

Regeringens proposition

1986/87: 24

om förbud mot nya kärnkraftsreaktorer
m. m.



Prop.
1986/87: 24

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 9 oktober 1986.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i kärntekniklagen tas in ett förbud mot att
uppföra nya kärnkraftsreaktorer. Dessutom föreslås förbud mot sådana
förberedelseåtgärder som syftar till att uppföra en ny reaktor.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 och 6 §§ lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

För kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd enligt denna lag. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

För kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd enligt denna lag. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. *Tillstånd att uppföra en kärnkraftsreaktor får inte meddelas.*

I fråga om kärnämne eller kärnavfall i små mängder eller med låga halter av radioaktivitet kan regeringen i förordning meddela föreskrifter om tillstånd för envar eller för viss yrkesgrupp eller för vissa inrättningar, institutioner eller företag att använda ämnet eller avfallet i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska, industriella eller kommersiella ändamål.

6 §

Utöver tillstånd enligt 5 § krävs särskilt tillstånd av regeringen för att en kärnkraftsreaktor första gången skall få tillföras kärnämne så att en självunderhållande kärnreaktion kan ske.

Tillstånd lämnas endast om reaktorns innehavare har

1. visat att det för hantering och slutlig förvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från detta finns en metod som kan godtas med hänsyn till säkerhet och strålskydd, och

2. företett ett program för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att i reaktorn använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från detta skall kunna hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt.

Utarbetande av konstruktionsritningar, kostnadskalkylering, beställande av utrustning och andra förberedande åtgärder får inte vidtas i syfte att inom landet uppföra en kärnkraftsreaktor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 oktober 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om förbud mot nya kärnkraftsreaktorer m. m.

1 Inledning

Efter folkomröstningen i kärnkraftsfrågan år 1980 antog riksdagen vissa allmänna riktlinjer för energipolitiken, som innebär bl. a. att ingen kärnkraftsutbyggnad skall ske utöver de tolv reaktorer som numera är i drift (prop. 1979/80: 170, NU 70, rskr. 410). För kärnteknisk verksamhet gäller lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Av denna framgår inte uttryckligen att några ytterligare tillstånd att uppföra och ladda kärnkraftsreaktorer inte skall ges. Mot bakgrund av bl. a. detta utarbetades inom industridepartementet ett förslag till lag om ändring i lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet.

Regeringen beslöt den 26 juni 1986 att inhämta lagrådets yttrande över det utarbetade lagförslaget.

Förslaget bör fogas till protokollet som *bilaga 1*.

Lagrådets yttrande över förslaget bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

Jag återkommer till yttrandet i specialmotiveringen till den föreslagna nya 6 §.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmän bakgrund

Sedan en rådgivande folkomröstning i kärnkraftsfrågan hållits på våren 1980 lade regeringen fram en proposition (prop. 1979/80: 170) om vissa energifrågor. Propositionen innehöll bl. a. förslag till vissa allmänna riktlinjer för energipolitiken med utgångspunkt i resultatet av den rådgivande folkomröstningen. Riksdagens beslut (NU 1979/80: 70, rskr. 410) med anledning av propositionen innebar att vissa allmänna riktlinjer för den framtida energipolitiken lades fast. Dessa riktlinjer innebär bl. a. att ingen kärnkraftsutbyggnad skall äga rum utöver de tolv reaktorer som vid tiden för riksdagsbeslutet var i drift, var färdiga att tas i drift eller var under

uppförande. Vidare angavs att kärnkraften skall avvecklas i den takt som är möjlig med hänsyn till behovet av elektrisk kraft för att upprätthålla sysselsättning och välfärd. Säkerhetsaspekter skall avgöra i vilken ordningsföljd reaktorerna tas ur drift. I propositionen bedömdes reaktorernas tekniska livslängd vara ca 25 år. Riksdagen, som ansåg det vara nödvändigt att ange den tidsperiod inom vilken avvecklingen skulle ske, uttalade därför att den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010. Slutligen uttalade riksdagen att bestämmelser angående antalet reaktorer och avvecklingsperiodens längd torde böra införas i lagstiftningen på kärnkraftsområdet.

