 om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall (EUT L 199, 2.8.2011, s. 48, Celex 32011L0070).

Andra relevanta EU-rättsakter är

– rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning (EGT L 159, 29.6.1996, s. 1, Celex 31996L0029),

– Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG (EUT L 102, 11.4.2006, s. 15, Celex 32006L0021),

– rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle (EUT L 337, 5.12.2006, s. 21, Celex 32006L0117), och

– kommissionens rekommendation 2008/956/Euratom av den 4 december 2008 om kriterier för export av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle till tredjeland (EUT L 338, 17.12.2008, s. 69, Celex 32008H0956).

Uppdraget redovisades i en promemoria i juli 2012 (Regeringskansliets dnr M2012/1826/Ke). I promemorian föreslogs bl.a. ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220). Förslagen återges i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2012/1826/Ke).

4 Kärnavfallsdirektivet och svensk rätt

4.1 Kärnavfallsdirektivet

Kärnavfallsdirektivet handlar om att säkerställa en ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Syftet är att undvika att lägga orimliga bördor på framtida generationer. Enligt direktivet ska medlemsstaterna sörja för lämpliga nationella arrangemang för en hög säkerhetsnivå vid hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i syfte att skydda arbetstagarna och allmänheten mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning. Medlemsstaterna ska också garantera att allmänheten får nödvändig information och kan delta när beslut fattas om hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till säkerhetsfrågor och frågor som

rör skydd av information. Genom direktivet stärks tre principer – principen om nationellt ansvar, principen om att huvudansvaret för säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall ligger hos tillståndshavaren samt principen om den behöriga tillsynsmyndighetens roll och oberoende.

System för hela avfallsprocessen

Kärnavfallsdirektivet riktar sig till medlemsstater som kommit mer eller mindre långt med reglering av avfallshanteringen. Varje medlemsstat ska därför, utöver att ta fram bindande regler i vissa avseenden, även införa ett system för hela avfallsprocessen. Medlemsstaterna ska därför bl.a. införa och upprätthålla nationella handlingslinjer för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i enlighet med artikel 4.1 och 4.3.

Tillämpningsområdet

Kärnavfallsdirektivet omfattar alla led i hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från civil verksamhet (artikel 2.1).

Med radioaktivt avfall avses i direktivet radioaktivt material i gasform, flytande form eller fast form, för vilket ingen ytterligare användning planeras eller övervägs. Med använt kärnbränsle avses kärnbränsle som har bestrålats i och permanent avlägsnats från en reaktorhård. Använt kärnbränsle anses – om det är avsett för slutförvaring och inte ska upparbetas – som radioaktivt avfall (artikel 3). Direktivet ska enligt artikel 2.2 a dock inte tillämpas på avfall från utvinningsindustrin som kan vara radioaktivt och som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG eller på godkända utsläpp.

Kärnavfallsdirektivet kompletterar de grundläggande normer som anges i artikel 30 i Euratomfördraget när det gäller säkerheten för använt kärnbränsle och radioaktivt avfall men ska inte påverka tillämpningen av rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning.

Återsändning till ursprungslandet

I artikel 2.4 första stycket anges att kärnavfallsdirektivet inte ska påverka den rätt som en medlemsstat eller ett företag i den medlemsstaten har att efter bearbetningen återsända det radioaktiva avfallet till dess ursprungsland, om avfall ska sändas till den medlemsstaten eller det företaget för bearbetning, eller annat material ska sändas till den medlemsstaten eller det företaget för återvinning av det radioaktiva avfallet.

Kärnavfallsdirektivet ska inte heller, enligt artikel 2.4 andra stycket, påverka den rätt som en medlemsstat eller ett företag i den medlemsstat till vilken använt kärnbränsle ska sändas för behandling eller upparbetning har att återsända radioaktivt avfall som återvunnits från behandlingen eller upparbetningen, eller en överenskommen motsvarighet, till dess ursprungsland.

Fördelning och samordning av ansvar

I kärnavfallsdirektivets artikel 4.1 slås fast att varje medlemsstat ska ha det yttersta ansvaret för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som genererats i den staten.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 5 införa och upprätthålla ett nationellt ramverk som fördelar ansvar och fastställer samordning mellan relevanta behöriga organ vad gäller hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Det nationella ramverket ska vara ett rättsligt, reglerande och organisatoriskt ramverk som hålls aktuellt och vid behov förbättras med hänsyn till bl.a. vunna erfarenheter samt relevant teknik och forskning.

I artikel 5.1 f anges att medlemsstaten genom det nationella ramverket i synnerhet ska lägga huvudansvaret för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall på dem som genererar det.

Vidare ställs enligt artikel 6 krav på att den behöriga tillsynsmyndigheten bl.a. ska vara oberoende och ha de rättsliga befogenheter och personella resurser som krävs för att kunna utföra sitt uppdrag. Det ska vidare finnas ett system för tillståndsprövning av verksamheter och anläggningar för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall liksom ett system för kontroll, verksamhetsstyrning, tillsynsinspektioner och dokumentation av sådana verksamheter och anläggningar.

Tillståndshavarna ska enligt artikel 7 ha det primära ansvaret för säkerheten vid verksamheter och anläggningar och ska under tillsyn av den behöriga tillsynsmyndigheten regelbundet utvärdera, kontrollera och i rimlig mån ständigt förbättra säkerheten vid verksamheter och anläggningar för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

I övrigt ska det nationella ramverket innehålla krav på att nödvändig expertkunskap och nödvändiga färdigheter uppnås, bibehålls och utvecklas samt att tillräckliga ekonomiska resurser finns tillgängliga (artiklarna 8 och 9).

Information

Medlemsstaterna ska säkerställa att nödvändig information om hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall görs tillgänglig för arbetstagare och allmänheten (artikel 10).

Nationella program

Det ska enligt artiklarna 11 och 12 finnas nationella program som visar hur de nationella handlingslinjerna ska genomföras.

Slutförvaring

Enligt kärnavfallsdirektivets artikel 4.4 är huvudprincipen att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades.

