

Ansvarstagande i kärnbränslecykelns slutsteg – ett rättsligt perspektiv

Per Cramér, Sara Stendahl, Thomas Erhag
Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Oktober 2010

Svensk Kärnbränslehantering AB

Swedish Nuclear Fuel
and Waste Management Co

Box 250, SE-101 24 Stockholm
Phone +46 8 459 84 00



ISSN 1402-3091

SKB R-10-33

Ansvarstagande i kärnbränslecykelns slutsteg – ett rättsligt perspektiv

Per Cramér, Sara Stendahl, Thomas Erhag
Juridiska institutionen
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Oktober 2010

Förord

Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, har till uppgift att slutligt omhänderta använda kärnbränsle från de svenska kärnkraftverken så att människors hälsa och miljö skyddas på kort och lång sikt. I slutet av 1970-talet påbörjades ett omfattande arbete i syfte att utveckla en metod och finna en lämplig plats för ett slutförvar. Lokaliseringsarbetet och platsundersökningarna i Östhammars och Oskarshamns kommuner är avslutade. I maj 2009 valde SKB Forsmark som den plats vi kommer att ansöka om tillstånd att få uppföra och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle. SKB går nu in i ett nytt skede av sin verksamhet. Ansökningarna kommer att lämnas i början av år 2011. Projektet som helhet beräknas vara avslutat under andra hälften av detta århundrade.

Uppgiften att omhänderta det använda kärnbränslet är komplex och ställer höga krav på teknisk och naturvetenskaplig kompetens. Efterhand har insikten växt fram att det använda kärnbränslets omhändertagande, även är en viktig samhällsangelägenhet. Det använda kärnbränslet ska förvaras betryggande under mycket lång tid. Det väcker många skilda typer av frågor som berör en vid krets av människor, från den enskilda medborgaren i kommunen till beslutsfattare på olika nivåer. Hur kan området kring förvarsplatsen, lokalt och i regionen, komma att påverkas ekonomiskt, befolkningsmässigt och kulturellt? Hur sker samordningen och avvägningen mellan miljöhänsyn, riskhantering och samhällseffekter ut?

Vilka attityder till kärnavfallet har medborgarna, i platsundersökningskommunerna och i Sverige i stort? Hur resonerar människor kring hur hembygd och framtid kan komma att påverkas av ett slutförvar under långa tidsrymder? Hur ser ungdomar på frågor om demokrati, miljö, vetenskap och teknologi?

Vilka överväganden ligger bakom Sveriges och andra länders val av strategier för hantering av använt kärnbränsle? Hur förhåller sig den nationella lagstiftningen till EU:s regelsystem? Vilka omvärldsförändringar – på kort och lång sikt – ekonomiska, politiska eller tekniska kan påverka svenska beslut om kärnavfallshanteringen.

Andra frågor som ställs är hur den mediala opinionen och den politiska debatten om kärnavfallet har förändrats sedan 1950-talet. Ser debatten olika ut på det nationella planet jämfört med i platsundersökningskommunerna? Vilka etiska och filosofiska perspektiv lyfts fram och av vem?

Ovanstående är exempel på frågeställningar som behöver belysas från samhällsvetenskapliga, beteendevetenskapliga och humanistiska perspektiv. År 2002 började SKB forma sitt program för samhällsforskning med syfte att:

- Bredda perspektivet på kärnbränsleprogrammets samhällsaspekter. Därmed underlättas möjligheterna att utvärdera och bedöma programmet i ett större sammanhang.
- Ge djupare kunskap och bättre underlag för plats- och projektanknutna utredningar och analyser. Därmed utnyttjas kunskap och resultat från samhällsforskningen till att höja kvalitén på beslutsunderlagen.
- Bidra med underlag och analyser till forskning som rör samhällsaspekter av stora industri- och infrastrukturprojekt. Därmed kan kärnbränsleprogrammets erfarenheter tas tillvara för andra likartade projekt.

Fyra områden utkristalliserades som särskilt relevanta:

- Socioekonomisk påverkan – Samhällsekonomiska effekter.
- Beslutsprocesser – Governance.
- Opinion och attityder – Psykosociala effekter.
- Omvärldsförändringar.

Under våren 2004 tillsattes en Beredningsgrupp bestående av forskare och representanter från SKB. De forskare som ingår i gruppen är professor Boel Berner, Linköpings Universitet, professor Britt-Marie Drottz Sjöberg, Norges Teknisk-Naturvetenskapliga Universitet i Trondheim och

professor Einar Holm, Umeå Universitet. Till Beredningsgruppens huvudsakliga uppgifter hör att bedöma ansökningar samt att regelbundet granska arbetets vetenskapliga kvalitet och relevans. Därutöver granskas SKB:s samhällsforskning bland annat av Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) Kärnavfallsrådet inom ramen för SKB:s forskningsprogram (Fud).

En första utlysning av forskningsmedel till svenska universitet gjordes år 2004 och därefter har ytterligare fem utlysningar gjorts. Huvudinriktningen för de forskningsområden som SKB finansierar är mot tillämpad forskning där forskarna ges stort utrymme att själva precisera de frågeställningar som är av vetenskapligt intresse. För närvarande är femton forskningsprojekt avslutade och tre pågår. Alla projekt slutrapporteras inom ramen för SKB:s R-rapportserie där föreliggande rapport är en del. Det material som presenteras i rapporterna är forskarnas egna texter. Författarna är ansvariga för innehåll, upplägg och slutsatser. Rapporterna är tillgängliga via SKB:s webbplats, www.skb.se.

Svensk Kärnbränslehantering AB

Kristina Vikström
Ansvarig för samhällsforskningsprogrammet

Sammanfattning

Att slutligt omhändertat använt kärnbränsle är en sammansatt process som innefattar en rad rättsligt reglerade moment vilka ska utföras av ett flertal olika aktörer, både offentliga och privata. De utförande aktörernas konkreta åtgärder innefattar ett rättsligt reglerat ansvar och omgärdas av offentliga kontrollsystem. I ett skede då nya avgörande beslut ska fattas om hanteringen av det använda kärnbränslet i Sverige är det centralt att erhålla en djupare kunskap om hur beslutskompetens och ansvar fördelas mellan olika aktörer. Det är vidare angeläget att undersöka om den rådande, lagstadgade, fördelningen av ansvar mellan olika aktörer är ändamålsenlig.

Avsikten med det nu avslutade forskningsprojektet var att utreda och analysera hur olika typer av ansvar regleras i kärnbränslecykelns slutsteg. Utgångspunkten för studien är den svenska nationella lagstiftningen, men denna relateras till det regionala regelverk som tillkommit inom ramen för EU samt till relevanta multilaterala regelverk, vilka framförallt tillkommit inom ramen för IAEA.

Ett övergripande syfte med projektet har varit att utreda och analysera hur olika typer av ansvar regleras enligt nu gällande reglering av den kärntekniska verksamheten. Mot denna bakgrund har vi undersökt om den ansvarsfördelning som etableras i svensk lagstiftning är ändamålsenlig med avseende på de målsättningar som ställts upp i lagstiftningens förarbeten. Kan dessa målsättningar förverkligas med nuvarande reglering eller har de förändringar som skett medfört ett behov av reformer av nuvarande reglering? Detta är en fråga vi återkommer till i rapportens avslutande kapitel.

Strålningens risker och kanske framförallt dess konsekvenser över mycket långa tidsrymder är något som vi har svårt att föreställa oss och det är också framförallt tidsaspekten av kärnteknisk verksamhet som gör att den i de flesta sammanhang behandlas som något exceptionellt, som en högriskverksamhet som inte kan diskuteras bland andra riskverksamheter, utan behöver sina egna regler och sina egna specifika överväganden /Stoiber m fl 2003, s 107, Hansson 2010/. I jämförelse med Stoiber m fl tonar Hansson ned kärnavfallet som en risk som kräver särskild hantering, utan menar att andra miljörisker är jämförbara ifråga om tidsperspektivet. Visserligen ska inte de olika omedelbara risker som användandet av kärntekniken aktualiserar underskattas, men det är ändå verksamhetens möjliga, faktiska och befarade konsekvenser i form av framtagandet av material som avger högaktiv och långlivad radioaktiv strålning, som skapar behov av särskiljande från annan riskfylld verksamhet. Det är föreställningen om ett ansvarstagande som sträcker sig hundratusentals år framåt som gör hanteringen av kärnenergin restmaterial exceptionell, det är kärnwapenteknologins destruktiva kraft som skapar rädslan för en möjlig militär användning, det är bilderna från det avstängda Tjernobylområdet som gör att kraven även på den civila användningen av kärnteknik är och måste vara rigorösa.

I den avslutande analysen kommer tidsaspekten vara en faktor i diskussionen om ansvarstagande för använt kärnbränsle och det kan i detta sammanhang vara av värde att skilja mellan olika skeden i kärnbränslecykelns slutsteg. Vi kommer att skilja mellan etableringsfasen (tiden innan tillstånd är beviljat), driftfasen av förvaret (före förslutning) och fasen efter förslutning av förvaret.

I dagsläget finns inget beslut om slutförvar i Sverige, men arbetet med att skapa förutsättningar för ett sådant har pågått under decennier. Om de planer som kärnkraftsindustrin arbetat efter också fullföljs, kommer SKB lämna in ansökningar om tillstånd för att bygga ett slutförvar i början av år 2011. Detta följs sedan av en prövningsprocess som kan antas ta flera år och därefter följer, under förutsättning att tillstånd beviljas, en period under vilket förvaret byggs. I någon mening kan således etableringsfasen beskrivas som en period med utsträckning mellan åren 1970 och 2020. Det ska dock noteras att tidsplanen som anges ovan är en plan som utarbetats av kärnkraftsindustrin, det rättsliga regelverket innehåller inga tidsgränser som begränsar hur lång etableringsfasen får lov att vara. Regelverket skapar skyldigheter för reaktorinnehavarna att på ett säkert sätt hantera det använda kärnbränslet och det är SKB som nu gjort bedömningen att det finns tillräcklig kunskap och även i övrigt goda förutsättningar för att kunna inleda den avslutande delen av etableringsfasen. Tidpunkt för förslutning av ett eventuellt slutförvar som konstrueras enligt ovanstående tidsplan beräknas enligt tillsynsmyndigheten kunna ligga ungefär 100 år fram i tiden /Stoiber m fl 2003, Hansson 2010, SKI/SSI 2007, s 6 f/. Driftfasen skulle mot bakgrund av denna tidsplanering utspela sig mellan åren 2015 och 2100. Fasen efter förslutning utspelar sig, ungefär, mellan år 2100 och hundratusen år fram i tiden, till år 102 100.

Projektet har genomförts i olika delstudier där frågan om ansvar varit det genomgående temat. I rapporten har vi valt att presentera delstudierna var för sig, i olika kapitel, inklusive de avgränsade slutsatser som dessa delstudier lett fram till. I rapportens avslutande kapitel sammanfattar vi studiens resultat och för en övergripande och framåtblickande diskussion med utgångspunkt i studien som helhet där vi också återknyter till de frågor vi tagit upp ovan.

Rapporten består av tre delstudier:

- I. Ansvar för en säker hantering av använt kärnbränsle, kapitel 1–5.
- II. Om parallell reglering av miljöansvar i kärnbränslecykelns slutsteg, kapitel 6–7.
- III. Ansvar för att förhindra att använt kärnbränsle kan bidra till spridningen av kärnvapen, kapitel 8–13.

Nedan utvecklas kortfattat innehållet i dessa tre studier.

