

Kommunstyrelsen

Remissvar gällande utredningen ”Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar”

Östhammars kommun har mottagit en remiss från miljödepartementet gällande utredningen ”Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar” (SOU 2019:16). Regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Remissvar ska, enligt remissen, ha inkommit till miljödepartementet senast den 2 september 2019 men Östhammars kommun har beviljats förlängd remisstid till den 6 september 2019.

Bakgrund

I juni 2017 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Utredaren skulle undersöka behovet av förändringar i kärntekniklagen och förordningen om kärnteknisk verksamhet och vid behov även föreslå ändringar i strålskyddslagen och nödvändiga följdändringar i miljöbalken och finansieringslagstiftningen.

I Forsmark i Östhammars kommun finns sedan 1980-talet flera kärntekniska verksamheter; tre kärnkraftverk och ett slutförvar för låg- och medelaktivt avfall (SFR). Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte 2011 om att bygga ett slutförvar för använt kärnbränsle i samma område och 2014 om att bygga ut det befintliga slutförvaret. I utredningsdirektivet (2017:76) gavs utredaren i uppdrag att undersöka och analysera flera olika delar av gällande lagstiftning där frågan om sistahandsansvar för slutförvar har varit av särskilt intresse för Östhammars kommun.

I utredningen presenteras en ny kärntekniklag som, om den antas, kommer att ersätta nuvarande lag. Förslaget innehåller ett antal helt nya bestämmelser, en del ändrade bestämmelser men även flera nu gällande bestämmelser som är oförändrade i sak men språkligt omarbetade.

Östhammars kommuns synpunkter

Östhammars kommun deltar aktivt i prövningen av ett slutförvar för använt kärnbränsle i Forsmark samt i prövningen om utbyggnad och fortsatt drift av slutförvaret för kortlivat låg- och medelaktivt avfall (SFR) i Forsmark. Kommunens synpunkter på utredningen och de förslag som ges i den utgår i huvudsak från dessa båda anläggningar.

Sistahandsansvar för slutförvar är för Östhammars kommun en fråga av avgörande betydelse i prövningen av de båda slutförvaren. Östhammars

kommun kan inte riskera att någon del av sistahandsansvaret för anläggningarna läggs på kommunen.

En annan viktig fråga för Östhammars kommun är dess möjlighet till fortsatt deltagande och insyn i de nu aktuella prövningarna men även i tillståndsgivna kärntekniska anläggningar i kommunen. Lokala säkerhetsnämnden har en viktig roll när det gäller tillståndsgivna anläggningar men i den delen av lagstiftningen föreslås inga ändringar.

Statens ansvar

Det är i nuvarande lagstiftning inte tydligt vem som ansvarar för en slutförvarsanläggning efter förslutning, även på mycket lång sikt. I utredningen föreslås både en reglering av statens subsidiära ansvar för kärnteknisk verksamhet och bestämmelser om ett statligt sistahandsansvar för slutligt förslutna geologiska slutförvar. Det föreslås även en ändring i miljöbalken om att staten ska ansvara för avhjälpan av eventuella allvarliga miljöskador och förorenings-skador som uppstår i ett slutligt förslutet slutförvar som staten ansvarar för enligt kärntekniklagens bestämmelser. Men det kvarstår dock oklarheter för ansvarsfördelningen enligt miljöbalken, se nedan under avsnitt ”övriga synpunkter”. *Östhammars kommun ställer sig bakom den föreslagna regleringen och anser att den skapar viss tydlighet i ansvarsfrågan men inte till den grad som kommunen efterfrågat.*

Utredningen föreslår att ska det krävas ett särskilt tillstånd för att slutligt få försluta ett geologiskt slutförvar och därefter ansvarar staten för slutförvaret och det radioaktiva avfall som deponerats i det. I förslaget finns inga detaljer om detta tillstånd utan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om detta. *Östhammars kommun anser att samråd ska genomföras innan regeringen beviljar tillstånd för slutlig förslutning och att detta samråd, i likhet med det som föreslås för den stegvisa prövningen, ska vara reglerat i lag. Villkor kopplade till den slutliga förslutningen skulle till exempel kunna inkludera övervakning och informationsbevarande, frågor där troligen såväl kommunen som andra parter kommer att vara berörda.*