Med undantag från huvudprincipen kan radioaktivt avfall slutförvaras i ett annat land om medlemsstaten har ingått ett avtal med det andra landet – en medlemsstat eller ett tredjeland – om att använda en anläggning för slutförvaring där.

Ett sådant avtal måste enligt kärnavfallsdirektivet ta hänsyn till de kriterier som har fastställts av Europeiska kommissionen i enlighet med ar-

tikel 16.2 i rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. I artikel 16.2 i det direktivet anges att kommissionen ska fastställa kriterier med beaktande av bl.a. relevanta säkerhetsnormer från det internationella atomenergiorganet (IAEA) som gör det lättare för medlemsstaterna att bedöma huruvida kraven för export är uppfyllda. Dessa kriterier finns i kommissionens rekommendation 2008/956/Euratom av den 4 december 2008 om kriterier för export av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle till tredjeland.

Ett avtal mellan ett EU-land och ett annat land, utanför EU, om att använda en anläggning för slutförvaring av radioaktivt avfall i det andra landet måste ha ingåtts innan det radioaktiva avfallet transporteras till det andra landet (artikel 4.4 andra stycket). Det exporterande landet måste dessutom underrätta kommissionen om innehållet i avtalet innan transporten sker. Det exporterande landet måste vidare innan transporten sker ha vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att det mottagande landet har ingått ett avtal med Europeiska atomenergigemenskapen eller är part i konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (SÖ 1999:60). Vidare bör det andra landet ha ett program för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall med mål om en lika hög säkerhetsnivå som uppställs i kärnavfallsdirektivet. Slutligen måste det exporterande landet innan transporten sker ha vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att anläggningen för slutförvaring i det andra landet har tillstånd att ta emot det radioaktiva avfallet, att den är i drift och att den sköts i enlighet med landets program för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall (artikel 4.4 andra stycket a–c).

Huvudprincipen om slutförvaring i det egna landet och krav på avtal mellan länder för att göra undantag från huvudprincipen gäller enligt artikel 2.3 a inte för återsändande av kasserade slutna strålkällor till en leverantör eller tillverkare. Den gäller inte heller för sändningar av använt kärnbränsle från forskningsreaktorer till ett land dit bränsle för forskningsreaktorer levereras eller där det tillverkas (artikel 2.3 b).

4.2 Behovet av svensk lagstiftning

Huvuddelen av kärnavfallsdirektivets krav genomförs med bestämmelser som redan finns i svensk lagstiftning, bl.a. i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, strålskyddslagen (1988:220), lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall, lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet och miljöbalken samt tillhörande förordningar.

För att få göra undantag från kärnavfallsdirektivets huvudprincip om att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades saknar dock svensk rätt en motsvarighet till direktivets bestämmelser om krav på ett avtal mellan Sverige och ett annat land om att använda en anläggning för slutförvaring i det landet. Vidare saknas bestämmelser som motsvarar kärnavfallsdirektivets krav på vad ett sådant avtal

ska innehålla eller under vilka förutsättningar undantag kan göras från kravet på avtal.

Med radioaktivt avfall avses, enligt artikel 3 i kärnavfallsdirektivet, radioaktivt material i gasform, flytande form eller fast form, för vilket ingen ytterligare användning planeras eller övervägs. Använt kärnbränsle anses – om det är avsett för slutförvaring och inte ska upparbetas – som radioaktivt avfall. Det som i direktivet benämns radioaktivt avfall och som omfattas av kravet på avtal för att få slutförvaras i ett annat land motsvaras i Sverige dels av kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, dels av radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen (1988:220).

För att genomföra artiklarna 2.3, 2.4 och 4.4 i kärnavfallsdirektivet behöver lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen kompletteras med bestämmelser om krav på tillstånd och ingångna avtal mellan länder samt några undantagsbestämmelser.

5 Tillståndskrav

5.1 Tillstånd för slutförvaring utomlands

Regeringens förslag: Det krävs ett särskilt tillstånd för att utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt, om avfallet eller ämnet kommer från en kärnteknisk anläggning eller annan kärnteknisk verksamhet i Sverige. Ett särskilt tillstånd krävs också för att utomlands slutförvara annat radioaktivt avfall eller annat radioaktivt ämne som det inte finns någon planerad och godtagbar användning för, om avfallet eller ämnet kommer från en verksamhet med strålning i Sverige.

Den särskilda tillståndsplikten gäller inte avfall och ämnen som efter behandling eller upparbetning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkommit eller ämnet har sitt ursprung. Tillståndsplikten gäller inte heller sändningar av använt kärnbränsle från forskningsreaktorer till ett land dit bränsle för forskningsreaktorer levereras eller där det tillverkas. Tillståndsplikten gäller inte heller kasserade slutna strålkällor som återsänds till en leverantör eller en tillverkare av sådana strålkällor.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens men har en annan redaktionell utformning.

Remissinstanserna har med några undantag inte haft någon invändning mot förslaget. *Kärnavfallsrådet*, *Länsstyrelsen i Kalmar län* samt *Oskarshamns* och *Östhammars kommuner* har tillstyrkt det förslag till ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet som rör slutförvaring av svenskt radioaktivt avfall utomlands. *Kärnavfallsrådet* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* har tillstyrkt det förslag till ändring i strålskyddslagen som rör slutförvaring av svenskt radioaktivt avfall utomlands. *Chalmers tekniska högskola* har anfört att export av kärnavfall enligt direktivet i stort sett görs omöjlig om det rör sig om avfall men att för

vissa avfall såsom använt kärnbränsle är det inte helt klart i nuläget om det är ett avfall eller en resurs. Chalmers tekniska högskola har vidare anförts att formuleringarna i direktivet därför i förlängningen faktiskt kan motarbeta syftet, dvs. en säker och uthållig hantering av radioaktiva ämnen. *Kungl. Tekniska högskolan* har anförts att det bör tydliggöras att undantag från principen om att varje land själv ska ta hand om det avfall som produceras i landet ska kunna ges så att små aktiverade metallografiska och mekaniska prover, t.ex. TEM-prover och prover för extraktion av helium och väte, inte behöver sändas tillbaka efter behandling om överenskommelse med utförande laboratorium om slutförvaring kan nås och Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrker detta.