I. Ansvar för en säker hantering av använt kärnbränsle

Denna studie analyserar, med utgångspunkt i 10 § kärntekniklagen, de rättsliga konstruktioner som kringgärdar frågan om ansvarstagandet för en säker hantering och slutförvar av använt kärnbränsle. Syftet är att synliggöra de rättsliga avvägningar som den kommande tillståndsprocessen står inför och därmed bidra till förståelsen av de rättsliga konstruktionernas betydelse för de beslut om slutförvar som vi har framför oss. Den övergripande frågeställningen är således framåtriktad: Vilken innebörd är det rimligt att anta att kärntekniklagens krav på en ”säker hantering och slutförvaring” av det använda kärnbränslet kommer att ges i den kommande tillståndsprövningen? Den grund fråga vilken vi tar oss an denna fråga är dels traditionellt rättsvetenskaplig och bygger på en studie av förarbeten och andra rättskällor. Därutöver ingår en studie av rättslig praktik där tidigare tillståndsprövningar studeras.

Slutsatser som kan dras från denna delstudie är att den svenska regleringen av kärnteknisk verksamhet skapar förutsättningar för att utkräva ett långtgående industriellt ansvar av reaktorinnehavarna, men också förutsättningar för ett omfattande och ingripande statligt inflytande över verksamheten. Av central betydelse i den modell av ansvarsfördelning som etablerades genom kärntekniklagen 1984, är Fud-programmet (forskning, utveckling och demonstration). Programmet speglar den politiska viljan att kravet på ”säker hantering” ska grundas i forskning. De lagstadgade formerna för hur programmet ska organiseras speglar intresset av att lägga stort ansvar för utförande och finansiering på industrin, men också och inte minst intresset av ett bibehållit, möjligtvis förstärkt, utrymme för kontroll och inflytande hos staten. Om förhoppningarna från 1980-talet vad avser det allmännas inflytande över denna process har uppfyllts är svårt att bedöma. Regleringen ger dock regeringen stort utrymme att ställa krav på industrin vad gäller olika alternativ för hantering av det använda kärnbränslet. Svaret på frågan om innebörden av de krav som ställs i 10 § kärntekniklagen blir enligt denna studie, givet regleringens generella utformning, att tolkningen ligger i händerna på den politiska majoritet som äger frågan när tillståndsprövningen ska göras. Frågan om vad som är säkert enligt kärntekniklagen är helt enkelt politisk, den rättsliga tolkningen utförs i sista hand av regeringen och inte av en domstol. I den mån det vid tidpunkten för beslutet finns en politisk majoritet som förhåller sig kritisk till det ändamålsenliga i att bevilja tillstånd, kan en rättslig argumentation uppstå, knappast annars. Detta är en slutsats som bekräftas av den genomgång av tidigare tillståndsbeslut som genomförts inom ramen för delstudie I.

II. Ansvar och parallell reglering

I Sverige regleras ansvaret för omhändertagande av använt kärnbränsle i flera olika lagar och regelkomplex, vilket också innebär att regelverken överlappar varandra. På senare tid har vi kunnat läsa flera olika rapporter som beskrivit det faktum att vi har parallella regelsystem och konsekvenserna av detta /Kasam 2007a, SKI/SSI 2007, SSM 2009a, SOU 2009:88/. Främst har det faktum att tillstånd för ett slutförvar måste sökas både enligt kärntekniklagen och enligt miljöbalken uppmärksamats. I denna delstudie beskrivs översiktligt den parallella regleringen av miljö, kärnsäkerhets- och strålskyddsfrågor på nationell och europeisk nivå. Inledningsvis behandlas den svenska regleringen avseende miljöansvar för joniserande strålning där miljöbalken i dag är generellt tillämplig. Därefter behandlas den parallella regleringen av kärnsäkerhets- och strålskyddsfrågor. I denna del behandlas även regleringen av miljöansvar på europeisk nivå. Den visar att den uppdelning och logik som återfinns i förhållandet mellan de svenska regleringarna endast delvis återspeglas på europeisk nivå.

Det internationella regelverket följer till stor del en etablerad internationell regleringstradition som utgår från att frågan om joniserande strålning är av sådan speciell och farlig art att den bör regleras i särskild ordning. Först behandlas relationen mellan EU-fördraget och Euratom. Därefter beskrivs exempel på reglering ansvar för avfallshantering respektive lämnande av upplysningar i samband med ansökningar om tillstånd för slutförvar inom ramarna för Euratom och EU-fördraget. Slutligen diskuteras konsekvenserna av denna typ av parallella reglering för svensk tillståndsprovning.

I delstudien visas att det på grund av den parallella regleringen på nationell nivå föreligger vissa risker för överlappningar och motsägelser, inte minst vad gäller villkor avseende utkrävandet av miljöansvar respektive kärnsäkerhet och strålskydd. Det verkar till exempel fortfarande finnas oklarheter avseende i vilken utsträckning miljödomstolarna kan eller ska meddela villkor utifrån kärnsäkerhets- och strålskyddsaspekter. Denna otydlighet är en kvarleva från införandet av miljöbalken. Slutsatser från de parallella provningar som gjorts i Sverige, till exempel vid tillstånd för effekthöjning i våra kärnkraftverk, tyder dock på att den parallella tillståndsprocessen fungerar tillfredsställande rent praktiskt. Vi vill dock framföra att den eventuella otydlighet som finns förvisso kan vara betänklig ur perspektivet miljöansvar, men att det också föreligger en potentiell risk att den parallella provningen och parallella regleringen skapar en otydlighet som påverkar själva legitimiteten för tillståndsbeslutet.

III. Ansvar för icke-spridning av kärnvapen

Den kanske största utmaningen för utvecklingen av civil kärnenergiproduktion är behovet av att skapa ett regelverk som effektivt hindrar att civil kärnteknisk verksamhet bidrar till en ökad spridning av kärnvapen. Syftet med denna delstudie är att beskriva och analysera hur ansvaret för att upprätthålla internationella förpliktelser om icke-spridning av kärnvapen konkretiseras vid slutförvaring av använt kärnbränsle i Sverige.

Delstudie III inleds med en redogörelse för utvecklingen av den multilaterala regleringen för att förhindra spridning av kärnvapen. Därefter följer en analys av hur detta regelverk har genomförts på regional europeisk och nationell svensk nivå. Analysen av reglernas genomförande i Sverige fokuserar på det ansvar som åläggs en innehavare av ett tillstånd för slutförvaring av använt kärnbränsle. Denna analys söker framförallt problematisera ansvarets omfång och utsträckning i tiden. Avslutningsvis söker vi identifiera potentiella problem vid tillämpningen av den nuvarande regleringen.

Slutsatser som kan dras från denna delstudie är att det komplexa regelsystem som rör genomförande av internationella förpliktelser om att förhindra spridning av kärnvapen hitintills har kommit att få en effektiv administrativ tillämpning i Sverige. Samtidigt finns det uppenbara risker för att parallelliteten mellan nationell svensk reglering och direkt tillämpliga regler som tillkommit inom Euratom, kan ge upphov till svårigheter att identifiera förpliktelser och linjer för utkrävande av ansvar. Dessa problem kan komma att bli större i det fall Sverige söker värna en nationell regleringsautonomi rörande förpliktelser om icke-spridning samtidigt som den gemenskapsrättsliga regleringen på området blir alltmer finmaskig. Den mest uppenbara problematiken vi identifierat rörande regleringen av ansvaret för att genomföra Sveriges internationella förpliktelser om icke-spridning vid ett slutförvar, rör ansvarets utsträckning i tiden efter det att förslutning skett. Så som den svenska regleringen är utformad i dag kommer slutpunkten för SKB:s ansvar sannolikt inte att definieras med utgångspunkt i en bedömning av att skyldigheterna fullgjorts enligt kärntekniklagen. Slutpunkten kommer istället att definieras av ett politiskt beslut om befrielse från ansvar, varefter staten kommer att träda in som ansvarig. Avslutningsvis diskuteras behovet av att utveckla principer för en sådan ansvarsövergång.

I rapportens avslutande kapitel redogör vi för undersökningens samlade slutsatser rörande regleringen av ansvar vid slutförvaring av använt kärnbränsle.

Summary

The report consists of three studies:

- I. Responsibility for safe management of spent nuclear fuel
- II. Responsibility and parallel regulation
- III. Responsibility for non-proliferation of nuclear weapons

The content of these three studies is presented in brief below.

I. Responsibility for safe management of spent nuclear fuel

This study analyzes, based on Section 10 of the Swedish Nuclear Activities Act, the legal structures surrounding the issue of responsibility for safe management and final disposal of spent nuclear fuel. The purpose is to shed light on the legal aspects that must be considered in the future licensing process and thereby contribute to a better understanding of the importance of the legal structures for the decisions about final disposal that lie ahead of us. The overall question is thus future-oriented: What interpretation is it reasonable to assume will be given to the requirements of the Nuclear Activities Act on “safe management and final disposal” of the spent nuclear fuel in the coming licensing process? The approach we take to this question is in part traditionally jurisprudential and based on a study of the travaux préparatoires (drafting history) of the Act and other legal sources. In addition, a study of legal practice is included where previous licensing processes are studied.

One conclusion that can be drawn from this study is that the Swedish regulation of nuclear activities creates a legal basis for exacting far-reaching industrial responsibility from the reactor owners, but also for an extensive and interventionist state influence over the activities. Of central importance in the model for division of responsibility that was established via the Nuclear Activities Act in 1984 is the RD&D programme (Research, Development and Demonstration). The RD&D programme reflects the political will that the requirement of “safe management” should be met through research. The statutory forms for how the programme is to be organized reflect an ambition to place great responsibility for execution and financing on the industry, but also, and not least, an ambition to retain instruments of control and influence in the hands of the state. It is difficult to judge whether the hopes of the 1980s regarding the influence of the public over this process have been fulfilled. However, this regulatory framework gives the Government great leeway in imposing requirements on the industry with regard to different alternatives for managing the spent nuclear fuel. Based on the general formulation of the regulations, the answer to the question regarding the interpretation of the requirements in Section 10 of the Nuclear Activities Act is that this interpretation is in the hands of the political majority at the time of the licensing process. In other words, the question of what is safe according to the Nuclear Activities Act is a political one, and the legal interpretation is ultimately made by the Government and not by a court. If at the time of the decision there is a political majority that opposes granting a licence, legal argumentation may be offered, but hardly otherwise. This is a conclusion that is confirmed by the review of previous licensing decisions made within the framework of study I.

II. Responsibility and parallel regulation

Responsibility for management and disposal of spent nuclear fuel is regulated in Sweden by several different laws and regulatory complexes, which means that the regulatory frameworks overlap each other. Recently we have read several different reports describing the fact that we have parallel regulatory systems and the consequences of this /Kasam 2007a¹, SKI/SSI 2007, SSM 2009a, SOU 2009:88/. Above all, it has been noted that a permit and licence for a final repository have to be applied for under both the Nuclear Activities Act and the Environmental Code. This study describes in general terms the parallel regulation of environmental, nuclear safety and radiation protection matters on the national and European levels. The Swedish regulation of environmental responsibility

¹ English version Kasam Report 2007:1e.

for ionizing radiation is dealt with initially, where the Environmental Code is generally applicable today. Then the parallel regulation of nuclear safety and radiation protection matters is treated. This part also discusses the regulation of environmental responsibility at the European level. It shows that the division of responsibility and logic embodied in the relationship between the Swedish regulations is only partially reflected at the European level. The international regulatory framework is to a great extent based on an established international regulation tradition where the issue of ionizing radiation is of such a special and dangerous nature that it should be separately regulated. First the relationship between the EU Treaty and Euratom is described. Then examples are given of regulatory responsibility for waste management and for provision of information in connection with licence applications for final disposal within the framework of Euratom and the EU Treaty. Finally, the consequences of this type of parallel regulation for the Swedish licensing process are discussed.

