

Kommittédirektiv



Översyn av lagen om kärnteknisk verksamhet

**Dir.
2017:76**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka behovet av ändringar i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) och förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet och vid behov även föreslå ändringar i strålskyddslagen och nödvändiga följdändringar i miljöbalken och finansieringslagstiftningen.

Utredaren ska bl.a.

- undersöka möjligheter och fördelar med att samordna ansvarsförhållandena enligt kärntekniklagen och miljöbalken,
- analysera för- och nackdelar med att separera ansvaret för kärnsäkerhet och strålskydd från det långsiktiga ansvaret för avveckling och omhändertagande av avfall,
- analysera vad som bör krävas vid ett eventuellt byte av tillståndshavare och förutsättningar för ägarprövning vid förändringar i ägandet av reaktorbolag,
- se över definitionen av kärnavfall och radioaktivt avfall och hur en mer ändamålsenlig gränsdragning mellan svenskt och utländskt avfall kan utformas, och
- föreslå reglering av sistahandsansvaret efter förslutning av ett slutförvar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

Omvärldsförändringar ställer nya krav

Sedan riksdagen antog lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet för drygt 30 år sedan har stora förändringar skett på det kärntekniska området. Förutom den tekniska utvecklingen har Sverige blivit medlem i EU inklusive den Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom), där sedan ett knappt decennium även kärnsäkerhet och hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall omfattas av europeisk lagstiftning. Två stora kärnkraftsolyckor har inträffat, 1986 i Tjernobyli och 2011 i Fukushima. Ett antal nya internationella konventioner relaterade till lagens tillämpningsområde har tillkommit. Dessa är några av de viktigaste omvärldsförändringarna som föranlett ändringar och uppdateringar av kärntekniklagen. Även det säkerhetspolitiska läget internationellt har förändrats vilket även har betydelse för frågor kring nukleär icke-spridning och fysiskt skydd av anläggningarna.

De svenska reaktorerna har varit i drift under lång tid och flera reaktorer har och kommer de närmaste åren att tas ur drift och därefter avvecklas. Detta medför att den svenska kärnkraften hamnat i en ny fas med nya utmaningar som inte tidigare i detalj varit kända. Efter drygt tre decennier finns det därför skäl att göra en översyn av kärntekniklagen för att säkerställa att den är relevant och ändamålsenlig för överskådlig tid framöver.

Uppdraget att se över kärntekniklagen

Syftet med utredningen är att genomföra en översyn av kärntekniklagen så att den ger en god grund för effektiv myndighetsutövning och möjliggör en ändamålsenlig organisation och samhällsekonomisk effektivitet utan att tillståndshavarens ansvar för kärnsäkerhet och strålskydd försvagas och där det långsiktiga ansvaret för avveckling och omhändertagande av det uppkomna avfallet säkerställs. Lagstiftningen inom det Europeiska samarbetet och särskilt lagstiftningen under fördraget om upprättandet av den Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) ska beaktas.

Hur kan ansvarsförhållandena mellan miljöbalken och kärntekniklagen harmoniseras?

Den svenska lagstiftningen om kärnsäkerhet och strålskydd vid de kärntekniska anläggningarna, placerar allt ansvar på tillståndshavarna. Även på internationell nivå har regleringen samma utgångspunkt. På global nivå framgår det av konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (SÖ 1999:60) (kärnavfallskonventionen) och på EU-nivå av rådets direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (kärnsäkerhetsdirektivet) och av 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 (kärnavfallsdirektivet).

Principen om att förorenaren betalar kommer till uttryck i kärntekniklagen bl.a. genom att tillståndshavaren ska svara för kostnaderna för de åtgärder som en tillståndshavare är skyldig att vidta enligt samma lag (13 § första stycket 1 kärntekniklagen).

En tillståndshavare har enligt kärntekniklagen även skyldigheter att bl.a. betala kärnavfallsavgifter och ställa säkerheter enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen). Kärnavfallsavgifterna fonderas i kärnavfallsfonden. Syftet med lagen och tillhörande förordning (2008:715) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen) är att säkra tillräckliga finansiella medel, i huvudsak under de kärntekniska anläggningarnas drifttid, för att sedan kunna använda medlen för kostnaderna för att omhänderta det använda kärnbränsle och det kärnavfall som uppkommit. Finansieringslagen och finansieringsförordningen är för närvarande föremål för översyn.