Studsvik Nuclear AB har anförts att om de bestämmelser som grundas på principen att varje land själv ska ta hand om det avfall som produceras i landet ska anpassas, så att om det efter behandling utomlands kvarstår en radioaktiv rest så ska även denna rest skickas tillbaka till Sverige för slutförvaring, behöver uttrycket ”radioaktiv rest” definieras. *Studsvik Nuclear AB* har vidare anförts att vid många typer av undersökningar uppstår det en radioaktiv rest som inte går att särskilja. *Studsvik Nuclear AB* anser att uttrycket ”kärnämne som inte används på nytt” behöver definieras. *Östhammars kommun* anser att uttrycket ”upparbetning i Sverige” behöver definieras.

Jernkontoret har anförts att de strålkällor som hanteras inom stålbranschen, t.ex. fuktmätare för koks, nivåmätare i stränggjutningsanläggningar samt viss utrustning för kemisk analys, efter att de tjänat ut normalt skickas tillbaka till leverantören eller tas om hand av *Studsvik Nuclear AB* eller något annat företag som har tillstånd från Strålsäkerhetsmyndigheten. *Jernkontoret* har vidare anförts att eftersom förslaget undantar återsändandet av slutna strålkällor till leverantören kommer det inte att få några konsekvenser för svensk stålindustri.

Länsstyrelsen i Skåne län har ställt sig frågande till om förslaget kommer att skapa bekymmer med hantering av bestrålat provmaterial som uppkommer vid bestrålning i den planerade forskningsanläggningen ESS i Lund och som sedan förs till annat land.

Skånes universitetssjukhus tycker det är bra att särskilt tillstånd krävs för slutförvaring utomlands men man bör vid tillståndsprövningen beakta att *Studsvik* har monopol på slutförvaring av radioaktivt avfall i Sverige och därför bör det så långt möjligt underlättas för tillståndshavare som vill pröva möjligheten att deponera avfall i annat land i synnerhet i de fall då *Studsvik* inte har metoder för omhändertagande av vissa strålkällor.

Skälen för regeringens förslag

Enligt kärnavfallsdirektivets artikel 4.4 är huvudprincipen den att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades. Med undantag från huvudprincipen kan radioaktivt avfall slutförvaras i ett annat land om medlemsstaten har ingått ett avtal med det andra landet – en medlemsstat eller ett tredjeland – om att använda en anläggning för slutförvaring där.

Ett sådant avtal måste enligt artikel 4.4 uppfylla vissa krav i fråga om parter, innehåll och tid när det ska ha ingåtts. Det exporterande landet måste även innan transporten av radioaktivt avfall sker dels underrätta

EU-kommissionen om innehållet i ett sådant avtal, dels ha vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om ett antal förhållanden hos det mottagande landet, t.ex. att en anläggning för slutförvaring är i drift och har tillstånd att ta emot det radioaktiva avfallet.

Enligt 5 a § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet finns i dag krav på tillstånd för att här i landet slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall från en kärnteknisk anläggning eller en annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land. Detsamma gäller sådan lagring i Sverige som sker i avvaktan på slutförvaring (s.k. mellanlagring). Tillstånd får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det svenska kärnavfallsprogrammet inte försvåras. I praktiken innebär dessa mycket stränga regler att Sverige inte tar emot kärnavfall och använt kärnbränsle för slutförvaring. Ett sådant särskilt tillstånd enligt 5 a § lagen om kärnteknisk verksamhet är något som krävs vid sidan av de tillstånd till kärnteknisk verksamhet som sökanden i övrigt kan antas ha.

Det finns i dag inget förbud mot eller krav på tillstånd för att utomlands slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall som härrör från svensk verksamhet. I 5 a § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet anges endast att tillstånd enligt lagen inte får avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 20 a § strålskyddslagen (1988:220). Transport av kärnämne eller kärnavfall är kärnteknisk verksamhet enligt 1 § 2 lagen om kärnteknisk verksamhet och kräver således tillstånd enligt 5 § samma lag.

För radioaktivt avfall som inte härrör från kärnteknisk verksamhet finns det enligt svensk rätt inte något generellt förbud mot att svenskt radioaktivt avfall skickas till ett annat land för slutförvaring. Av 20 a § strålskyddslagen framgår dock att det finns ett förbud mot transporter av radioaktivt avfall till vissa platser.

I 20 a § strålskyddslagen anges att tillstånd inte får avse transporter till platser söder om 60 grader sydlig bredd, länder utanför Europeiska unionen, om landet är part i partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (SÖ 2002:42), eller ett land där import av radioaktivt avfall är förbjuden eller där det kan antas att det saknas förmåga att ta hand om sådant avfall på ett säkert sätt.

Med dessa bestämmelser, 5 a § andra stycket lagen om kärnteknisk verksamhet och 20 a § strålskyddslagen, genomförs artikel 16.1 i rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. I skälen för kärnavfallsdirektivet (punkt 9) anges att ett Euratomgemenskapssystem för övervakning och kontroll av gränsöverskridande transport av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle fastställs enligt direktiv 2006/117/Euratom. I kärnavfallsdirektivets artikel 4.4 anges att ett avtal om slutförvaring i ett annat land måste ta hänsyn till de kriterier som EU-kommissionen fastställt enligt artikel 16.2 i direktiv 2006/117/Euratom.