The study shows that due to parallel regulation at a national level, there are certain risks of overlap and contradiction, not least as regards conditions governing environmental responsibility as well as nuclear safety and radiation protection. For example, there still seems to be a lack of clarity regarding the extent to which the environmental courts can or should issue conditions on the basis of nuclear safety and radiation protection considerations. This lack of clarity stems from the introduction of the Environmental Code. Conclusions from the parallel reviews that have been conducted in Sweden, for example in connection with permits for power increases in our nuclear power plants, show, however, that the parallel licensing process works satisfactorily in purely practical terms. We would, however, like to note that while any lack of clarity might be regrettable from the viewpoint of environmental responsibility, there is also a potential risk that parallel review and parallel regulation could lead to a lack of clarity that affects the very legitimacy of the licensing decision.

III. Responsibility for non-proliferation of nuclear weapons

Perhaps the greatest challenge for the development of civilian nuclear energy production is the need to create a regulatory framework that effectively prevents civilian nuclear activities from contributing to an increased proliferation of nuclear weapons. The purpose of this study is to describe and analyze how responsibility for upholding international commitments regarding non-proliferation of nuclear weapons is concretized in connection with the final disposal of spent nuclear fuel in Sweden.

The study begins with an account of the development of the multilateral regulatory framework to prevent the proliferation of nuclear weapons. This is followed by an analysis of how this regulatory framework has been implemented at the regional European and national Swedish levels. The analysis of the implementation of the rules in Sweden focuses on the responsibility that is imposed on the holder of a licence for final disposal of spent nuclear fuel. This analysis tries above all to problematize the scope of this responsibility and its extent in time. In conclusion, we try to identify potential problems in connection with the application of the current regulations.

One conclusion that can be drawn from this study is that the complex regulatory system that governs the implementation of international commitments to prevent the proliferation of nuclear weapons has so far had an effective administrative application in Sweden. At the same time there are obvious risks that the parallelism between national Swedish regulations and directly applicable rules that have arisen within Euratom could give rise to difficulties in identifying commitments and lines for exacting responsibility. These problems could grow larger if Sweden tries to defend a national regulatory autonomy concerning commitments regarding non-proliferation at the same time as the community's regulatory framework in the area becomes increasingly fine-meshed. The most obvious problem we have identified regarding regulation of the responsibility for implementing Sweden's international commitments regarding non-proliferation in connection with final disposal concerns the extent of the responsibility in time after the first operating phase is over and closure has taken place. Under the current Swedish regulatory framework, the endpoint for SKB's responsibility will probably not be defined on the basis of an assessment that the obligations under the Nuclear Activities Act have been fulfilled. The endpoint will instead be defined by a political decision on discharge from responsibility, after which the state will assume responsibility. In conclusion, the need to formulate principles for such a transition of responsibility is discussed.

In the concluding chapter of the report, we present the investigation's overall conclusions regarding the regulation of responsibility in for the final disposal of spent nuclear fuel.

Innehåll

Del I Ansvar för en säker hantering av använt kärnbränsle

1	Reglerat ansvarstagande för använt kärnbränsle – om studiens syfte och genomförande	15
1.1	Inledning	15
1.2	Syfte och frågeställningar	16
1.3	Genomförande	16
2	Regleringshistorik – en schematisk överblick	19
3	Ansvar enligt kärntekniklagen	23
3.1	Inledning	23
3.2	Tillståndets rättsverkan	24
3.3	Tillståndsinnehavare och uppdragstagare	27
3.4	Answarets bortre gräns	29
3.5	Fud-programmet och treårsgranskningen	31
	3.5.1 Fud-program 2007 – ärendets gång	33
4	Tillståndsprövning under fem decennier – en jämförelse av rättsliga konstruktioner, argumentation och beslutsfattande	37
4.1	Introduktion	37
4.2	Atomenergilagen	37
	4.2.1 Villkor	38
	4.2.2 Rättslig konstruktion och argumentation	38
	4.2.3 Resultat	38
	4.2.4 Sammanfattning	39
4.3	Villkorslagen i kombination med atomenergilagen	40
	4.3.1 Villkor	40
	4.3.2 Den rättsliga konstruktionen	41
	4.3.3 Rättslig argumentation	41
	4.3.4 Resultat	44
	4.3.5 Sammanfattning	46
4.4	Kärntekniklagen	47
	4.4.1 Villkor	47
	4.4.2 Rättslig konstruktion	48
	4.4.3 Rättslig argumentation	49
	4.4.4 Beslut	50
	4.4.5 Sammanfattning	51
5	Säker hantering av använt kärnbränsle	53
5.1	Kravet på säkerhet enligt 10 § kärntekniklagen	53
5.2	Tillståndet i praktiken	54

Del II Om parallell reglering av miljöansvar i kärnbränslecykelns slutsteg

6	Kärnteknisk verksamhet som miljöfarlig verksamhet – svensk reglering	59
6.1	Parallell eller dubbel reglering av miljöansvar	59
6.2	Om överlappande rättslig reglering	59
	6.2.1 En bakgrund	59
	6.2.2 Miljöskyddslagen var inte tillämplig avseende joniserande strålning	61
6.3	Svensk särreglering av kärnteknisk verksamhet	62
	6.3.1 Kärnteknik och strålskydd	62
	6.3.2 Tillsyn	62
	6.3.3 Producentansvar och atomansvarighet	64
	6.3.4 Producentansvar och finansieringslag	65
6.4	Miljöbalken och den joniserande strålningen	65
	6.4.1 Det första miljöbalksförslaget	65
	6.4.2 Det andra miljöbalksförslaget	66

6.4.3	Förändring av kärntekniklagen och strålskyddslagen i miljöskyddande riktning	69
6.5	Om prövning och överklagande enligt miljöbalken och kärntekniklagen	71
6.5.1	Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken	71
6.5.2	Tillstånd enligt kärntekniklagen	72
6.5.3	Miljödomstolens beslut om tillstånd, miljödom	73
6.5.4	SSM:s möjlighet att formulera villkor efter att miljödom meddelats	74
6.6	Reflektioner kring den svenska parallellregleringen av miljöansvar och strålsäkerhet	76
7	Parallell reglering inom ramarna för Euratom och FEUF	77
7.1	Bakgrund – parallella fördrag för EU:s reglering av energimarknaden	77
7.2	Euratom i Lissabonfördraget	77
7.3	EU-rättslig miljöreglering och harmoniseringsinitiativ som berör hanteringen av använt kärnbränsle på nationell nivå	78
7.3.1	Miljörätten i EG-fördraget och Lissabonfördraget	78
7.3.2	Avsaknaden av egentlig miljöreglering i Euratom	78
7.4	Avfallshantering	80
7.4.1	EU-reglering om avfallshantering	80
7.4.2	Hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall enligt Euratom	81
7.5	Utredning och informationsplikt avseende miljöpåverkan under Euratom och FEUF	82
7.5.1	Miljökonsekvensbedömning – MKB	82
7.5.2	Upplysningsplikt avseende plan för deponi av avfall enligt Euratom	83
7.6	Avslutande reflektioner kring EU:s reglering av miljöansvar avseende slutstegen i kärnbränslecykeln	84
7.6.1	Euratom i relation till FEUF	84
7.6.2	Konsekvenser för svensk tillståndsprövning	86

Del III Ansvar för att förhindra att använt kärnbränsle kan bidra till spridningen av kärnvapen

8	Internationella förpliktelser om icke-spridning	89
8.1	IAEA	89
8.2	Icke-spridningsavtalet	90
8.2.1	Icke-spridningsavtalets balans mellan kärnvapen- och icke-kärnvapenstater	91
8.2.2	Verifikation och kontroll	92
8.2.3	Frågan om spridning av kärnvapen till icke statliga aktörer	94
8.2.4	Fysiskt skydd av kärnämnen	94
8.2.5	Slutförvaringsfrågans ökade relevans för risken för spridning av kärnvapen	95
8.2.6	Avfallskonventionen	96
9	Kärnämneskontroll enligt Euratomfördraget	97
9.1	Euratomfördraget och tilläggsavtalet	97
9.2	Euratoms kompetens rörande fysiskt skydd för kärnämne och kärntekniska anläggningar	98
9.3	Den tidsmässiga slutpunkten för Euratom:s kärnämneskontroll	99
10	Svensk reglering för att uppfylla förpliktelserna om icke-spridning	101
10.1	Kärntekniklagens reglering av ansvar för icke-spridning	101
10.1.1	Nationell tillståndsprövning	103
10.1.2	Reglering av ansvar för kärnämneskontroll vid en svensk slutförvarsanläggning	104
10.1.3	Fysiskt skydd av kärnämnen och kärntekniska anläggningar	105
10.1.4	Finansieringsansvar	106
11	Tidsbegränsningar av ansvar	107
11.1	Slutpunkten för reaktorinnehavarnas ansvar	107
11.2	Slutpunkten för SKB:s ansvar	108
11.2.1	Återtagbarhet efter förslutning?	108
12	Sammanfattande synpunkter	111

Del IV Avslutning

13	Slutord	115
14	Referenser	119

Del I

Ansvar för en säker hantering av använt kärnbränsle

- 1 Reglerat ansvarstagande för använt kärnbränsle
– om studiens syfte och genomförande
- 2 Regleringshistorik – en schematisk överblick
- 3 Ansvar enligt kärntekniklagen
- 4 Tillståndsprovning under fem decennier – en jämförelse av
rättsliga konstruktioner, argumentation och beslutsfattande
- 5 Säker hantering av använt kärnbränsle

1 Reglerat ansvarstagande för använt kärnbränsle – om studiens syfte och genomförande

1.1 Inledning

Kärnkraft spelar en central roll för Sveriges energiförsörjning. De första stegen i denna riktning togs på 1950-talet och trettio år senare fanns de reaktorer i drift som i dag levererar cirka 50 procent av den elektricitet som förbrukas. Utbyggnaden av kärnkraften skedde initialt utan att hanteringen av det använda kärnbränslet problematiserades, men detta ändrades på 1970-talet och sedan dess kan inte de två frågorna separeras utan hör tätt samman. Det är troligt att den fokusering på avfallsfrågorna som uppstod på 1970-talet förhindrade ett beslut om uppförande av en trettonde reaktor i Sverige. Det är också möjligt att ett eventuellt kommande tillståndsbeslut för ett slutförvar, kommer att användas som ett argument för nybyggnation av reaktorer.

Det har sedan år 1977 varit en uttalad och lagreglerad förutsättning för att få tillstånd att driva kärnkraftverk, att den som ansöker om tillstånd lyckas övertyga om att kravet på en säker hantering av det använda kärnbränslet kan tillfredsställas. Denna studie handlar om den rättsliga innebörden av kravet på ”säker hantering” och om hur ansvaret för att detta krav ska uppnås fördelas mellan stat och industri.

Frågan vi ställer oss är således hur den rättsliga regleringen verkar för att säkerställa att en säker hantering av det använda kärnbränslet kan uppnås. Det finns flera olika skyddsintressen att beakta i relation till kärnteknisk verksamhet. Strålskyddet är ett av dessa. Andra skyddsintressen är kärnsäkerhet och miljö. De olika skyddsintressena överlappar men har också sina specifika särdrag vilket reflekteras i den rättsliga regleringen där strålskydd, kärnsäkerhet och miljöaspekter återfinns i olika regelkomplex, om än med olika typer av korsreferenser.

Den problematisering som följer i denna del av studien tar utgångspunkt i det ansvar för en säker hantering av använt kärnbränsle, som enligt 10 § 1 st kärntekniklagen tillfaller dem som har tillstånd att driva kärnteknisk verksamhet:

- 10 § Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall svara för att de åtgärder vidtas som behövs för
1. att med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs upprätthålla säkerheten,
 2. att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt, och
 3. att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas.