En tillståndshavares ansvar enligt kärntekniklagen (och därmed även enligt finansieringslagen) kvarstår även om tillståndet återkallas, giltighetstiden går ut eller om en kärnkrafts-

reaktor har stängts permanent (14 §). Det saknas dock tydliga bestämmelser om vad som ska gälla vid byte av tillståndshavare. I förarbetena till kärntekniklagen anges att en ny tillståndshavare bara får ta över det samlade ansvaret om den tidigare samtidigt befrias från samtliga skyldigheter (prop. 1992/93:98 s. 37). Enligt kärntekniklagen finns det därmed aldrig mer än en ansvarig, nämligen den aktuella tillståndshavaren eller den tillståndshavare som har förlorat sitt tillstånd utan att någon ny har tagit över det. Det kan samtidigt konstateras att kärntekniklagen inte är skriven med fokus på arbetet med avvecklingen av verksamheterna.

I miljöbalken däremot har principen om att förorenaren betalar utformats så att det är den som bedriver eller tidigare har bedrivit verksamhet som ska bära ansvaret. Detta ansvar kvarstår oavsett om verksamheten har bedrivits med tillstånd och oavsett om någon annan senare har bedrivit verksamhet på samma plats. Ansvaret för åtgärder för återställande och efterbehandling och kostnaderna för detta är alltså inte kopplat till den som för tillfället är tillståndshavare, utan till den vars verksamhet är orsak till behovet av åtgärder för återställande och efterbehandling.

Frågor om ansvar för avveckling enligt kärntekniklagen respektive återställning och efterbehandling enligt miljöbalken är mer aktuella än de har varit tidigare, eftersom det har fattats beslut om att stänga flera reaktorer. Dessutom uppkommer frågan om vad som bör krävas för ett byte av tillståndshavare, och frågan om ansvaret för det faktiska utförandet av avvecklingen enligt kärntekniklagen och om kostnaderna för avvecklingen bör ligga hos ett och samma bolag eller om ansvaret skulle kunna bäras av olika bolag.

Det primära syftet med kärntekniklagen och strålskyddslagen är att upprätthålla säkerheten och skydda människor och miljö från skadlig verkan från strålning. Det finns därmed en risk att ansvaret för kärnsäkerhet och strålskydd ställs mot ansvaret för avveckling och omhändertagande av uppkommet avfall och finansiering.

Utgångspunkten ska vara att den som bedriver kärnteknisk verksamhet och som producerar kärnavfall och andra restpro-

duktioner och som i dag är tillståndshavare enligt kärntekniklagen och är ansvarig verksamhetsutövare enligt miljöbalken, också i fortsättningen tar sitt ansvar för att finansiera avvecklingen och hanteringen av restprodukterna, inklusive det använda kärnbränslet i enlighet med finansieringslagens krav.

Att föra över tillståndet till en ny verksamhetsutövare som har avveckling och rivning som verksamhetsmål förutsätter i dag att denna samtidigt har den finansiella kapacitet som krävs av en tillståndshavare enligt kärntekniklagen. Vid en överföring av tillståndet, och därmed ansvaret för avveckling och omhändertagande av det uppkomna avfallet, bryts i viss mån principen att förorenaren betalar. Ett alternativ kan vara att tillståndshavaren uppdrar åt någon annan att utföra själva avvecklingsarbetet. Denna blir dock inte tillståndshavare för den verksamhet som bedrivs och ansvaret för kärnsäkerheten och strålskyddet ligger därmed också kvar på tillståndshavaren.