Sedan dessa riktlinjer lagts fast av riksdagen skedde en viss samordning av lagstiftningen på kärnkraftsområdet genom lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), som trädde i kraft den 1 februari 1984. Lagens huvudsakliga syfte är att upprätthålla säkerheten vid kärnteknisk verksamhet, främst då vid reaktorerna under den tid dessa är i drift. I propositionen (prop. 1983/84: 60) om ny lagstiftning på kärnenergiområdet, som låg till grund för kärntekniklagen, berörde jag (s. 59 f) något behovet av lagstiftning beträffande antalet reaktorer och avvecklingsperiodens längd. Riksdagen hade ju, som jag nyss nämnde, gjort ett uttalande i frågan. Jag ansåg emellertid en lagreglering av antalet reaktorer obehövlig, eftersom den frågan omfattades av riksdagens riktlinjer för den framtida energipolitiken. Beträffande avvecklingsperiodens längd ansåg jag att en lagreglering härom borde anstå tills alla frågor som behöver regleras vid en avveckling finns klarlagda. I sitt beslut (NU 1983/84: 17, rskr. 135) med anledning av propositionen biträdde riksdagen min uppfattning i dessa frågor.

En grundläggande bestämmelse i kärntekniklagen är att all kärnteknisk verksamhet kräver tillstånd. Vad gäller kärnkraftsreaktorer krävs, dels tillstånd av regeringen för uppförande, innehav och drift, dels särskilt tillstånd för att reaktorn första gången skall få tillföras kärnämne så att en självunderhållande kärnreaktion kan ske, s. k. laddningstillstånd. Samtliga tolv kärnkraftblock i det svenska kärnenergiprogrammet är numera i drift efter att ha fått behövliga tillstånd. Några ytterligare tillstånd att uppföra eller ladda kärnkraftsreaktorer skall alltså inte ges, även om kärntekniklagen formellt ger möjlighet till detta.

Riksdagen har våren 1985 fattat ytterligare ett beslut om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1984/85: 120, NU 30, rskr. 362). Härvid redovisades bl. a. en strategi för avvecklingen av kärnkraften, utformad så att de beslut som successivt behöver fattas kan grundas på ett så aktuellt underlag som möjligt. För riksdagen redovisades också att jag ämnade föreslå regeringen att inrätta ett råd för långsiktiga elanvändnings- och elproduktionsfrågor med företrädare för bl. a. de politiska partierna, industrin, miljörörelsen, kommunerna, forskningen, berörda myndigheter, användarsidan och de fackliga organisationerna. Jag leder själv arbetet i detta energiråd, som inrättades genom beslut av regeringen den 11 juli 1985.

Det har i riksdagen rått bred politisk enighet om att energipolitiken skall bedrivas i enlighet med gällande riktlinjer, vilka som nämnts innebär att kärnkraften skall vara avvecklad senast år 2010. Kärnkraftsfrågan har på

nytt kommit i fokus efter kärnkraftsolyckan våren 1986 i Tjernobyl i Sovjetunionen. Regeringen har nyligen gett energirådet i uppdrag att göra en noggrann uppföljning och utvärdering av olyckan. En expertgrupp har knutits till mig för att utarbeta det underlag som rådet behöver för att fullgöra uppdraget. Frågor som skall belysas är om kärnkraftens risker är så stora att en snabbare avveckling krävs och om en sådan kan genomföras utan att andra miljövärden hotas. För att säkerställa den vetenskapliga stringensen i expertgruppens material har jag även knutit en grupp av vetenskapliga granskare till mig, som kritiskt skall gå igenom detta material.

2.2 Förbud mot att uppföra ytterligare kärnkraftsreaktorer

Som framgått förutsätts tillståndsgivningen enligt kärntekniklagen ske i överensstämmelse med de gällande riktlinjerna och det kan därmed inte komma i fråga att ge tillstånd till någon utbyggnad av kärnkraften i strid med dem.

För att emellertid ytterligare klargöra att de beslutade riktlinjerna för energipolitiken ligger fast bör man nu också ändra kärntekniklagen, så att det klart framgår att tillstånd att uppföra ytterligare reaktorer inte får lämnas.

2.3 Förbud mot vissa förberedelseåtgärder

För att ytterligare klargöra att de energipolitiska riktlinjerna ligger fast bör det i kärntekniklagen införas ett förbud mot att vidta sådana förberedelseåtgärder som direkt syftar till att uppföra ytterligare reaktorer inom landet. Därigenom betonas också att eventuella förberedelser för ytterligare reaktorer utgör ett onödigt slöseri med resurser. Ett sådant förbud får dock inte inkräkta på möjligheterna att fortlöpande bedriva tekniskt utvecklingsarbete, som bl. a. kan vara av betydelse för säkerheten vid de kärnkraftverk som nu är i drift. Förbudet får inte heller inverka på svenskt deltagande i internationellt samarbete på det kärntekniska området.