Ansvar för hantering och slutförvar av det använda kärnbränslet fördelas mellan industri och stat. Tillståndsinnehavarna (industrin) har ett direkt ansvar att se till att hanteringen är, och under mycket lång tid, fortsatt kommer att vara säker. Statens ansvar är övergripande och i detta ingår att bedöma riktigheten i industrins påståenden och att utöva kontinuerlig tillsyn. Staten tar sitt ansvar primärt genom reglering och genom prövningen av om industrin når upp till de krav som ställs i lagar, förordningar och föreskrifter. I prövningsansvaret ligger att staten måste se till att det finns en fungerande organisation med hög kompetens som förmår att granska och utöva tillsyn.

Blickar man tillbaka har olika tekniska lösningar på hur det använda kärnbränslet ska hanteras förts fram och sedermera omprövats eller utvecklats, men inte förrän nu närmar vi oss en tidpunkt då industrin anser sig ha underlag att ansöka om att få bygga ett slutförvar och därmed ha ett mer slutgiltigt svar på hur kriteriet ”säker hantering” ska uppfyllas. Efter det att de svenska reaktorerna fått drifttillstånd, har tillståndsprövningar som berört ansvaret för det använda kärnbränslet enligt kärntekniklagen varit sällsynta. Nu, med anledning av de förväntade ansökningarna från industrin om att få bygga ett slutförvar, tycks det dock som att regeringen återigen kommer få skäl att bedöma hur kärntekniklagens kriterium ”säker hantering” ska tolkas.

1.2 Syfte och frågeställningar

Beslutet om var och hur ett svenskt slutförvar för använt kärnbränsle ska byggas är antagligen ett av de viktigaste industriella etableringsbeslut som kommer att fattas under de närmsta decennierna. Beslutet har förberetts sedan 1970-talet och inbegriper ett brett spektrum av olika hänsynstaganden och ett stort antal aktörer.

Denna studie kommer att, med utgångspunkt i 10 § kärntekniklagen, studera de rättsliga konstruktioner som kringgärdar frågan om ansvarstagandet för en säker hantering och slutförvaring av använt kärnbränslen och reflektera över deras eventuella betydelse för den kommande prövningen. Syftet är att synliggöra de rättsliga avvägningar som den kommande tillståndsprocessen står inför och därmed bidra till förståelsen av de rättsliga konstruktionernas betydelse för de beslut om slutförvar som följer av en ansökan. Den övergripande frågeställningen är således framåtriktad: Vilken innebörd är det rimligt att anta att kärntekniklagens krav på en ”säker hantering och slutförvaring” av det använda kärnbränslet kommer att ges i den kommande tillståndsprövningen?

Den övergripande frågeställningen kommer att besvaras med utgångspunkt i en analys av rättskällor såväl som i en analys av den praktik som finns att hämta i en undersökning av tidigare tillståndsbedömningar.

För dessa undersökningar har tre konkreta frågeställningar utarbetats

- i) Vilken innebörd har kärntekniklagens krav på ”säker hantering och slutförvar av använt kärnbränsle” med utgångspunkt i en rättsvetenskaplig analys av förarbeten?
- ii) Vad betyder detta för ansvarsfördelningen mellan stat och industri?
- iii) Vilken innebörd har kärntekniklagens krav på ”säker hantering och slutförvar av använt kärnbränsle” med utgångspunkt i en analys av tidigare beslut och bedömningar?

Det är troligt, givet pågående lagstiftningsarbete, att kommande prövning kommer att göras på grundval av ny, eller delvis ny, lagstiftning /SOU 2009:88, Proposition 2009/10:172/. Detta är något som kommer att uppmärksammas avslutningsvis och diskuteras utifrån de möjliga, men begränsade, förutsättningar som situationen medger.

1.3 Genomförande

Den grund från vilken vi tar oss an denna fråga är dels traditionellt rättsvetenskaplig och bygger på en studie av förarbeten och andra rättskällor. Därutöver ingår en studie av rättslig praktik där tidigare tillståndsprövningar studeras. De två angreppssätten skiljer sig åt metodologiskt och kommer också att redovisas som två separata delstudier.

Delstudie 1

Kärntekniklagens reglering av tillståndsinnehavarens ansvar för det använda kärnbränslet diskuteras i detta avsnitt med utgångspunkt från en läsning av traditionellt juridiskt rättskällematerial. På grund av det intresse som regleringen ådragit sig på senare år, och inte minst de utredningar som gjorts på myndighetsnivå, har flera oklarheter i regleringen lyfts fram och nytt lagstiftningsarbete initierats. Fokus i vår analys av kärntekniklagen har varit på tillståndet och det ansvar som tillståndet genererar. Det har inneburit en fördjupning i frågor om tillståndets rättsverkan, om relationen mellan tillståndsinnehavare och uppdragstagare, om ansvarets utsträckning i tid och, inte minst, om betydelsen av Fud-programmen.²

² Med Fud-programmen avses de återkommande forsknings- och utvecklingsprogram som kärntekniklagen ålägger tillståndsinnehavarna att genomföra, se vidare avsnitt 3.5.

Delstudie 2

Reaktorinnehavarens rättsliga ansvar för att säkerställa ett säkert slutförvar för det använda kärnbränslet emanerar ur det av regeringen beviljade tillstånd som krävs för att kärnkraftverket ska få drivas. Föreställningen om vad ett säkert omhändertagande innebär har dock utvecklats över tid och det kan därför finnas anledning att dröja något vid hur villkoret om ansvarstagande har tolkats vid olika tidpunkter.

De driftstillstånd som har beslutats fram till i dag har utgått från tre olika lagar: atomenergilagen, villkorslagen och kärntekniklagen. Vi har studerat tillståndsbeslut från perioden 1978–1998 och de tre olika lagar som dessa tillstånd utmynnade ur. Utöver de olika regelverk som varit tillämpliga samt givna tillstånd bygger delstudien även på den dokumentation av de aktuella beslutsprocesserna som återfinns olika publicerade forskningsrapporter och böcker /Vedung 1979, Lidskog (red) 1998, Schagerholm 1993, Anselm 2000, Larsson 1986/.

I undersökningen är det fyra parametrar vi valt att titta närmare på:

- i) Det rättsliga kriteriet
Vi har intresserat oss för själva lagtexten, val av ord och formuleringar.
- ii) Den rättsliga konstruktionen
Vi har intresserat oss för tolkningsramen, hur ska lagtexten tolkas?
- iii) Argumentationen
Vad diskuterades i tillståndsprövningen och i lagstiftningsarbetet?
- iv) Beslutet
Vilket resultat utmynnade ur den rättsliga prövningen? Hur formulerades och konstruerades eventuella tillstånd?

2 Regleringshistorik – en schematisk överblick

Denna studie avser att diskutera innebörden av kravet på en säker hantering av det använda kärnbränslet utifrån nuvarande lagstiftning, men också med syftet att blicka framåt. Vilken tolkning av kriteriet ”säker” är det rimligt att anta kommer att präglade den kommande tillståndsprövningen av ett slutförvar? Metoden som valts för att besvara den frågan bygger delvis på en tillbakablick där olika regleringstekniker och olika tillståndsbeslut granskas (se kapitel 4). I detta kapitel är ambitionen mer avgränsad och tanken är att som bakgrund för den kommande mer detaljerade analysen, schematiskt presentera utvecklingen av regleringen i fältet. Avsikten är således att i korthet presentera hur olika lagreformer, som en reflektion av den förda politiken, har utvecklat rättsområdet från 1950-talet och framåt.

I Sverige gör kärnkraften sitt intåg i mitten av 1950-talet. AB Atomenergi påbörjade sin verksamhet år 1947 och den första forskningsreaktorn (R1) togs i drift 1954. Tungvattenreaktorn vid Ågesta var i drift mellan åren 1964–1974. Urantillgångarna är en viktig utgångspunkt för diskussionen, och värdet av att kunna begränsa bränsleimporten understryks i argumentationen för atomkraft. Politiskt finns relativ konsensus om atomkraftens betydelse och avfallsfrågorna problematiseras inte nämnvärt. Framförallt var det de tekniska frågorna som stod i centrum under denna tid, fördelar och nackdelar med tung- respektive lättvattenreaktorer. Det finns en rättslig förhistoria där de lagrum som är av intresse primärt handlade om uranbrytningen. Det fanns en ”lag av den 28 maj 1886 angående stenkolsfyndigheter m m” som år 1945 hade reviderats så att den även reglerade brytning av uran. I arbetet med att skapa de första lagarna kring atomenergin diskuteras denna lag /Proposition 1956:178, s 10 ff/. Likaså finns referenser till en relativt tidig lag från 1941 om ”tillsyn å radiologiskt arbete m m”, men i övrigt är frågorna nya och lagstiftning saknas. Ett antal parlamentariska utredningar initieras därför och vi får en begynnande reglering av fältet, se tabell 2-1.

På 1960-talet sker en teknisk omorientering från tungvattenreaktorer till lättvattenreaktorer. Asea får en order på en lättvattenreaktor som ska placeras vid Simpevarp nära Oskarshamn. Asea och staten bildar det gemensamma bolaget Asea-Atom AB 1968. År 1972 görs beräkningen att elva kärnkraftsaggregat ska vara i drift år 1980. Samma år blir Oskarshamn 1 den första reaktorn som går i kommersiell drift. År 1973 fattar riksdagen beslut om att det behövs mer kunskap innan beslut kan fattas om eventuell utbyggnad utöver de första elva reaktorerna /Proposition 1973:1, bilaga 15/. I samband med att riksdagen godkände de allmänna riktlinjerna för energihushållningen våren 1975, tog man också ställning till utbyggnadsprogrammet för kärnkraft.³ Ställningstagandet innebar att två kärnreaktorer utöver de elva som då redan fått tillstånd skulle få uppföras. Under åren 1966–1976 meddelade regeringen 12 tillstånd att uppföra, inneha och driva kärnkraftsreaktorer på fyra olika platser på grundval av bestämmelserna i atomenergilagen. Frågan om förläggningen av den trettonde reaktorn lämnades dock öppen. Sex reaktorer fick under perioden tillstånd att tillföra bränsle (laddningstillstånd). En majoritet av de svenska kärnkraftverken fick tillstånd för verksamheten i en tid

Tabell 2-1. Lagstiftning och utredningar genomförda under 1950-talet.

Lagstiftning	Lag (1956:306) om rätt att utvinna atomenergi m m, ”atomenergilag”.	Prop. 1956:176
	Upphävd 1984.	Prop. 1956:178
	Strålskyddslagen (1958:110). Upphävd 1988.	Prop. 1958:9
Utredningar	1951 års Strålskyddskommitté	SOU 1956:38, Strålskydd. Förslag till strålskyddslagstiftning samt omorganisation av radiofysiska institutionen.
	1951 års Bränsleutredning	SOU 1956:46, Bränsleförsörjningen i atomåldern.
	1955 års Atomenergiutredningen	SOU 1956:11, Atomenergin.

³ Länge tycks som om regeringens beslutsfattande inom kärnenergiområdet, inklusive hanterandet av kärnkraftsreaktorerna, fattades i form av riksdagsuttalanden om energipolitiska riktlinjer, se /SOU 1995:50, s 7/: ”Sådana riktlinjer har inte, även om de antagits av riksdagen, lagstiftningens formella tyngd”.

när frågan om hur det använda kärnbränslet skulle hanteras inte problematiserades /Lidskog (red) 1998, s 33, SOU 1995:50, s 24/. I praktiken hanterades det använda kärnbränslet genom att det sändes iväg för upparbetning utomlands.⁴ Alla existerande tolv kärnkraftsblock, inklusive de nu stängda Barsebäcksreaktorerna, fick tillstånd beviljat för etablering och uppbyggnad enligt kriterierna i atomenergilagen.

På lagstiftningsområdet är det lugnt under 1960-talet. Men arbetet med en reglering av ansvar vid atomolyckor pågår och år 1968 kan en provisorisk lagkonstruktion ersättas av den nuvarande atomansvarighetslagen. I tabell 2-2 finns den lagstiftning och de utredningar som genomfördes under 1960-talet.