Kärnsäkerhetsdirektivet kräver att det är tillståndshavaren som har det fulla ansvaret för säkerheten och att detta ansvar inte kan delegeras. Samtidigt kan det konstateras att vid prövning av "tillståndshavarbyten" som skett nyligen, t.ex. Ågestaverket (dnr M2015/01822/Ke), har vikten av det finansiella ansvaret haft en avgörande betydelse. Därmed uppstår ett oundvikligt "avstånd" mellan tillståndshavare och verksamhetsutövare när verksamheten läggs ut på en underentreprenör.

Ansvaret för att finansiera avveckling och hantering av restprodukterna i enlighet med finansieringslagens krav åligger de reaktorbolag som är tillståndshavare enligt kärntekniklagen. Dessa betalar kärnavfallsavgifter baserat på sin elproduktion men har i regel inga egna tillgångar. Finansieringslagstiftningen ställer dock krav på reaktorbolagen att ställa säkerheter, vilket som regel uppfylls genom att dessa låter sina ägare ställa moderbolagsgarantier. Det finns i dag inga krav på ägarprövning vid förändringar i ägandet av reaktorbolag.

Utredaren ska därför

- undersöka möjligheter och lämna förslag till hur ansvarsförhållandena enligt kärntekniklagen och miljöbalken kan samordnas,
- undersöka för- och nackdelar med och lämna förslag till hur ansvaret för kärnsäkerhet och strålskydd kan separeras från det långsiktiga ansvaret för avveckling och omhändertagande av avfall,
- undersöka möjligheterna och lämna förslag till hur det finansiella ansvaret kan kvarstå på den eller de tidigare verksamhetsutövare som producerat avfallet, eller t.ex. på ägarbolagen om en överföring av det kärntekniska tillståndet beviljas till en ny tillståndshavare, och
- undersöka behovet av och lämna förslag till hur ägarprövning kan utformas vid förändringar i reaktorbolagens ägarstruktur.

När blir en reaktor slutligt avställd?

Enligt nuvarande lagstiftning blir en reaktor betraktad som permanent avställd först när den inte har levererat el de senaste fem åren. Hur en reaktor blir en permanent avställd reaktor tidigare (dvs. innan fem år gått) är däremot oklart. En fråga som uppstår är om det är tillräckligt att konstatera att tillståndshavaren varken har vilja eller förmåga att återuppta produktionen, eller om en anmälan ska krävas. En koppling till tillstånd för avveckling enligt miljöbalken har diskuterats. Detta skulle dock kunna innebära en diskrepans i förhållande till de fall där femårsregeln tillämpas då en sådan permanent avställning rimligen inte kan kräva tillstånd enligt miljöbalken. Tidpunkten för övergången har också betydelse för den tillsyn som bedrivs enligt krav och de avgifter som tas ut för detta.

Utredaren ska därför

- undersöka förutsättningarna för och lämna förslag på hur en bestämmelse om anmälningsplikt för permanent avställd reaktor kan utformas.

Sistahandsansvar

När en verksamhet upphört och verksamhetsutövaren bedöms ha uppfyllt sina förpliktelser behöver det slutliga ansvaret preciseras. Det finns reglering om detta dels på global nivå genom kärnavfallskonventionen och dels på EU-nivå genom kärnavfallsdirektivet, men detta är ännu inte genomfört i svensk lagstiftning.

Utredaren ska därför

- undersöka vem som bör bära ansvaret för använt kärnbränsle, kärnavfall och radioaktivt avfall när det har lagts i ett slutförvar,
- analysera och belysa när det kan anses att en verksamhetsutövare har fullgjort sina skyldigheter och bortskaffat de restprodukter och avfall som man producerat och att detta är omhändertaget i enlighet med lagstiftningen, och
- undersöka förutsättningarna för och lämna förslag på hur ett sistahandsansvar bör regleras efter att ett slutförvar har förslutits.

Uppdelningen mellan kärnavfall och radioaktivt avfall

I den nuvarande lagstiftningen görs en uppdelning mellan kärnavfall i kärntekniklagen och radioaktivt avfall i strålskyddslagen. Strålskyddslagen saknar dock en definition av radioaktivt avfall. Denna distinktion är dock inte viktig utifrån teknisk synvinkel vid behandling, mellanlagring eller slutförvaring av radioaktivt avfall. Här har avfallets fysikaliska och kemiska egenskaper avgörande betydelse för hur avfallet ska hanteras. Det bör dock i sammanhanget observeras att i finansieringslagstiftningen finns begreppet ”restprodukter” som behöver beaktas.