Stegvis prövning med samråd

Östhammars kommun är positiva till förslaget med en reglering i lag av den stegvisa prövningen och att samråd med berörda ska ske innan beslut fattas om att gå vidare till nästa steg. Genom samråd i samband med den stegvisa prövningens olika steg ges berörda möjlighet att följa processen på nära håll och genom ökad kunskap skapas förståelse för både processen och de anläggningar prövningen gäller. Samråd ger även förutsättningar för värdefulla inspel från aktörer med till exempel lokal kännedom eller annan specialkunskap för att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

Östhammars kommun anser att flera av formuleringarna om samråd, till exempel ”i den omfattning det bedöms lämpligt” och ”större kärnteknisk anläggning”, är vaga. Utredningen bedömer att en viss flexibilitet bör finnas men att sådana samråd som huvudregel alltid bör ske vid beslut som avser en större kärnteknisk anläggning såsom en kärnkraftsreaktor eller ett slutförvar. *Östhammars kommun vill betona att samråd är en förutsättning i samband med den stegvisa prövningen av de typer av anläggningar som nämns i utredningen och anser att det bör övervägas att reglera detta tydligare i lag.*

En viktig fråga för att möjliggöra ett bra samråd är finansieringen av olika parter deltagande och arbete. I nuläget beviljas kommunerna inte medel för arbete med prövningen enligt kärntekniklagen vilket innebär att Östhammars kommun skulle ha begränsade möjligheter att delta i de samråd enligt kärntekniklagen som föreslås i utredningen. En förutsättning för kommunens deltagande är att arbetet med dessa frågor är fullt ut finansierat med externa medel, vilket kommunen nyligen betonat i ett yttrande till Riksgälden¹.
Östhammars kommun anser att det behöver göras en översyn gällande finansieringen av kommunernas arbete, framförallt kopplat till kärntekniklagen.

Östhammars kommun noterar att de två nu pågående prövningarna av kärntekniska anläggningar i Forsmark, även om lagförslaget antas, kommer att handläggas enligt äldre lagstiftning. *Östhammars kommun förutsätter dock att samråd i samband med den stegvisa prövningen även genomförs för anläggningar som meddelats tillstånd enligt äldre lagstiftning. Kommunen anser att denna del av lagstiftningen även bör gälla redan tillståndsgivna anläggningar där stegvis prövning ska ske enligt villkor i tillståndet.*

Forskning- och utveckling

Utredningen föreslår en del ändringar när det gäller forsknings- och utvecklingsverksamhet, det så kallade Fud-programmet. Programmet föreslås ändras till att endast omfatta de delar av det planerade systemet som det inte har beviljats tillstånd för. Avveckling av stängda anläggningar föreslås ingå i den utsträckning som det påverkar existerande eller planerade slutförvar.

Östhammars kommun anser att det nuvarande forskningsprogrammet har en omfattning och överblick som riskerar att försvinna med den föreslagna ändringen. Men utredningen lyfter viktiga aspekter bland annat gällande överlappande ansvarssituation efter att tillstånd meddelats som gör att Östhammars kommun inte har några invändningar mot förslaget. Fud-programmet har haft en viktig betydelse för utvecklingen av ett svenskt system för hantering av kärnavfall men efterhand som slutförvarsanläggningar ges tillstånd förändras såväl förutsättningar som behov.

Utredningen menar att eventuella krav på att vidareutveckla och förbättra slutförvarskoncept som fått tillstånd kan ställas med villkor i tillståndet eller i den stegvisa prövningen. Kravet på tillståndshavare att minst vart tionde år genomföra en systematisk helhetsbedömning föreslås även det finnas kvar.
Östhammars kommun vill betona vikten av att forskning- och utvecklingsarbete verkligen hanteras i dessa processer och anser att det är viktigt att det även framöver görs samlade bedömningar av hela det svenska slutförvarssystemet.

Utländskt avfall

Utredningen föreslår att bestämmelserna om prövning av särskilda tillstånd för slutförvaring av utländskt kärnavfall i Sverige eller för slutförvaring av svenskt kärnavfall utomlands ändras så att det generellt ska krävas särskilda skäl för sådana tillstånd och inte som hittills synnerliga.