1970-talet är en brytningstid då avfallsfrågan kommer i centrum. Långsamt växer en mer problematiserande syn på kärnkraften fram. Debatten kring riskerna knutna till kärnkraft är vid denna tid mer intensiv i USA, där man är först med att uppmärksamma avfallsproblematiken, men efterhand sprids argumenten och får också grogrund i den svenska debatten. Så småningom resulterar detta i ett intensivt utredningsarbete och efterhand i flera stora lagreformer under 1980-talet. År 1973 svänger Centerpartiet i kärnkraftsfrågan och Vänsterpartiet kommunisterna går samma väg. Båda partierna blir starkt kärnkraftskritiska. År 1976 är det val och det borgerliga blocket vinner majoritet. Följande år bildar de borgerliga partierna regering, men de är djupt splittrade i kärnkraftsfrågan. I oktober 1977 når de borgerliga partiledarna en uppgörelse om hela kärnkraftspolitiken. Uppgörelsen ligger till grund för arbetet med den så kallade villkorslagen som presenteras i december samma år. Samtidigt initierar industrin KBS-projektet (kärnbränslesäkerhet) /Vedung 1979, s 36/. I tabell 2-3 finns den lagstiftning och de utredningar som genomfördes under 1970- och 1980-talen.

På våren 1979 inträffade två händelser av stor betydelse för kärnkraftens utveckling i Sverige. Dels gjorde Statens kärnkraftinspektion bedömningen att Ringhals 3 och Forsmark 1, efter det att kompletterande uppgifter lämnats in, nu borde få laddningstillstånd, dels inträffade en olycka vid kärnkraftverket på Three Mile Island utanför Harrisburg i USA. Den sistnämnda händelsen gav upphov till stiftandet av en särskild lag som innehöll ett förbud att under viss tid tillföra reaktorer kärnbränsle. Den 23 mars 1980 hölls folkomröstning om kärnkraften. Omröstningen ledde fram till ett beslut om att alla reaktorer skulle vara avvecklade år 2010.

Efter det intensiva arbetet under 1980-talet följer en något lugnare period vad avser lagstiftning och parlamentariska utredningar. Finansieringsfrågorna är fortfarande i fokus för lagstiftarens intresse, men den lagstiftning som nu genomdrivs är en lag om kärnkraftens avveckling. Lagen följer på ett energipolitiskt beslut i riksdagen år 1997 där frågan om omställning av energisystemet är centralt. Beslutet i riksdagen är ett resultat av en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Uppgörelsen innebär att avvecklingen av kärnkraften ska inledas tidigt, men att något slutdatum då all kärnkraft ska vara avvecklade inte längre ska anges. Reaktorerna i Barsebäck togs ur drift år 1999 och 2005 som del av denna överenskommelse.

Parallellt med statens lagstiftningsarbete pågår under 1990-talet SKB:s arbete med att utveckla kunskap som ska säkerställa att hanteringen av kärnavfall och använt kärnbränsle uppfyller kärntekniklagens krav. Kasam⁵ granskar regelbundet kärnkraftsföretagens program för forskning och utveckling (SKB:s Fud-program) och rapporterna publiceras som SOU:er vart tredje år. I tabell 2-4 finns den lagstiftning och de utredningar som genomfördes under 1990-talet.

⁴ Inför villkorslagens tillblivelse, då frågan uppmärksammades, hade i praktiken bara använt kärnbränsle från en reaktor skickats utomlands för upparbetning. Använt kärnbränsle från Oskarshamn 1 hade skickats till England. Det fanns ett upparbetningskontrakt för Oskarshamn 1 och 2 med bolaget Nuclear Fuels Limited (NFL). Förhandlingar pågick för att skapa avtal för samtliga svenska kärnkraftverk. Slutlig förvaring var dock tänkt att vara nationell. Det brittiska bolaget förbehöll sig rätten att skicka tillbaka restprodukterna för slutförvaring i Sverige. Se vidare /Proposition 1976/77:53/ och AKA-utredningen /SOU 1976:30/.

⁵ Kasam (Statens råd för kärnavfallsfrågor) bytte år 2007 namn till Kärnavfallsrådet, se även avsnitt 3.5.

Tabell 2-2. Lagstiftning och utredningar genomförda under 1960-talet.

Reglering	1960 års provisoriska atomansvarighetslag. (Upphörde 1968). Atomansvarighetslagen (1968:45).	Prop. 1960:140 Prop. 1968:25
Utredningar	Atomskadeutredningen	SOU 1959:34, Atomansvarighet I SOU 1962:14, Atomansvarighet II SOU 1966:29, Atomansvarighet III

Tabell 2-3. Lagstiftning och utredningar genomförda under 1970- och -80 talen.

Lagstiftning	Lag (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m m, "villkorslagen", (upphävd). Lag (1979:335) om förbud mot att under viss tid tillföra kärnreaktorer kärnbränsle, "rådrumslagen", (upphävd). Lag (1980:1123) om offentlig insyn i säkerhetsarbetet vid kärnkraftverken, (upphävd). Lag 1981:669 om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle, (upphävd). Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Strålskyddslagen (1988:220). Lag (1988:1597) om finansiering av hantering av visst radioaktivt avfall m m, (Studsvikslagen). Lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m m, (upphävd).	Prop. 1976/77:53 Prop. 1978/79:218 Prop. 1980/81:25 Prop. 1980/81:90 Prop. 1983/84:60 Prop. 1987/88:88 Prop. 1988/89:37 Prop. 1992/93:98
Utredningar	AKA-utredningen (använt kärnbränsle och radioaktivt avfall). Utredningen om kärnkraftens radioaktiva avfall – organisations- och finansieringsfrågor Atomlagstiftningskommittén Kommittén för översyn av kärnbränslenämndens verksamhet	DS I 1974:6 DS I 1975:8 SOU 1976:30, Kärnbränsle och kärnavfall. SOU 1976:31, Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. SOU 1980:14, Kärnkraftens avfall – organisation och finansiering. SOU 1983:9, Lagstiftningen på kärnenergiområdet. DS I 1983:25, Använt kärnbränsle och kärnavfall, samordning av de statliga forskningsinsatserna. SOU 1984:76, Samordnad kärnavfallshantering. Planering, tillsyn och finansiering. Betänkande av kommittén för översyn av kärnbränslenämndens verksamhet.

Tabell 2-4. Lagstiftning och utredningar genomförda under 1990-talet.

Lagstiftning	Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling	Prop. 1996/97:176
Utredningar	Kärnbränslefondsutredningen Kasam	SOU 1994:107, Säkrare finansiering. SOU 1995:50, Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. SOU 1998:68, Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998. SOU 1999:45, Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen.

En ny finansieringslag beslutas år 2006 och träder i kraft under åren 2007 och 2008. Lagstiftningen ska skapa en enhetlig reglering på området och ”minimera risken för att staten tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndsinnehavarnas betalningsansvar” /Proposition 2005/06:183, s 21/. Förslaget innebär till exempel att man inför en sanktionsbestämmelse i kärntekniklagen för den händelse att en tillståndsinnehavare inte betalar, och att den tidsperiod under vilken betalnings-skyldighet råder utökas. Arbetet når dock inte helt fram och regeringen beslutar att det förslag på en modell med säkerheter som skulle innebära ett ökat ansvar för ägarbolagen måste utredas vidare /Proposition 2005/06:183, s 28/. SKB:s arbete löper vidare och sommaren 2009 offentliggör man sitt beslut i platsvalsfrågan och en tidsplan för den kommande tillståndsansökan. I tabell 2-5 finns den lagstiftning och de utredningar som genomfördes under 2000-talet.

Den 11 december 2008 gav Miljödepartementet i uppdrag åt Ingvar Persson, tidigare chefsjurist på SKI, att undersöka möjligheterna att samordna den rättsliga regleringen i fältet kärnteknik och strålskydd. Utredningen fick namnet: Utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet. Det innebär att vi just nu (våren 2010) har en situation där flera viktiga frågor inom strål- och kärnsäkerhetsområdet utreds. Vi kan förvänta oss ny lagstiftning men det är ännu oklart vilka förändringar som kommer att genomföras och hur.

Den 8 april 2009 fick utredningen genom ett tilläggsdirektiv /Direktiv 2009:32/ ett utökat uppdrag av regeringen. I tilläggsdirektivet tar regeringen bland annat fasta på den rapport om långsiktigt ansvarstagande som redogjorts för ovan och ger utredningen, bland mycket annat, uppdraget att: ”...överväga behovet och den eventuella utformningen av en lagreglering av det långsiktiga ansvaret för det förslutna slutförvaret för använt kärnbränsle”. I ett senare tilläggsdirektiv /Direktiv 2009:74/ är uppdraget att ”analysera om anläggningsinnehavarna bör åläggas ett obegränsat ansvar för radiologisk skada eller inte”. Ett delbetänkande har publicerats /SOU 2009:88/.

Den 11 mars 2009 beslutade regeringen om proposition 2008/09:163, En sammanhållen klimat- och energipolitik. Propositionen är ett resultat av den överenskommelse om energifrågor som regeringens olika partier kom fram till den 5 februari 2009. Enligt propositionen kommer regeringen att återkomma med ett förslag på att lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling avskaffas och likaså med ett förslag om att förbudet mot nybyggnad i kärntekniklagen tas bort. Tillstånd ska enligt förslaget kunna ges till tio nya kärnkraftsreaktorer på någon av de platser där det i dag redan finns reaktorer i drift (för att successivt ersätta dessa). Bästa möjliga teknik och försörjningstrygghet ska utgöra grunder vid prövning av nya tillstånd. Även dessa frågor utreds nu av ovan nämnda kommitté.

Tabell 2-5. Lagstiftning och utredningar genomförda under 2000-talet.

Lagstiftning	Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet	Prop. 2005/06:183
Utredningar	<p>Finansieringsutredningen</p> <p>Rapport från den nationella samordnaren på kärnavfallsområdet</p> <p>Kasam</p> <p>Utredningen för en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet</p>	<p>SOU 2003:128, Förslag om försöksverksamhet med ekonomiskt stöd till vissa frivilligorganisationer.</p> <p>SOU 2004:125, Betalningsansvaret för kärnavfallet.</p> <p>SOU 2002:46, Plats för slutförvaring av kärnavfall – förstudier i 8 kommuner”.</p> <p>SOU 2001:35, Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2001.</p> <p>SOU 2004:67, Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004.</p> <p>SOU 2004:99, Kärnavfall, demokrati och vetenskap.</p> <p>SOU 2005:83, Kärnavfall – kostnader och finansiering.</p> <p>SOU 2009:88, Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar.</p>

3 Ansvar enligt kärntekniklagen

3.1 Inledning

Enligt kärntekniklagen faller det inom tillståndsinnehavarnas allmänna skyldigheter att ”på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt...”. Ansvaret för tillståndsinnehavaren är enligt lagen att denne ”ska svara för att de åtgärder vidtas som behövs” /Lag 1984:3, § 10/.

För att kunna fullfölja sina åtaganden enligt ovan är tillståndsinnehavaren därutöver skyldig att ”svara för att den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs som behövs för att vad som föreskrivs ... ska kunna fullgöras och i detta syfte upprätta ett gemensamt forskningsprogram med andra tillståndsinnehavare” /Lag 1984:3, §§ 11–12/. Kostnaderna för åtgärder som krävs för att åstadkomma en säker hantering och slutförvar faller på tillståndsinnehavarna /Lag 1984:3, § 13/.

I § 15 kärntekniklagen finns en lista på olika typer av skyldigheter som åligger tillståndsinnehavaren och som om de försummas (väsentligt) kan leda till återkallelse av tillstånd. Således kan brister vad gäller forsknings- och utvecklingsarbetet liksom brister vad avser finansieringen leda till ett indraget tillstånd. Om inte tillståndsinnehavaren följer vad som föreskrivs i 10–12 §§ finns också möjlighet för tillsynsmyndighet att förelägga om vite enligt en bestämmelse i § 22.