För att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra och upprätthålla direktivets krav på att undantag från huvudprincipen – att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades – ska få göras endast om ett avtal har ingåtts mellan länderna och om avtalet har ett visst innehåll, bör bestämmelser om krav på tillstånd för att utomlands slut-

förvara svenskt radioaktivt avfall införs i lagen om kärnteknisk verksamhet och, för avfall som inte härrör från kärnteknisk verksamhet, i strålskyddslagen. Genom ett sådant krav på tillstånd kan det säkerställas att kravet om avtal med visst innehåll kan upprätthållas. Detsamma gäller kärnavfallsdirektivets krav på information till kommissionen om innehållet i ett sådant avtal och krav på att det exporterande landet ska vidta rimliga åtgärder för att försäkra sig om vissa förhållanden i det mottagande landet, som t.ex. att det finns ett slutförvar som är i drift. Frågan om förutsättningar för tillstånd till slutförvaring utomlands behandlas i avsnitt 5.2.

Med radioaktivt avfall avses, enligt artikel 3 i kärnavfallsdirektivet, radioaktivt material i gasform, flytande form eller fast form, för vilket ingen ytterligare användning planeras eller övervägs. Använt kärnbränsle anses, om det är avsett för slutförvaring och inte ska upparbetas, som radioaktivt avfall enligt direktivet. Använt kärnbränsle som betraktas som en användbar resurs som kan upparbetas utgör inte radioaktivt avfall enligt definitionen i artikel 3.11. *Chalmers tekniska högskola* har påpekat att det för visst avfall, såsom använt kärnbränsle, inte är helt klart i nuläget om det är ett avfall eller en resurs och att formuleringarna i direktivet på grund av detta ter sig en aning stelbenta och kan motarbeta syftet med direktivet. I 2 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet görs redan i dag en uppdelning mellan å ena sidan använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar och som utgör kärnavfall och å andra sidan använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar och som utgör kärnämne.

Det som i direktivet benämns radioaktivt avfall och som omfattas av krav på avtal för att få slutförvaras i ett annat land motsvaras i Sverige dels av kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, dels av radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen (1988:220).

Det särskilda tillståndskravet i lagen om kärnteknisk verksamhet

I dag används uttrycket ”använt kärnbränsle” i lagen om kärnteknisk verksamhet, bl.a. i 5 a §. I 2 § 2 definieras ”kärnämne” bl.a. som använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar. Använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar är ”kärnavfall” enligt 2 § 3 a. Definitionen av kärnavfall i 2 § 3 a–d innefattar även andra företeelser som t.ex. radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning. Eftersom använt kärnbränsle kan utgöra både kärnämne och kärnavfall är det lämpligt att formulera den bestämmelse som nu behövs för att genomföra kärnavfallsdirektivets krav med uttrycket ”kärnämne som inte är avsett att användas på nytt”. Om ett kärnämne är avsett att användas på nytt är det ju inte fråga om slutförvaring. En bestämmelse med innebörden att det är förbjudet att utan tillstånd utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt, om avfallet eller ämnet kommer från en kärnteknisk anläggning eller annan kärnteknisk verksamhet i Sverige, bör tas in i lagen om kärnteknisk verksamhet. Ett sådant särskilt tillstånd är något som bör krävas vid sidan av de tillstånd till kärnteknisk verksamhet i övrigt som sökanden kan antas ha.

Huvudprincipen om slutförvaring i det egna landet och krav på avtal mellan länder för att göra undantag från huvudprincipen gäller inte för

kärnavfall eller för kärnämne som efter behandling eller upparbetning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkommit eller ämnet har sitt ursprung. Huvudprincipen gäller inte heller för sändningar av använt kärnbränsle från forskningsreaktorer till ett land dit bränsle för forskningsreaktorer levereras eller där det tillverkas. Från den föreslagna tillståndsplikten bör därför motsvarande undantag göras. Det förstnämnda undantaget genomför direktivets artikel 2.4 och det sistnämnda undantaget genomför artikel 2.3 b. Det finns inte behov av att definiera innebörden av ”upparbetning i Sverige”.

Det särskilda tillståndskravet i strålskyddslagen

Radioaktivt avfall är inte definierat i strålskyddslagen utan anges indirekt i 13 §. Ansvaret för slutförvaring av radioaktivt avfall har den som bedrivit en verksamhet med strålning enligt 13 § första stycket 1 strålskyddslagen. Radioaktivt avfall kan sägas vara ett radioaktivt ämne som det inte finns någon planerad användning för. Att den planerade användningen ska vara godtagbar för att det inte ska anses som radioaktivt avfall framgår av definitionen i artikel 3.7 i kärnavfallsdirektivet där det anges att det gäller radioaktivt material för vilket ingen ytterligare användning planeras eller övervägs av medlemsstaten eller av en fysisk eller juridisk person vars beslut godtas av medlemsstaten, och som står under tillsyn som radioaktivt avfall av en behörig tillsynsmyndighet inom ramen för medlemsstatens lagstiftning och regelverk. Tillståndsplikten bör därför gälla radioaktivt avfall eller annat radioaktivt ämne som det inte finns någon planerad eller godtagbar användning för.

Det finns en möjlighet för den som bedrivit en verksamhet med strålning att återsända kasserade slutna strålkällor till en leverantör eller tillverkare enligt 13 § första stycket 2 strålskyddslagen. Ett producentansvar regleras också i förordningen (2007:139) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor. Där framgår att en producent är skyldig att ta hand om radioaktiva produkter som är radioaktivt avfall.

Huvudprincipen om slutförvaring i det egna landet och krav på avtal mellan länder för att göra undantag från huvudprincipen gäller enligt kärnavfallsdirektivets artikel 2.3 a inte för återsändande av kasserade slutna strålkällor till en leverantör eller tillverkare. Inte heller för radioaktivt avfall som efter behandling eller upparbetning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkommit eller har sitt ursprung gäller kravet på avtal (artikel 2.4). Undantag från tillståndsplikten bör därför införas i strålskyddslagen dels för radioaktivt avfall som efter behandling eller upparbetning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkommit eller har sitt ursprung, dels för kasserade slutna strålkällor som återsänds till en leverantör eller en tillverkare av sådana strålkällor.