Förbudet bör vara straffsanktionerat och väl avgränsat. Detta uppnås genom att endast sådana åtgärder omfattas som har en direkt inriktning på att uppföra en ny reaktor inom landet. För straffansvar bör det krävas att gärningsmannen har ett direkt syfte att uppföra en viss kärnkraftsreaktor. För att ett sådant syfte skall kunna anses vara för handen torde i allmänhet krävas att konkreta åtgärder vidtas, t. ex. anställning av personal, beställning av material e. d. Även åtgärder på projekteringsstadiet, såsom att utarbeta konstruktionsritningar och kostnadskalkyler, kan komma att omfattas av straffbestämmelsen. Detta förutsätter dock att åtgärderna i sitt sammanhang framstår som en förberedelseåtgärd inför uppförandet av en viss reaktor. Generellt bör för straffansvar gälla att åtgärder sker i syfte att uppföra en ny reaktor inom landet.

Med denna utformning kommer bestämmelsen inte att inkräkta på vare sig det tekniska utvecklingsarbetet eller möjligheterna till fri opinionsbildning.

Rättelse: S. 8, högerspalt sista raden: Tillkommer i strid med bestämmelserna i denna lag.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom industridepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet.

4 Specialmotivering

5 §

I paragrafen införs nu en bestämmelse om att tillstånd att uppföra en kärnkraftsreaktor inte får meddelas. Detta innebär således att det blir förbjudet att uppföra nya reaktorer inom landet. Det finns då anledning att något beröra vad som ryms inom begreppet "uppförande" av reaktor. Hit hör självfallet i första hand uppförande av de byggnader vari anläggningen skall vara inrymd, främst reaktorhallen, turbinhallen och generatorhallen. Dessutom måste grundarbeten i marken för sådana byggnader anses så nära förknippade med byggnadernas uppförande att de bör hänföras till begreppet "uppförande". "Det första spadtaget" bör därför räknas som startpunkt för uppförandet. Förberedelseåtgärder dessförinnan faller därmed utanför begreppet "uppförande". Överträdelse av förbudet kommer att omfattas av det straffstadgande som finns i 25 §. Med den definition av begreppet "uppförande" jag nu angivit kommer en överträdelse av förbudet att vara fullbordad redan i och med att "det första spadtaget" tagits.

6 §

I paragrafen behandlas för närvarande reglerna om s. k. laddningstillstånd. Reglerna innebär i huvudsak att en ny reaktor inte får tillföras kärnbränsle utan särskilt tillstånd av regeringen. Då några nya reaktorer inte kommer att uppföras i landet är bestämmelsen numera överflödig och bör därför upphävas. Under denna paragraf bör i stället införas det förbud mot vissa förberedelseåtgärder som jag närmare berörde under avsnitt 2.3 ovan.

I det remitterade förslaget angavs att det föreslagna förbudet omfattade förberedelser till uppföranden "i strid med bestämmelserna i denna lag", dvs. i syfte att uppföra en reaktor utan tillstånd enligt kärntekniklagen.

Lagrådet har – utan att ta ställning i sak – anmärkt att ett förbud mot all projektering för att uppföra reaktorer i Sverige bättre skulle motsvara de intentioner jag givit uttryck för i den allmänna motiveringen. En sådan utvidgning av det föreslagna förbudet skulle inte heller, enligt lagrådets uppfattning, inkränkta på vare sig det tekniska utvecklingsarbetet eller möjligheterna till fri opinionsbildning.

Jag godtar lagrådets synpunkter och anser därför att orden "i strid med bestämmelserna i denna lag" bör utgå ur den föreslagna nya 6 §.

Lagrådet har vidare föreslagit att förbudet – om det ges den mer begränsade innebörden – bör föras in under 25 § som en föreskrift om straffbelagd förberedelse till kärnteknisk verksamhet.