En viktig och återkommande fråga för Östhammars kommun i prövningen av slutförvaret för använt kärnbränsle har varit att det enbart är svenskt avfall som

¹ Östhammars kommuns remissvar på Riksgäldens förslag till föreskrifter om kostnadsberäkningar, ansökningar och redovisningar vid finansiering av kärntekniska restprodukter (RG 2019/578). Kopia på remissvaret har skickats till miljödepartementet.

ska förvaras i slutförvaret. *Östhammars kommun upplever att det finns länder som avvaktar lösningar och ur det perspektivet känner kommunen en viss oro när det gäller ändringen från synnerliga till särskilda skäl för slutförvaring av utländskt avfall i Sverige.*

Enligt utredningen innebär denna förändring dock inte någon ändring i de bedömningsgrunder som tillämpas idag men utredningen anser att den praxis som utvecklats snarare är att benämna som särskilda skäl och inte som synnerliga. *Östhammars kommun vill trycka på vikten av att sådana tillstånd även fortsättningsvis beviljas ytterst restriktivt, vilket det även står i utredningen.*

Avveckling

Östhammars kommun har inga invändningar mot den i utredningen föreslagna ändrade regleringen av avveckling. Utredningen föreslår bland annat att nedmontering och rivning blir ett steg i den lagstadgade stegvisa prövningen och att det inte längre ska krävas en fullständig nedmontering och bortforsling av en kärnteknisk anläggning om det finns en lämplig, motiverad användning av byggnader och mark. *Östhammars kommun är positiv till att nedmontering och rivning blir en del av den föreslagna stegvisa prövningen med samråd, vilket bland annat skapar förutsättningar för kommunen att i ett tidigt skede göra inspel på eventuell framtida användning av området.*

Övriga synpunkter

Utredningen skriver att de vill ”uppmärksamma regeringen på att det kommer att finnas behov av att slutförvara radioaktivt avfall från icke-kärnteknisk verksamhet även efter det att de slutförvar som iordningställt för kärnkraftsindustrins kärnavfall har förslutits”. Östhammars kommun har i prövningen av utbyggnaden av SFR lyft den risk som kommunen anser finns för att SFR förblir öppet även efter att kärnkraftverken avvecklats om det inte finns ett annat system för att ta hand om detta avfall. *Östhammars kommun vill betona vikten av att SFR, och övriga slutförvarsanläggningar, verkligen försluts när verksamheten i slutförvaren upphör.*

Östhammars kommun vill uppmärksamma att det långsiktiga verksamhets-utövaransvaret för pågående verksamhet enligt miljöbalken inte hanteras genom den föreslagna lagstiftningen. I mark- och miljödomstolens prövning av slutförvaret för använt kärnbränsle konstaterade domstolen att slutförvaret utgör en pågående miljöfarlig verksamhet. För pågående miljöfarliga verksamheter har domstolen möjlighet att föreskriva villkor och försiktighetsmått. Med nuvarande lagförslag åläggs staten ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken för allvarlig miljöskada och föroreningskada, inte för att vidta försiktighetsmått för att undvika att en skada inträffar.

Om det skulle bli aktuellt att fortsätta driva något av slutförvaren som iordningställt för kärnkraftsindustrins kärnavfall för att slutförvara radioaktivt avfall från icke-kärnteknisk verksamhet efter det att kärnkraftsindustrins behov av slutförvaren upphört anser Östhammars kommun vidare att det kan finnas anledning för regeringen att tillåtlighetspröva verksamheten enligt miljöbalken. En anledning till detta skulle till exempel kunna vara att verksamheten bedrivs med ett helt annat tidsperspektiv. *Östhammars kommun anser att det finns behov*

av en översyn av miljöbalken kopplad till kärntekniklagens överlåtelse av tillstånd och eventuell tillåtlighetsprövning.

I mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen angående SKB:s ansökan om tillstånd för slutförvaring av använt kärnbränsle skrev domstolen att det bör ”övervägas att ge Strålsäkerhetsmyndigheten talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken och en möjlighet att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken.” Även om detta inte ingick i utredningens uppdrag anser Östhammars kommun att det är viktigt att lyfta frågan om Strålsäkerhetsmyndighetens roll i prövningen enligt miljöbalken och att det kan vara lämpligt att hantera det i samband med den översyn som nu görs.