Övriga uppkomna frågor om tillståndskravets omfattning

Med de föreslagna lydelseerna har det så långt direktivet medger förtydligats att den slutförvaring utomlands av små aktiverade metallografiska och mekaniska prover kan ges tillstånd om förutsättningarna är uppfyllda.

Uttrycket ”radioaktiv rest” används inte i kärnavfallsdirektivet och inte i den svenska lagstiftningen. De krav på tillstånd som nu föreslås införas baseras på kärnavfallsdirektivets krav på avtal mellan länder för slutförvaring utomlands med de undantagsbestämmelser som direktivet medger. Det finns i detta lagstiftningsärende inte tillräckligt underlag för att på ett sätt som är förenligt med direktivet införa någon särskild reglering för ”radioaktiv rest” i den svenska lagtexten.

Frågan om hur den föreslagna tillståndsplikten kan komma att påverka hanteringen av bestrålat provmaterial som uppkommer vid bestrålning i den planerade forskningsanläggningen ESS i Lund och som sedan ska föras till annat land kan inte besvaras i nuläget. Kärnavfallsdirektivets krav är tvingande men med den föreslagna tillståndsplikten finns, i enlighet med direktivet, en möjlighet att få tillstånd för slutförvaring utomlands om förutsättningarna enligt kärnavfallsdirektivet är uppfyllda.

5.2 Avtal och andra förutsättningar för tillstånd

Regeringens förslag: Ett särskilt tillstånd för slutförvaring utomlands enligt lagen om kärnteknisk verksamhet eller strålskyddslagen får ges endast om det finns ett avtal om slutförvaring mellan Sverige och det andra landet. Ett sådant tillstånd får dessutom ges endast om fördelarna med slutförvaring i det andra landet från kärnsäkerhets- eller strålskyddssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett avtal om slutförvaring ska kunna godtas som grund för ett tillstånd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Till skillnad från regeringens förslag innebär promemorians förslag att det av lagtexten ska framgå att ett avtal mellan Sverige och ett annat land om slutförvaring ska vara förenligt med kriterier som har fastställts av EU-kommissionen enligt artikel 16.2 i rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Vidare är promemorians förslag otydligare i frågan om kravet på att slutförvaring utomlands ska vara lämpligare än slutförvaring i Sverige. Promemorians förslag innehåller inget förslag till ändring i den bestämmelse som upplyser om vilka verkställighetsföreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Remissinstanserna har i stort sett inte haft några synpunkter på förslaget. *Kärnavfallsrådet*, *Länsstyrelsen i Kalmar län* samt *Oskarshamns* och *Östhammars kommuner* har tillstyrkt förslaget till ändring i lagen om kärnteknisk verksamhet. *Kärnavfallsrådet* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* har tillstyrkt förslaget till ändring i strålskyddslagen. *Oskarshamns kommun* anser att det är rimligt att det finns en möjlighet att sluta avtal mellan medlemsländer om samverkan eftersom en del länder har små

mängder radioaktivt avfall som uppstått inom t.ex. medicin, forskning och utbildning. *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG)* anser att lydelsen ”om det vid en samlad bedömning framstår som klart mer lämpligt att slutförvaringen sker utomlands” är alltför godtycklig.

Skälen för regeringens förslag

Slutförvaring i ett annat land förutsätter ett avtal mellan länderna

Med undantag från huvudprincipen i kärnavfallsdirektivet kan radioaktivt avfall slutförvaras i ett annat land om medlemsstaten har ingått ett avtal med det andra landet – en medlemsstat eller ett tredjeland – om att använda en anläggning för slutförvaring där. Ett sådant avtal måste enligt kärnavfallsdirektivet ta hänsyn till de kriterier som har fastställts av EU-kommissionen enligt artikel 16.2 i rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Enligt den artikeln ska kommissionen fastställa kriterier med hänsyn till bl.a. relevanta säkerhetsnormer från det internationella atomenergiorganet (IAEA) som gör det lättare för medlemsstaterna att bedöma huruvida kraven för export är uppfyllda. Dessa kriterier återfinns i kommissionens rekommendation 2008/956/Euratom av den 4 december 2008 om kriterier för export av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle till tredjeland.

Strålsäkerhetsmyndighetens förslag innehöll en hänvisning i lagtexten till de kriterier som har fastställts av kommissionen i enlighet med artikel 16.2 i direktiv 2006/117/Euratom. Det är dock lämpligare att hänvisa till dessa kriterier i föreskrifter som meddelas av regeringen med stöd av lagen, eller att uttryckligen ta in dem i en sådan föreskrift.

Med den tillståndsplikt som föreslås i avsnitt 5.1 kan det säkerställas att det vid tillståndsprövningen kontrolleras att ett nödvändigt avtal finns och att andra förutsättningar är uppfyllda. Det bör därför införas ett krav på att ett tillstånd för slutförvaring utomlands enligt de särskilda bestämmelserna i lagen om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen får ges endast om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om sådant förvar.

Kärnavfallsdirektivet innehåller inget krav på att Sverige måste tillåta slutförvaring utomlands. I fråga om avfall som uppkommer i Sverige krävs dock ett avtal för att få slutförvara avfallet utomlands. Ett sådant avtal ska i så fall ingås mellan Sverige och det land där anläggningen för slutförvaring finns. Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen är det regeringen som är behörig att ingå internationella överenskommelser. Här avses avtal av offentligrättslig natur som innefattar någon form av förpliktelse för Sverige som stat. Ett avtal om slutförvaring i ett annat land av kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt faller inom denna kategori. Regeringen får enligt 10 kap. 2 § regeringsformen ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där varken riksdagens eller utrikesnämndens medverkan krävs. I 10 kap. 3 § regeringsformen anges när riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för riket bindande överenskommelse. Detta gäller när överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen

ska besluta om. Riksdagens godkännande krävs också om överenskomsten är av större vikt.