Som jag nyss nämnde bör det föreslagna förbudet ges en något vidare innebörd än som angavs i det remitterade förslaget. En överträdelse av förbudet kommer därmed inte nödvändigtvis att innebära en förberedelse till att bedriva kärnteknisk verksamhet utan tillstånd enligt kärntekniklagen. Jag anser därför att det föreslagna förbudet bör föras in under 6 §, såsom ursprungligen föreslagits. Jag föreslår att även detta förbud skall omfattas av straffbestämmelserna i 25 §. Detta kommer att innebära att samtliga typer av förberedelseåtgärder kan komma att bestraffas, dock bara under förutsättning att åtgärderna har vidtagits i syfte att inom landet uppföra en reaktor. Huruvida detta syfte har förelegat i det enskilda fallet blir i sedvanlig ordning en bevisfråga.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen
att anta det av lagrådet granskade förslaget till lag om ändring i lagen
(1984: 3) om kärnteknisk verksamhet.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Förslag till

Lag

om ändring i lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 och 6 §§ lagen (1984: 3) om kärnteknisk verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

För kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd enligt denna lag. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

För kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd enligt denna lag. Frågor om tillstånd prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. *Tillstånd till uppförande av kärnkraftsreaktor får inte meddelas.*

I fråga om kärnämne eller kärnavfall i små mängder eller med låga halter av radioaktivitet kan regeringen i förordning meddela föreskrifter om tillstånd för envar eller för viss yrkesgrupp eller för vissa inrättningar, institutioner eller företag att använda ämnet eller avfallet i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska, industriella eller kommersiella ändamål.

6 §

Utöver tillstånd enligt 5 § krävs särskilt tillstånd av regeringen för att en kärnkraftsreaktor första gången skall få tillföras kärnämne så att en självunderhållande kärnreaktion kan ske.

Tillstånd lämnas endast om reaktorns innehavare har

1. visat att det för hantering och slutlig förvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från detta finns en metod som kan godtas med hänsyn till säkerhet och strålskydd, och

2. företett ett program för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att i reaktorn använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från detta skall kunna hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt.

Utarbetande av konstruktionsritningar, kostnadskalkylering, beställande av utrustning och andra förberedande åtgärder får inte vidtas i syfte att inom landet uppföra en kärnkraftsreaktor i strid med bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1986-09-19

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 26 juli 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Dahl beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Bengt Agartz.

Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

I den allmänna motiveringen anför statsrådet att det föreslagna förbudet i 6 § riktar sig mot sådana förberedelseåtgärder som direkt syftar till att uppföra ytterligare reaktorer inom landet. Det sägs vidare att därigenom betonas också att eventuella förberedelser för ytterligare reaktorer utgör ett onödigt slöseri med resurser. I fråga om den i fortsättningen tillåtna verksamheten anføres att förbudet inte får inkräkta på möjligheterna att fortlöpande bedriva tekniskt utvecklingsarbete – bl. a. sådant av betydelse för säkerheten vid kärnkraftverken – eller inverka på svenskt deltagande i internationellt samarbete på det kärntekniska området.

Dessa uttalanden tyder närmast på att förbudet skulle rikta sig mot alla förberedelser i syfte att uppföra reaktorer i Sverige. Av den föreslagna lagtexten och av specialmotiveringen framgår emellertid att avsikten är att träffa endast förberedelser till uppföranden ”i strid med bestämmelserna i denna lag”, varmed menas åtgärder i syfte att uppföra reaktorer utan tillstånd.

Det kan ifrågasättas om ett förbud med denna begränsade inriktning fyller något praktiskt behov. Ett förbud mot all projektering för uppförande av reaktorer i Sverige skulle bättre motsvara de intentioner som den allmänna motiveringen ger uttryck för. Inte heller ett sådant förbud skulle inkräkta på vare sig det tekniska utvecklingsarbetet eller möjligheterna till fri opinionsbildning. Lagrådet tar emellertid inte ställning i sak till frågan om förbudets omfattning men vill peka på den bristande överensstämmelse mellan lagtext och motiv som nu föreligger.

Det begränsade förbud som åsyftas med lagtexten innebär i sak en kriminalisering av vissa slags förberedelser till kärnteknisk verksamhet utan tillstånd. Sådant arbete straffbeläggs i 25 § första stycket 1. Syftet med den nya bestämmelsen skulle därför komma till tydligare uttryck om denna i stället infogades i 25 § såsom en föreskrift om straffbelagd förberedelse till det där angivna brottet. Lagrådet föreslår att 25 § första stycket 1 i så fall – med viss redaktionell jämkning av den föreslagna bestämmelsen

– ges den avfattningen att till böter eller fängelse i högst två år döms den som "bedriver kärnteknisk verksamhet utan tillstånd enligt 5 § eller förbereder sådan verksamhet genom att utarbete konstruktionsritningar, beräkna kostnader, beställa utrustning eller vidta andra sådana åtgärder i syfte att inom landet uppföra en kärnkraftsreaktor, eller . . ."

Prop. 1986/87: 24