Det krav som ställs enligt kärntekniklagen är således otvetydigt i det att ansvaret för en säker hantering av restprodukter ligger hos reaktorinnehavaren som en del av villkoren för att driva kärnkraftverk. En specificering av vad som ska bedömas som ”säker hantering” saknas, bortsett från bestämmelsen i § 12 som kan läsas som ett krav på en förankring i forsknings- och utvecklingsverksamhet. Brister i ansvarstagandet kan leda till sanktion i form av vite eller till beslut om indragning av tillstånd.

I 3 § kärntekniklagen ställs krav på att kärnteknisk verksamhet ska bedrivas på sådant sätt att kraven på säkerhet tillgodoses och att Sveriges förpliktelser att motverka spridning av kärnvapen och förhindra kärnsprängningar upprätthålls. I denna paragraf (§ 3, 3 stycket) finns även en hänvisning till strålskyddslagen. I de grundläggande bestämmelserna för kärnteknisk verksamhet ingår således att verksamheten, inklusive hanteringen av restprodukter, måste bedrivas säkert och i begreppet ”säkert” ingår att såväl kärnsäkerhet som strålskydd måste tillgodoses.⁶

I 4 § kärntekniklagen anges vilken typ av säkerhetsåtgärder som ska vidtas vid kärnteknisk verksamhet. Paragrafen är generellt utformad, men det framgår att det finns en skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder vid uppförande och drift av kärntekniska anläggningar och vid hantering av använt kärnbränsle och avfall. De åtgärder ska vidtas som krävs för att: ”1. förebygga fel i utrustning, felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande, sabotage eller annat som kan leda till en radiologisk olycka, och 2. förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall”. Säkerhetsarbetet ska ”hållas på en så hög nivå som det är praktiskt möjligt” /Proposition 1983/84:60, s 82/.

I den första paragrafen i den nya finansieringslag som trädde i kraft år 2007 /Lag 2006:647/ kan utläsas att syftet med regleringen är att ”säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av 10–14 §§ lagen om kärnteknisk verksamhet”. Lagen reglerar således det finansiella ansvaret för omhändertagandet av, bland annat, det använda kärnbränslet. Reformen år 2007 innebar en skärpning av industrins ansvar och avsikten var att minska statens risktagande och skjuta över mer ansvar på industrin. Grundprincipen bakom lagstiftningen är att den som innehar tillstånd att driva en kärnkraftsreaktor ska betala avgifter och ställa säkerheter som tryggar finansieringen av en ”säker hantering” av restprodukter i enlighet med krav som ställs i kärntekniklagen.⁷ En väsentlig del av de

⁶ Förutom att hanteringen av det använda kärnbränslet ska hanteras ”säkert” enligt kraven i kärntekniklagen ställs även krav, i kärntekniklagen, på att den ska prövas enligt vissa av miljöbalkens regler, se kärntekniklagen § 5 b. Om den dubbla tillståndsprövningen och samspelen mellan de olika regelverk som blir aktuella vid en tillståndsprövning, se del III, kapitel 6–7.

⁷ I praktiken hanteras detta genom att kärnkraftsindustrin för över de pengar de får in genom att ta ut en avgift från konsumenterna av kärnkraftsel till statliga Kärnavfallsfonden, som förvaltar dem. Hur pengarna ska användas regleras i finansieringslagen, se <http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/>.

kostnader som avgifterna ska täcka är utgifter för forskning och utveckling, både den som utförs av industrin själv och den forskning som sker i statlig regi, som en förutsättning för den granskning som åligger staten som tillståndsgivare /Lag 2006:647, 4 § 1 st, 3 och 4 p/.⁸

En av de förändringar som följde med lagreformen år 2007 var att reaktorinnehavarnas avgiftsskyldighet utsträcktes. Tidigare hade skyldigheten att betala avgifter upphört i samband med att en reaktor togs ur drift, men i gällande lagstiftning upphör inte betalningsskyldigheten förrän tillståndsinnehavaren ”fullgjort samtliga sina skyldigheter enligt 10 § lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller har medgivits befrielse från dem” /Lag 2006:647, 11 §/. Enligt lagens förarbeten anses förslutningen av djupförvaret bli den tidpunkt och händelse som i praktiken kommer att utgöra skiljelinjen mellan det ansvar som är reaktorinnehavarnas och det kvarstående, långsiktiga ansvar som är statens /Proposition 2005/06:183, s 20/.⁹ Den nya finansieringslagen avser att ”minimera risken för att staten tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndsinnehavarnas betalningsansvar” /Proposition 2005/06:183, s 21/ och därmed korrigerar nivån på risktagande som åligger staten som sistahandsansvarig.¹⁰

Det finns i lagstiftningen få anvisningar om hur ansvaret för det använda kärnbränslet ska utformas i termer av konkreta lösningar. Lagen pekar ut en ansvarig aktör och lyfter fram forskning och utveckling som den bas mot vilken eventuella beslut om slutförvar ska vila. Lagen lägger finansieringsansvaret på tillståndsinnehavaren. För ett godkännande krävs att intresset av strålskydd, kärnsäkerhet och miljöskydd är tillgodosett, i övrigt är lagstiftningen tyst.

De senaste årens nyvaknade intresse för den lagstiftning som omgärdar kärnkraften har fört med sig flera gedigna genomgångar av nu gällande regelverk. Nämnas kan Jonas Ebbessons promemoria skriven på uppdrag av Kasam från 2006, en SKI/SSI rapport om statens ansvar för slutförvaring av använt kärnbränsle och den översyn av lagstiftningen på strålsäkerhetsområdet som SSM genomförde på regeringens uppdrag och som kom i en första version 2008 och senare i en uppdaterad version år 2009 /Ebbesson 2006, SKI/SSI 2007, SSM 2009a/. Att så mycket arbete av övergripande karaktär är gjort, skapar en möjlighet att i denna studie att vara mer selektiv. Kärntekniklagens konstruktion ger oss anledning att titta närmare på den tillståndsgivning, och de villkor, som föregått beslut om att bygga och driva kärntekniska anläggningar. Innan vi gör en sådan undersökning av konkreta beslut kan det dock vara av värde att diskutera vissa generella aspekter av tillståndsgivningens och ansvarskonstruktionens förutsättningar. Nedan kommer vi att fördjupa oss i frågor om tillståndets rättsverkan, i frågor som kan uppstå på grund av relationen mellan tillståndsinnehavare och uppdragstagare, i frågor om ansvarets utsträckning i tid och slutligen i frågor som rör betydelsen av det forsknings- och utvecklingsprogram (Fud) som initierades på 1980-talet och nu utgör den grund på vilken industrin kommer att bygga sin ansökan.

3.2 Tillståndets rättsverkan

För kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd enligt 5 § kärntekniklagen:

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

Utmärkande för de tillstånd som har beviljats för kärntekniska anläggningar är att de ofta har varit tidsbegränsade och dessutom möjliga för staten att successivt ompröva och villkora även under den tid som tillstånden gäller. Enligt kärntekniklagens § 7 finns möjlighet att tidsbegränsa tillstånden och motsvarande bestämmelse fanns även i atomenergilagens § 4. De ursprungliga tillstånden tidsbegränsades som regel inte, däremot har samtliga drifttillstånd som meddelats sedan 1970-talet haft

⁸ Även kostnader för forskning vid Strålsäkerhetsmyndigheten täcks av medel ur kärnavfallsfonden, se regeringsbeslut 2009-12-10, M2009/3695/Mk.

⁹ Den formulering som används i propositionen är att tillståndsinnehavarna har ansvar att se till att restprodukterna hamnar i ett förslutet slutförvar.

¹⁰ Den formella grunden för statens ekonomiska sistahandsansvar återfinns i Konventionen om säkerhet vid hanteringen av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall (Avfallskonventionen).

begränsningar i tid.¹¹ Det måste således understrykas att de tillstånd som har givits, även de allra första, inte utesluter möjligheten för staten att lägga till nya villkor eller på andra sätt, genom till exempel föreskrifter, ställa nya krav på tillståndsinnehavarna.

Tillstånden markerar olika steg i en kontinuerlig process där konstruktionen, uppförandet, igångsättandet och driften kontrolleras och godkänns av tillsynsmyndigheterna innan det är möjligt att gå vidare till nästa steg. I denna process har myndigheterna hela tiden legala möjligheter att dra in ett redan givet tillstånd, meddela nya villkor eller neka till de tillstånd som behövs för att processen ska gå vidare /Proposition 1976/77:53, s 8/. För att dra in ett tillstånd krävs dock enligt 15 § kärntekniklagen att tillståndsinnehavaren inte iakttar sina förpliktelser och att försummelsen inneburit allvarliga och upprepade överträdelser som inneburit risker med hänsyn till säkerhet eller strålskydd /Proposition 1983/84:60, s 94 f/. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i atomenergilagens § 4. Tillstånd har alltid kunnat återkallas, oavsett tillståndsinnehavarnas agerande, om det bedöms föreligga synnerliga skäl från säkerhetssynpunkt /Lag 1984:3, § 15, 3 p/. Tidigare, enligt atomenergilagen, fanns även möjligheten att återkalla ett tillstånd om det var påkallat ”ur allmän synpunkt” /Lag 1956:306, § 4/. Någon sådan grund för indragning av tillstånd finns dock inte enligt kärntekniklagen. Det kan mot den bakgrunden argumenteras att det skett en utveckling där tillståndets rättsverkan har förstärkts med tiden.

Redan i atomenergilagens förarbeten förutsågs att de givna tillstånden skulle kunna villkoras genom beslut tagna efter själva tillståndsgivningen. Nya villkor skulle kunna uppställas av säkerhetsskäl, eller om det annars, från allmän synpunkt, fanns skäl att föreskriva nya eller ändra redan givna villkor /Lag 1956:306, § 4/. De skäl som angavs till stöd för en sådan ordning var den snabba tekniska utvecklingen. Tillstånden som gavs var således möjliga att tidsbegränsa, villkora i efterhand och återkalla /Proposition 1956:178, s 17/.¹²

I den händelse nya villkor anses berättigade och detta skulle kunna medföra olägenheter för reaktorinnehavaren uttalades i förarbetena till atomenergilagen att tillbörlig hänsyn skulle tas till den enskildes intressen. Frågan om ekonomisk ersättning för eventuell ekonomisk skada grundad i nya villkor ansågs inte kräva någon generell rättslig reglering. Istället förordar departementschefen att ”[s]kulle det i något fall framstå som uppenbart obilligt att ersättning icke lämnas, får detta bli föremål för särskild prövning” /Proposition 1956:178, s 26 ff, särskilt s 28/.¹³ Frågan om huruvida och på vilket sätt statens möjligheter att fatta beslut, som i grunden påverkar den kärntekniska verksamhetens förutsättningar, ska innebära en rätt till ekonomisk kompensation för industrin har således diskuterats sedan atomenergilagens införande. En sådan möjlighet har också ansetts rimlig även om den inte alltid varit lagreglerad. År 1979 inträffade kärnkraftsolyckan i Harrisburg och i den svenska politiken blev detta grunden för ett beslut om timeout eller rådrum /Lag 1979:335/. Såväl villkorslagen som rådrumslagen innebar att ett igångsättande av driften av de kärnkraftsblock som fått tillstånd enligt atomsäkerhetslagen fördröjdes. Båda regleringarna innehöll också bestämmelser om ersättning. Ersättning till bolagen för ekonomisk skada betalades aldrig ut enligt villkorslagens bestämmelser, men däremot på grundval av bestämmelser i rådrumslagen.