Om en verksamhetsutövare har för avsikt att ansöka om tillstånd att slutförvara utomlands, aktualiseras frågan om det finns ett avtal mellan Sverige och det andra landet eller om ett sådant avtal behöver ingås. Det kan tänkas att regeringen inte vill medverka till ett sådant avtal. Det kan också vara så att även regeringen anser att fördelarna med slutförvaring utomlands från kärnsäkerhets- eller strålskyddssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige och därför vill medverka till ett sådant avtal. Även i denna sistnämnda situation kan det krävas en hel del tid för att få ett sådant avtal till stånd.

Att ett sådant tillstånd dessutom endast bör få ges om fördelarna med slutförvaring utomlands tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige är ett uttryck för kärnavfallsdirektivets huvudprincip i artikel 4.4 om att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades.

Den nu föreslagna formuleringen att fördelarna med slutförvaring utomlands från kärnsäkerhets- eller strålskyddssynpunkt ska tydligt överväga fördelarna med slutförvaring i Sverige är mer preciserad än den formulering som kritiserats av *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG)*. Om det blir aktuellt att pröva en fråga om tillstånd att slutförvara utomlands, handlar bedömningen om huruvida slutförvaring utomlands är en från säkerhetssynpunkt tydligt säkrare slutförvaring än en slutförvaring i Sverige.

Avtalets innehåll

Med den föreslagna tillståndsplikten för slutförvaring utomlands säkerställs att prövningsmyndigheten kan se till att de krav som kärnavfallsdirektivet ställer är uppfyllda innan ett tillstånd ges.

Ett avtal om slutförvaring i ett annat land måste enligt kärnavfallsdirektivet ta hänsyn till de kriterier som har fastställts av EU-kommissionen enligt artikel 16.2 i rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. I den artikeln anges att kommissionen ska fastställa kriterier med hänsyn till bl.a. relevanta säkerhetsnormer från det internationella atomenergiorganet (IAEA) som gör det lättare för medlemsstaterna att bedöma om kraven för export är uppfyllda. Dessa kriterier återfinns i kommissionens rekommendation 2008/956/Euratom av den 4 december 2008 om kriterier för export av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle till tredjeland. Ett avtal mellan länder om att använda en anläggning för slutförvaring i något av länderna måste ha ingåtts innan kärnavfallet eller kärnämnet transporteras till det andra landet (artikel 4.4).

De kriterier som EU-kommissionen fastställer behöver på ett eller annat sätt komma till uttryck i det svenska regelverket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett avtal om slutförvaring utomlands ska kunna godtas, om vilka kriterier som det ska tas hänsyn till när avtalet ingås och vid vilken tidpunkt det ska ha ingåtts.

Vid export till ett land utanför EU måste det exporterande landet enligt artikel 4.4 underrätta EU-kommissionen om innehållet i avtalet innan en transport av kärnavfallet eller kärnämnet sker. Det exporterande landet måste vidare innan transporten sker ha vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att det mottagande landet har ingått ett avtal med Europeiska atomenergigemenskapen eller är part i konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (SÖ 1999:60). Vidare bör det andra landet ha ett program för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall med mål om en lika hög säkerhetsnivå som uppställs i kärnavfallsdirektivet. Slutligen måste det exporterande landet innan transporten sker ha vidtagit rimliga åtgärder för att försäkra sig om att anläggningen för slutförvaring i det andra landet har tillstånd att ta emot det radioaktiva avfallet i fråga, att den är i drift och sköts i enlighet med landets program för hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall (artikel 4.4 andra stycket a–c). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter i anslutning till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet om dessa förutsättningar.

Ansökans innehåll och utformning

Enligt den nuvarande formuleringen i 5 c § tredje stycket lagen om kärnteknisk verksamhet får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet. Tillståndsplikten för kärnteknisk verksamhet regleras i 5 § lagen om kärnteknisk verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter även om innehållet i och utformningen av ansökningar om sådana särskilda tillstånd för slutförvaring som nu föreslås.

5.3 Prövning av frågor om tillstånd

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om sådana särskilda tillstånd för slutförvaring i Sverige eller utomlands som krävs enligt lagen om kärnteknisk verksamhet eller strålskyddslagen.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens. Regeringens förslag innebär att det i lagtexten uttryckligen sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om sådana särskilda tillstånd för slutförvaring som avses i de berörda bestämmelserna.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Det behöver förtydligas att det är regeringen som prövar frågor om tillstånd till slutförvaring i ett annat land än det land som kärnavfallet eller kärnämnet kommer från. Regeringen bör även kunna delegera prövningen av sådana tillståndsfrågor till en myndighet. Därför föreslås att en sådan bestämmelse införs.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och strålskyddslagen (1988:220) träder i kraft den 1 maj 2014.

Promemorian hade inget förslag om ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på tidpunkten för ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Den svenska lagstiftning som behövs för att genomföra kärnavfallsdirektivet skulle ha varit i kraft senast den 23 augusti 2013. Eftersom arbetet med lagändringarna blivit försenat bör dessa träda i kraft så snart som möjligt.

7 Konsekvenser

Statsfinansiella konsekvenser

Förslagen innebär att regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer, exempelvis Strålsäkerhetsmyndigheten, kan komma att få pröva tillståndsansökningar om slutförvaring utomlands men dessa bedöms bli mycket få till antalet. De kostnader som detta kan medföra kan finansieras genom avgifter. Förslagen kommer därför inte att medföra några statsfinansiella kostnader.

Konsekvenser för företag

De företag som mest berörs av förslaget om tillståndskrav och avtal som villkor för export är de som på olika sätt hanterar strålkällor. Uttjänta strålkällor återsänds normalt till utländska leverantörer för omhändertagande. Eftersom de förslagna tillståndsbestämmelserna undantar just återvändande av kasserade strålkällor till utländska leverantörer och tillverkare bör förslaget inte medföra några konsekvenser. Export av annat radioaktivt avfall, kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt sker ytterst sällan. Därför bör förslagen inte heller medföra några konsekvenser i den delen.