Grundprincipen om att kärnavfall och radioaktivt avfall ska slutförvaras i det land där det producerats har sedan länge varit en viktig princip i svensk lagstiftning. Detta är också grundregeln i lagstiftningen på EU-nivå enligt kärnavfallsdirektivet.

I kärnavfallsdirektivet finns däremot ingen motsvarande uppdelning mellan kärnavfall och radioaktivt avfall och endast begreppet radioaktivt avfall används.

Den nuvarande regleringen med tillhörande praxis är svåröverskådlig och får, i och med genomförandet av kärnavfallsdirektivet, oönskade effekter för de verksamheter som sysslar med provning och annan behandling av radioaktivt material och avfall. Den nuvarande regleringen riskerar att leda till att undersökningar av betydelse för kärnsäkerheten försvåras eller t.o.m. omöjliggörs.

Vidare får kärntekniklagens definition av kärnavfall till följd att ett radioaktivt ämne som härstammar från en verksamhet i ett annat land, men som sedan ingår i en annan verksamhet i Sverige, enligt kärntekniklagen ändå ska betraktas som utländskt kärnavfall. När materialet ska kasseras krävs då särskilt tillstånd från regeringen om att slutförvara det i Sverige. Att i dessa fall skicka materialet till ursprungslandet kan vara förenat med såväl administrativa som strålskyddsmässiga problem genom bl.a. stråldoser till personal som skulle kunna undvikas.

Även det omvända kan innebära problem när material som tas ur en reaktor för att användas i en verksamhet i ett annat land per definition betraktas som kärnavfall i Sverige men inte av mottagarlandet.

Utredaren ska därför

- undersöka för- och nackdelar med att samordna begreppen kärnavfall enligt kärntekniklagen och radioaktivt avfall enligt strålskyddslagen och kärnavfallsdirektivet, och
- undersöka och lämna förslag på hur en mer ändamålsenlig gränsdragning mellan svenskt och utländskt avfall kan utformas.

Producentansvaret för radioaktivt avfall

Sedan 2007 gäller producentansvar för alla produkter som innehåller radioaktiva ämnen. Producentansvaret regleras i två olika författningar; förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning gäller för elektriska och elektroniska produkter

som innehåller strålkälla och förordningen (2007:193) för producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor gäller för övrigt radioaktivt avfall från icke-kärnteknisk verksamhet. Därutöver framgår av 13 § strålskyddslagen att den som innehar en strålkälla är ansvarig för att den tas om hand när den blir avfall. Innehav och hantering av strålkällor är verksamhet med strålning enligt strålskyddslagen och i regel tillståndspliktig verksamhet. Systemet med uteslutande producentansvar som lösning på ett strålsäkert omhändertagande av radioaktivt avfall har ifrågasatts av marknadsaktörerna.

På uppdrag av regeringen redovisade Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) i december 2012 (SSM2012-1300) en beskrivning av det rättsliga läget avseende producentansvaret för produkter som innehåller radioaktiva ämnen och en analys av producentansvaret som lösning för omhändertagande av radioaktiva produkter. I utredningen pekade SSM på ett antal brister i regelverket och föreslog att förordningen (2007:193) för producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor tas bort, dvs. en återgång till det tidigare ansvaret för innehavaren att säkerställa omhändertagande av det radioaktiva avfallet.

Utredaren ska därför

- analysera bristerna i den befintliga lagstiftningen och undersöka möjligheterna för en bättre reglering av producentansvaret för omhändertagande av radioaktivt avfall från icke-kärnteknisk verksamhet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva förslagets konsekvenser och beräkna de eventuella kostnaderna för verksamhetsutövare, staten och berörda myndigheter. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå en finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Arbetet bör bedrivas i nära samverkan med berörda myndigheter och berörda verksamhetsutövare.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

(Miljö- och energidepartementet)