Vad tillstånden ger tillståndsinnehavarna är primärt en möjlighet att gå vidare i den stegvisa process som etableringen av en kärnteknisk anläggning innebär. Däremot är det svårt att betrakta ett tillstånd, med dess eventuella villkor, som ett dokument med liknande typ av rättsverkan som till exempel ett kontrakt eller avtal. Tillståndet ger tillståndsinnehavaren få rättigheter, som med tillståndet som utgångspunkt kan hävdas gentemot en tänkt motpart – staten. Tillståndet skapar skyldigheter och ansvar för tillståndsinnehavaren och ger en möjlighet för denne att fortsätta sitt arbete, men tillståndet begränsar bara i ringa omfattning statens handlingsfrihet.

¹¹ Efter folkomröstningen år 1980 kom överenskommelsen om att kärnkraften skulle avvecklas fram till 2010, detta årtal blev därför en given tidsbegränsning i tillstånd som meddelades. Den turbulens som omgav kärnkraftsfrågan under senare delen av 1970-talet gjorde att även beslut tagna då tidsbegränsades. Samtidigt hade alla 12 reaktorer ursprungligen fått tillstånd för uppförande och drift enligt atomenergilagen som inte var tidsbegränsade.

¹² I propositionen refereras i sin tur i det närmaste ordagrant till en departementspromemoria som man hittar som bilaga på s 96 i atomenergikommitténs betänkande /SOU 1956:11/, själva argumentationen återfinns på s 106.

¹³ Frågan diskuteras även i /Proposition 1978/79:218, s 4/.

Huruvida det ändå finns gränser för statens möjlighet att ändra villkoren och därmed förutsättningarna för verksamheten var något som diskuterades på 1970-talet, vid villkorslagens införande, och även senare på 1990-talet i samband med ett par resningsansökningar.¹⁴ Vid införandet av villkorslagen höjdes kritiska röster som menade att en ny villkorslag var onödig på grund av den konstruktion i 4 § i atomenergilagen som beskrivits ovan. Nya villkor skulle kunna hävdas enbart med grund i atomenergilagen. Gentemot denna typ av argument invänder Olof Johansson, som då är föredragande statsråd /Proposition 1976/77:53, s 17 f/:

”Villkor av det slag det här blir fråga om kan i och för sig meddelas redan nu av regeringen enligt atomenergilagen om de är påkallade av hänsyn till säkerheten eller annars från allmän synpunkt. Enligt min mening bör emellertid rätten att ställa villkor av det slag som jag förordar regleras i lag. För den ståndpunkten talar redan det förhållandet att problemen med avfallshanteringen inte tillräckligt beaktades när tillstånden meddelades. Vidare innebär villkoren en väsentlig inskränkning i tillståndsinnehavarnas rättigheter. Villkoren kan också få omfattande ekonomiska konsekvenser för såväl de berörda företagen som samhället.”

Enligt det resonemang som föregick villkorslagen, ansågs sålunda regeringens rätt att föreskriva nya villkor vara relativt obegränsad, men att det var skäligt att vid så omfattande villkorsändringar som det här rörde sig om, att dessa nya villkor tillkom genom lagstiftning. Ny lagstiftning skulle således vara att föredra då de nya villkoren var oförutsedda och skulle innebära en väsentlig inskränkning i tillståndsinnehavarens rättigheter och/eller medföra omfattande ekonomiska konsekvenser.

I lagens förarbeten framhölls att villkorslagens bestämmelser inte rubbade tillstånd som tidigare hade meddelats enligt atomenergilagen. Däremot, framhölls det, kunde villkorslagen, för de reaktorer som föll inom lagens tillämpningsområde, komma att utgöra hinder för att utnyttja ett sådant tillstånd /Proposition 1976/77:53, s 21/. I den mån de nya villkoren i villkorslagen skulle leda till att ett tillstånd inte kunde utnyttjas, formulerades därför en rätt till ersättning från staten för att täcka förlust för åtgärder som gjorts innan villkorslagens ikraftträdande /Lag 1977:140, § 4/.

År 1990 fick Regeringsrätten ta ställning till en resningsansökning från Sydsvenska värmekraft-aktiebolaget (angående Barsebäck 2) och en annan från OKG (angående Oskarshamn 3).¹⁵ I ansökningarna argumenterar båda kraftbolagen att regeringen lagstridigt i efterhand hade tidsbegränsat tidigare ej tidsbegränsade drifttillstånd. Regeringen skulle således utan stöd i ny lagstiftning ha fattat ett beslut som enligt bolagen uppenbart stred mot lagen. Regeringsrätten finner dock inte grund för resning i något av fallen. Domstolen anser inte att regeringen tillämpat rätten på ett uppenbart felaktigt sätt genom ”att låta ett villkor föranlett av de tidigare inte uppmärksammade problemen med avfallshanteringen få formen av ett villkor om begränsning i tillståndets giltighetstid”.¹⁶ Av de två ärendena är fallet med Oskarshamn mer tveksamt, eftersom det tidsbegränsade beslutet från år 1984 vilar på kärntekniklagen (inte på villkorslagen i kombination med atomenergilagen). Angående kärntekniklagens 7 § uttalar Regeringsrätten att ”det [är] tveksamt om detta lagrum syftar till att ge stöd åt en tidsbegränsning av drifttiden i en anläggning där det gällande tillståndet inte är begränsat i tiden”.¹⁷ Regeringsrätten fattade dock, trots det, beslut med samma motivering som i ärendet som rörde Barsebäck 2 och argumenterar att en tidsbegränsning kan tolkas som ett villkor grundat i en säkerhetsmässig bedömning, vilket är i överensstämmelse med lagen, såväl enligt tidigare reglering som enligt § 8 i kärntekniklagen. Enligt kärntekniklagen är det således möjligt att tidsbegränsa ett redan beslutat tillstånd, givet att detta är motiverat av säkerhetsskäl. Uppfyller tillståndsinnehavaren alla säkerhetskrav finns ingen grund för begränsning av tillståndet.

Sedan år 1997 finns dock en möjlighet för regeringen att dra in ett redan beslutat tillstånd också på den grunden att detta är nödvändigt till följd av omställningen av energisystemet i Sverige. Enligt lagen om kärnkraftens avveckling, får regeringen beträffande varje kärnkraftsreaktor, på den grunden som angavs ovan, ”besluta att rätten att driva reaktorn för att utvinna kärnenergi ska upphöra att gälla vid den tidpunkt som regeringen anger” /Lag 1997:1320, § 2/.¹⁸

¹⁴ RÅ 1990 not 197 och RÅ 1990 not 198.

¹⁵ RÅ 1990 not 197 och RÅ 1990 not 198.

¹⁶ RÅ 1990 not 197.

¹⁷ RÅ 1990 not 198.

¹⁸ Lagen är fortsatt i kraft om än nuvarande regering har deklarerat att man avser att avskaffa den.

Oavsett tillståndens utformning har således riksdagen vid upprepade tillfällen använt sig av möjligheten att via ny lagstiftning begränsa förutsättningarna för reaktorinnehavarnas verksamhet. Sedan år 1999 har staten dessutom i allt större utsträckning använt sig av möjligheten att ställa specificerade krav på reaktorinnehavarna genom bindande föreskrifter meddelade av tillsynsmyndigheterna, snarare än genom villkor i individuella tillståndsbeslut. Tillsynsmyndighetens utrymme att meddela föreskrifter har utökats. Tillstånden har mot den bakgrunden alltid haft, och har även fortsatt, en svag rättsverkan i termer av att innehavarna skulle kunna använda dem som grund för att hävda en rättslig position gentemot staten.

3.3 Tillståndsinnehavare och uppdragstagare

Det är, som framkommit ovan, tillståndsinnehavaren som är den som genom tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet också har ansvar för att hantera och slutförvara det använda kärnbränslet. Om en kärnteknisk anläggning skulle överlåtas till någon annan, krävs ny tillståndsprövning. En ny ägare kan således inte överta verksamheten och agera på ett tillstånd som den gamla ägaren erhållit /Proposition 1983/84:60, s 83 f/.¹⁹ Däremot är det möjligt för tillståndsinnehavaren att upplåta driftsansvar till annan, utan ny tillståndsprövning av verksamheten som sådan, även om förfarandet måste godkännas. Frågan om vad en sådan situation innebar för ansvarsfördelningen uppmärksammades på 1990-talet. Forsmark Kraftgrupp AB hade tillstånd till Forsmarksreaktorerna, men hade överlåtit driftsansvar till Vattenfall och på liknande sätt hade Sydsvensk Värmekraft AB tillstånd till reaktorerna i Barsebäck, medan driften sköttes av Sydkraft AB /Proposition 1992/93:98, s 55/. Att verksamheten skulle organiseras på detta sätt hade framkommit redan i tillståndsprövningarna och godkänts. Problemet var snarare att lagstiftaren uppenbarligen inte hade beaktat en sådan situation i skrivningen av lagen. Mot bakgrund av dessa två exempel, där tillståndsinnehavaren och driftsansvarig var olika bolag, ställdes frågan om situationen var tillfredsställande reglerad i kärntekniklagen eller om ansvarsfördelningen mellan tillståndsinnehavare och uppdragstagare var rättsligt oklar.

Frågan blev föremål för utredning /SOU 1991:95/ som följdes av en lagändring 1993 /Proposition 1992/93:98, s 35 f/. I och med reformen infördes dels ett nytt andra stycke i 5 §, där tillståndsinnehavarens möjlighet att utse uppdragstagare reglerades, dels ett nytt tredje stycke där driftbolagens ansvar förtydligades. Vad avsåg godkända uppdragstagares ansvar gällde sedan 1993 att även dessa skulle anses bundna av 10 § kärntekniklagen /Lag 1984:3, 5 § 3 st/.²⁰

”Om ett uppdrag har godkänts enligt andra stycket, skall även uppdragstagaren anses som tillståndshavare vid tillämpning av 10 och 17–29 §§ såvitt avser de åtgärder som godkännandet omfattar.”

År 2006 gjordes ytterligare tillägg i 5 § kärntekniklagen som innebar en reglering av situationen att ett uppdrag delegerats i ett tredje led. Ett sådant förfarande är möjligt, men kräver regeringens eller Strålsäkerhetsmyndighetens godkännande /Proposition 2005/06:76, s 13/. Även överlåtande av uppgifter till andra bolag inom samma koncern som tillståndsinnehavaren är att betrakta som uppdrag. Det bolag som inte är tillståndsinnehavare blir uppdragstagare och agerandet kräver ett godkännande /Lag 1984:3, 5 §/.²¹

Regleringen om uppdragstagare i 5 § kärntekniklagen är generellt utformad och är giltig i förhållande till alla typer av uppdragsförhållanden inom branschen. Med tanke på den unika roll som Svensk kärnbränslehantering AB har i svenska modellen kan dock finnas skäl att specifikt diskutera SKB som uppdragstagare och som tillståndsinnehavare (se även /SKI/SSI 2007/).

¹⁹ Frågan diskuterades också i förarbetena till atomenergilagen, men en reglering i lag ansågs inte nödvändig då det ansågs ligga i sakens natur att nytt tillstånd fick sökas vid överlåtelse.

²⁰ Dessutom är 17–29 §§ kärntekniklagen tillämpliga på gruppen uppdragstagare.

²¹ Se även /SSM 2009a/. Att tillståndet var ”personligt” framhölls redan i skrivningen av atomenergilagen: ”... tillstånd bör vara personligt och alltså inte kunna överlåtas. Om en kommun som erhållit tillstånd till reaktordrift i stället önskar driva reaktorn genom ett kommunalt bolag, bör därför särskilt tillstånd krävas för detta. Även om formell överlåtelse inte sker, bör nytt tillstånd stundom fordras. Så bör vara fallet om t ex ett bolag som erhållit tillstånd ombildas genom fusion. Vad som nu sagts anses ligga i sakens natur och någon uttrycklig bestämmelse i ämnet har därför inte ansetts erforderlig” se /Proposition 1956:178, s 27/.