Den föreslagna regleringen får inga effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Konsekvenser för miljön

Förslagen om krav på tillstånd och avtal med visst innehåll mellan Sverige och ett annat land om att utnyttja en anläggning för slutförvaring som är i drift i det andra landet kan få positiva konsekvenser för miljön då denna fråga inte varit reglerad tidigare. I praktiken förväntas förslagen

inte medföra några konsekvenser eftersom Sverige i stort sett inte heller tidigare utomlands slutförvarat kärnavfall, kärnämne som inte är avsett att användas på nytt eller annat radioaktivt avfall.

8 Författningskommentar

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

5 a §

I inledningen av *första stycket* förtydligas att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som prövar frågor om tillstånd enligt 5 a §. Stycket får en annan redaktionell utformning genom en punktuppställning där den *första punkten* motsvarar det nuvarande första stycket med den förändringen dels att sista meningen i det nuvarande första stycket utgår och flyttas till 5 b §, dels att uttrycket ”använt kärnbränsle” ändras till uttrycket ”kärnämne som inte är avsett att användas på nytt”. Punkten handlar om tillstånd till slutförvaring eller mellanlagring i avvaktan på slutförvaring. Eftersom slutförvaring alltid avser avfall eller ämnen som inte är avsedda att användas på nytt, får omformuleringen ingen praktisk betydelse. I bestämmelsen ändras uttrycket ”här i landet” till ”i Sverige”.

Första stycket andra punkten är en ny bestämmelse med innebörd att det även är förbjudet att utan tillstånd utomlands slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt, om avfallet eller ämnet kommer från en kärnteknisk anläggning eller annan kärnteknisk verksamhet i Sverige. Kravet på tillstånd är en förutsättning för att på ett ändamålsenligt sätt genomföra artikel 4.4 i kärnavfallsdirektivet som ställer krav på att det som i direktivet definieras som radioaktivt avfall (och som i Sverige i benämns kärnavfall, kärnämne som inte är avsett att användas på nytt eller annat radioaktivt avfall) ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades såvida det inte har ingåtts ett avtal som uppfyller vissa villkor med ett annat land om att använda en anläggning för slutförvaring där. Genom kravet på tillstånd säkerställs att krav på avtal kan upprätthållas av den som prövar ansökan om tillstånd. Sådana kärnämnen som det finns en avsedd användning för omfattas inte av direktivets artikel 4.4.

Det nuvarande andra stycket utgår ur paragrafen och flyttas till 5 b § tredje stycket. I det nya *andra stycket* införs undantag från kravet på tillstånd där *första punkten* motsvarar kärnavfallsdirektivets artikel 2.4 och *andra punkten* motsvarar artikel 2.3 b. Enligt artikel 2.4 påverkar inte direktivet den rätt en medlemsstat har att efter bearbetning återsända det radioaktiva avfallet (i Sverige benämnt kärnavfall, kärnämne som inte är avsett att användas på nytt eller radioaktivt avfall) till dess ursprungsland, om radioaktivt avfall ska sändas till den medlemsstaten för bearbetning eller annat material ska sändas till den medlemsstaten för återvinning av det radioaktiva avfallet. I *första punkten* anges därför att

tillståndsplikten enligt första stycket 2 inte gäller kärnavfall eller kärnämne som efter behandling eller upparbetning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkommit eller ämnet har sitt ursprung.

I kärnavfallsdirektivets artikel 2.3 a–c finns undantag från tillämpligheten av artikel 4.4. Undantaget i artikel 2.3 a om återsändande av kasserade slutna strålkällor har, när det gäller tillverkare som omfattas av svensk jurisdiktion, sin motsvarighet i 13 § första stycket 2 strålskyddslagen (1988:220). Undantaget i artikel 2.3 b har tagits in i *andra stycket andra punkten* som anger att tillståndsplikten inte gäller använt kärnbränsle från forskningsreaktorer som i enlighet med tillämpliga internationella avtal sänds till ett land som tar emot bränsle för forskningsreaktorer eller tillverkar sådant bränsle.

Annat radioaktivt avfall än kärnavfall eller kärnämne som inte är avsett att användas på nytt regleras i strålskyddslagen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.3.

5 b §

Första stycket innebär en sammanslagning av de nuvarande första och andra styckena. Det nuvarande tredje stycket utgår ur paragrafen och flyttas till 6 §.

Andra stycket motsvarar det nuvarande andra stycket i 5 a § som har flyttats hit. Bestämmelsen innebär att tillstånd inte kan ges för transporter av kärnämne som inte är avsett att användas på nytt eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 20 a § strålskyddslagen (1988:220).

I det nya *tredje stycket första meningen* anges att tillstånd till slutförvaring eller mellanlagring i avvaktan på slutförvaring i Sverige enligt 5 a § första stycket 1 endast får ges om det finns synnerliga skäl och det s.k. forsknings- och utvecklingsprogrammet inte försvåras. Detta motsvarar sista meningen i 5 a § första stycket som har flyttats hit. Vidare införs i *tredje styckets andra mening*, i enlighet med kärnavfallsdirektivets artikel 4.4 första stycket, ett krav på att tillstånd för slutförvaring utomlands enligt 5 a § första stycket 2 endast får ges om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om sådan förvaring. Vidare anges i *andra meningen* att ett tillstånd till slutförvaring utomlands enligt 5 a § första stycket 2 endast får ges om fördelarna med slutförvaring utomlands från kärnsäkerhetssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige. Detta är ett uttryck för huvudprincipen om att radioaktivt avfall ska slutförvaras i den medlemsstat där det genererades enligt artikel 4.4 i kärnavfallsdirektivet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

5 c §

Paragrafen ändras genom att andra och tredje stycket utgår och flyttas till den nya 5 d §.

5 d §

Paragrafen är ny. I *första stycket första punkten* införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att med-

delat föreskrifter om vad som krävs av ett avtal om slutförvaring i ett annat land för att det avtalet ska kunna godtas som grund för ett tillstånd.

Första stycket andra punkten utgörs av det bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning även i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag, som utgått ur 5 c § andra stycket och flyttats hit. Bemyndigandet har fått en något annan språklig utformning.

Andra stycket utgörs av den upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om innehållet i och utformningen av en ansökan om tillstånd till kärnteknisk verksamhet som har flyttats hit från 5 c § tredje stycket. Bestämmelsen har fått en annan utformning genom att uttrycket ”tillstånd till kärnteknisk verksamhet” har ändrats till uttrycket ”tillstånd enligt denna lag”.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

6 §

Paragrafen är ny och innehåller en upplysning om att det finns bestämmelser om krav på tillstånd i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken. Bestämmelsen motsvarar det nuvarande andra stycket i 5 a § som flyttas hit.

8.2 Förslaget till lag om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

20 §

I paragrafens *första stycke* införs en ny *femte punkt* som innebär att tillstånd enligt strålskyddslagen krävs för att utomlands slutförvara radioaktivt avfall eller annat radioaktivt ämne som det inte finns någon planerad och godtagbar användning för, om avfallet som kommer från en verksamhet med strålning i Sverige.

Ett nytt *andra stycke* införs med bestämmelser om undantag från tillståndsplikten enligt den nya femte punkten i första stycket. Tillståndsplikten gäller inte radioaktivt avfall som efter behandling eller uppberedning i Sverige ska slutförvaras i det land där avfallet har uppkommit eller ämnet har sitt ursprung. Undantaget i kärnavfallsdirektivets artikel 2.3 a om återsändande av kasserade slutna strålkällor har, när det gäller tillverkare som omfattas av svensk jurisdiktion, sin motsvarighet i 13 § första stycket 2 strålskyddslagen (1988:220). Direktivet medger att slutna strålkällor skickas till tillverkare eller leverantörer i ett annat land, dvs. även om tillverkaren eller leverantören inte omfattas av svensk jurisdiktion. Tillståndsplikten gäller därför inte för kasserade slutna strålkällor som återsänds till en leverantör eller en tillverkare av sådana strålkällor.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.

20 b §

Paragrafen är ny. I enlighet med kärnavfallsdirektivets artikel 4.4 första stycket innebär bestämmelsen i *första punkten* att tillstånd för slutförvar-

ing enligt 20 § första stycket 5 endast får ges om det mellan Sverige och det andra landet finns ett avtal om sådan förvaring.

I *andra punkten* anges dessutom att ett tillstånd till slutförvaring utomlands enligt 20 § första stycket 5 endast får ges om fördelarna med slutförvaring utomlands från strålskyddssynpunkt tydligt överväger fördelarna med slutförvaring i Sverige.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

20 c §

Paragrafen är ny och innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att ett avtal om slutförvaring enligt 20 b § ska kunna godtas som grund för ett tillstånd.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2.

Promemorians lagförslag

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd här i landet slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall från en kärnteknisk anläggning eller en annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land. Detsamma gäller sådan lagring som sker i avvaktan på slutförvaring (mellanlagring). Tillstånd får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras.

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd här i landet slutförvara använt kärnbränsle, *kärnämne som inte används på nytt* eller kärnavfall från en kärnteknisk anläggning eller en annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land. Detsamma gäller sådan lagring som sker i avvaktan på slutförvaring (mellanlagring). Tillstånd får ges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras.

Det är inte tillåtet att utan särskilt tillstånd slutförvara använt kärnbränsle, kärnämne som inte används på nytt och kärnavfall som har uppkommit i Sverige i ett annat land. Tillstånd får endast ges om

1. det vid en samlad bedömning framstår som klart mer lämpligt att slutförvaringen sker utomlands, och

2. det finns ett avtal, som tar hänsyn till de kriterier som har fastställts av kommissionen i enlighet med artikel 16.2 i direktiv 2006/117/Euratom, mellan Sverige och det land där slutförvaringen ska ske.

Andra stycket gäller inte

1. återvunnet använt kärnbränsle eller kärnavfall som återsänds till sitt ursprungsland efter behandling eller upparbeting i Sverige, eller

2. sändningar av använt kärnbränsle från forskningsreaktorer till ett land dit bränsle för forskningsreaktorer levereras eller där det tillverkas.

Frågor om särskilt tillstånd enligt första eller andra stycket prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillstånd enligt denna lag får inte avse transporter av använt kärnbränsle eller kärnavfall till platser eller länder som anges i 20 a § strålskyddslagen (1988:220).

Förslag till lag om ändring i strålskyddslagen
(1988:220)

20 b §

Det är inte tillåtet att utan särskilt tillstånd slutförvara radioaktivt avfall som har uppkommit i Sverige i ett annat land.

Tillstånd får endast ges om

1. det vid en samlad bedömning framstår som klart mer lämpligt att slutförvaringen sker utomlands, och

2. det finns ett avtal, som tar hänsyn till de kriterier som har fastställts av kommissionen i enlighet med artikel 16.2 i direktiv 2006/117/Euratom, mellan Sverige och det land där slutförvaringen ska ske.

Första stycket gäller inte

1. radioaktivt avfall som återsänds till sitt ursprungsland efter bearbetning eller återvinning i Sverige, eller

2. kasserade slutna strålkällor som återsänds till en leverantör eller tillverkare.

Förteckning över remissinstanserna

Arbetsmiljöverket, Kustbevakningen, Kärnavfallsrådet, Kärnavfallsfonden, Läke­medelsverket, länsstyrelserna i Hallands, Kalmar, Skåne, Stockholms, Södermanlands, Uppsala och Västra Götalands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Kävlinge, Oskarshamns och Östhammars kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, Chalmers tekniska högskola, Kungl. Tekniska högskolan, Lunds universitet, Uppsala universitet, Skånes universitetssjukhus, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, Miljörörelsens kärnavfallssekreteriat, Forsmarks Kraftgrupp AB, Jernkontoret, Studsvik Nuclear AB, Svensk Energi, Svensk förening för nuklearmedicin, Svensk Kärnbränslehantering AB, Westinghouse Electric Sweden AB.