Arbetet med att konstruera en modell för ansvarsfördelning mellan stat och industri vad avser kärnavfallet påbörjades redan under tidigt 1980-tal. Kärntekniklagen trädde i kraft i februari 1984, men redan dessförinnan hade finansieringslagen lagt fast principen om industrins kostnadsansvar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och annat kärnavfall. I uppbyggandet av en organisationsstruktur som skulle säkerställa att flera olika aktörer (inom stat och industri) över lång tid skulle kunna samverka, underströks betydelsen av vad som då kallades ”kraftindustrins samordningsorgan”: Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB /SOU 1984:76, s 12/.²² Att ansvarsmodellen som växer fram under 1980-talet närmast förutsatte att kraftföretagen samordnade de åtaganden som följde av finansieringslagen, och sedermera även av kärntekniklagen, blir tydligt vid en läsning av de olika utredningar och lagförslag som då var aktuella. Särskilt tydligt blir behovet av att industrin samverkar när forskningsfrågorna diskuteras, vilket blir aktuellt redan i samband med utarbetandet av finansieringslagen (se till exempel /SOU 1980:14/). I den stora energipolitiska propositionen som kom år 1980 diskuterades de uppgifter som ett av kraftbolagen gemensamt ägt företag skulle kunna åläggas:

”En samordning mellan kärnkraftsföretagen inom ramen för ett gemensamt företag gör det möjligt att på ett ändamålsenligt sätt samla all verksamhet för hantering av radioaktiva restprodukter till gemensamma anläggningar som drivs av företagen. ... Den dominerande uppgiften för det av kärnkraftsföretagen gemensamt ägda organet blir att svara för forskning och teknikutveckling inför uppförandet av erforderliga anläggningar m m, samt uppförandet av dem, samt att svara för genomförande av den löpande verksamheten.” /Proposition 1980/81:90, bilaga 1, s 322/²³

SKB är således i dessa sammanhang visserligen att betrakta som en uppdragstagare bland andra möjliga uppdragstagare enligt bestämmelserna i 5 § kärntekniklagen, men samtidigt har bolaget på ett påtagligt sätt också varit en förutsättning för utformningen av den modell för ansvarsfördelning mellan stat och industri som utmärker svensk kärnenergipolitik och intar i det perspektivet en unik särställning.²⁴ I relationen till reaktorinnehavarna gäller dock samma princip som i andra fall där uppgifter delegerats, och att ansvar läggs på SKB som uppdragstagare enligt 5 §, befriar inte tillståndsinnehavarna från det direkta ansvar som lagstiftningen har ålagt dem /Proposition 1992/93:98, s 36/.

Ett slutförvar för använt kärnbränsle är att betrakta som en kärnteknisk anläggning och SKB är den aktör som kommer att söka tillstånd för byggandet av ett sådant. Det innebär att i den mån en ansökan beviljas, får SKB ansvar för slutförvaret som tillståndsinnehavare (precis som bolaget nu har ansvar för Clab (mellanlagret för använt kärnbränsle) och SFR (Slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall)). Reaktorinnehavarna är dock fortsatt ansvariga för hantering och slutförvar av det använda kärnbränslet som tillståndsinnehavare, till dess bolagens skyldigheter enligt 10 § fullgjorts. Detta innebär att reaktorinnehavarnas skyldigheter kan kvarstå även långt efter det att till exempel reaktorerna har stängts eller tillstånd dragits tillbaka.²⁵

Regleringen som den ser ut, innebär att det finns flera sätt som en aktör kan tillägna sig ansvar för olika delar av den kärntekniska verksamheten och vi får aktörer med överlappande ansvarsfält. Möjligheten för de aktörer som involveras att avgränsa eller avsluta det ansvar som ett tillstånd eller uppdrag fört med sig, finns i bestämmelsen om att regeringen eller tillsynsmyndigheten kan besluta om ansvarsbefrielse /Lag 1984:3, § 14/. Det finns, enligt lagens förarbeten, inget hinder mot att ett

²² Bolaget bytte namn den 1 juli 1984, då det gamla namnet Svensk Kärnbränsleförsörjning (SKBF) ersattes av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB).

²³ Kärnkraftsföretagen hade i remissbehandlingen av energipropositionen föreslagit att SKBF kunde vara ett lämpligt organ för fortsatt samverkan mellan tillståndsinnehavarna, vilket gör att bolaget också är omnämnt i dessa sammanhang.

²⁴ Att Svensk kärnbränsleförsörjning AB (SKBF) tillkom genom ett riksdagsbeslut 1972 understryker bolagets speciella position och historia. Delägare år 1972 var Statens vattenfallsverk, Sydsvenska kraft AB och Oskarshamnsværkets Kraftgrupp AB. Riksdagen beviljade statsgaranti för bolaget, se /SOU 1976:30, s 27/.

²⁵ Ovan diskuteras ansvar enligt kärntekniklagen, men tillståndsinnehavarna har även ett ansvar enligt miljöbalken. Med utgångspunkt i miljöbalkens bestämmelser kan finnas argument för att ansvar kvarstår även efter det att det använda kärnbränslet hamnat i ett förslutet förvar, eller efter överlåtelse, se t ex /SKI/SSI 2007, s 45/. För samspelet mellan den kärntekniska och den miljörättsliga regleringen se även del II denna rapport.

tillstånd återkallas och tillståndsinnehavaren befrias från sina skyldigheter, under förutsättning att dessa kan fullgöras tillfredsställande av någon annan tillståndsinnehavare /Proposition 1992/93:98, s 37, Proposition 1983/84:60, s 94/.²⁶ Genomgående i allt offentligt material där frågan berörs betonas dock reaktorinnehavarnas primära och direkta ansvar för hanteringen av det använda kärnbränslet, på kort och lång sikt. I en rapport från 2007 beskriver tillsynsmyndigheterna reaktorinnehavarnas, såväl som SKB:s, ansvar enligt kärntekniklagen som ett ansvar ”som närmar sig det strikta”. SKB kommer enligt rapporten att ha ett ansvar för att säkerheten upprätthålls vid slutförvaret som sträcker sig framåt i tiden, åtminstone fram till en förslutning av förvaret. Vidare görs tolkningen att detta grundläggande och långsiktiga ansvar som åligger dem inte kan överlåtas /SKI/SSI 2007, s 44/.

Mot bakgrund av den diskussion som uttryckligen har förts kring frågan om hur ansvarets fördelning mellan olika aktörer ska tolkas enligt kärntekniklagen, är det svårt att se någon uppenbar risk för en situation där ingen kan utkrävas ansvar. Snarare tycks det vara så att den situationen skulle kunna uppstå att flera aktörer kan komma utkrävas olika typer av överlappande eller delat ansvar.

En situation som skulle kunna uppstå är att en ansvarig aktör inte har tillräckligt med resurser eller har upphört att existera som juridisk person och att staten därmed får ta en kostnad som egentligen skulle falla på industrin.²⁷ Denna fråga har utretts, men ingen lösning har ännu presenterats som har befunnits tillfredsställande.

3.4 Ansvarets borte gräns

I kärntekniklagens förarbeten står det att staten har ett övergripande ansvar medan industrins ansvar är direkt, en distinktion som bygger på atomlagstiftningskommitténs arbete /Proposition 1983/84:60, s 31, SOU 1983:9, s 111–114, SOU 2005:83, s 10, 31/. Innebörden av det övergripande ansvaret och varför det är principiellt viktigt beskrivs enligt följande:

”Detta [det övergripande ansvaret] följer bl a av de stora samhällsliga konsekvenserna av kärnkraftens utnyttjande inte bara med hänsyn till kärnenergin roll från försörjningssynpunkt utan också med hänsyn till de säkerhets- och miljöproblem som är förenade med utnyttjandet av kärnkraft. Det statliga ansvaret gäller även bl a planering, forskning och utveckling rörande säkerhet och strålskydd inom kärnenergiområdet samt säkerställandet av att medel finns tillgängliga härför och för att ta hand om använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som härrör från detta, liksom för rivning av reaktorer när driften vid dem har lagts ned. Ett statligt ansvar föreligger vidare genom åtgärder för planering av beredskapen mot kärnkraftsolyckor utanför ett kärnkraftverk och genom atomansvarighetslagen i fråga om ersättning av statsmedel i vissa fall till den som skadas i samband med en kärnkraftsolycka” /Proposition 1983/84:60, s 121/.

Därefter beskrivs det direkta och långtgående ansvar som åligger tillståndsinnehavaren. I atomlagstiftningskommitténs beskrivning av statens ansvar förbigår man frågan om det övergripande ansvaret också innebär, vid någon tidpunkt, ett övertagande av industrins ansvar. Frågan noteras dock specifikt av kommittén som anser att vad avser tidpunkten för det direkta ansvarets upphörande behövs kompletterande regler /Proposition 1983/84:60, s 121 f/. Det lagstadgade kriteriet för att ansvarsbefrielse ska inträda blev, så som kärntekniklagen kom att utformas, att alla skyldigheter ska ha fullgjorts eller regeringen ska ha fattat beslut om att befria tillståndsinnehavaren från ansvar /Lag 1984:3, 14 §/. Enligt Strålsäkerhetsmyndigheten infaller den tidpunkt då alla skyldigheter fullgjorts när ”slutförvaret är slutligen förslutet” /SSM 2009a/.

²⁶ En överlåtelse kan vara ett exempel på en situation då det kan finnas grund för ansvarsbefrielse, men tillståndsinnehavarens ansvar upphör enligt förarbeten inte vid en eventuell överlåtelse, utan först då den nye innehavaren av verksamheten fått sin tillståndsansökan prövad och godkänd. Se /Proposition 1983/84:60, s 84/.

²⁷ Oron för att reaktorägarnas ekonomi inte skulle garantera avvecklingskostnaderna, särskilt som dessa beräknas kvarstå långt efter reaktorernas avveckling, diskuterades i till exempel /SOU 2005:83, bilaga 1/. Detta blir ett starkt argument för att ålägga ägarföretagen större juridiskt/ekonomiskt ansvar för verksamheten.

Frågan om ansvarets utsträckning i tid, och därmed frågor om ansvarets avgränsningar, tas upp vid olika tidpunkter och i olika offentliga dokument, men svepande och utan att på ett mer ingående sätt utredas /Proposition 1980/81:90, bilaga 1, s 321, Proposition 1983/84:60, s 122/.²⁸ Det finns fyra ofta upprepade principer som ska ligga till grund för den svenska hanteringen av använt kärnbränsle. Den tredje av dessa principer handlar om det statens övergripande och långsiktiga ansvar som nämndes ovan. År 2004 skriver man att i det långsiktiga ansvaret ligger att ansvara för den tillsyn av slutförvaren som ”torde” behövas (se t ex /SOU 2004:125, s 48/).²⁹ Och vidare att det anses ligga ”i sakens natur” att staten har ansvar för att hanteringen av slutförvaringen fungerar på mycket lång sikt. Detta har också anförts som ett skäl att inte på ett mer explicit sätt reglera frågan i kärntekniklagen /SOU 2004:125, s 48, Proposition 1997/98:145, s 381/.

I Kasam-rapporten ”Kärnavfall – kostnader och finansiering”, görs en distinktion mellan den princip om producentansvar som präglar den nuvarande regleringen av hur använt kärnbränsle ska hanteras och principen om ansvar för kommande generationer (hållbar utveckling). I rapporten argumenterar Carl Reinhold Bråkenhielm för att ansvaret för kommande generationer sträcker sig längre än producentansvaret, vilket också skulle betyda att den skiljelinje där industrin får ansvarsbefrielse inte nödvändigtvis, enbart, ska förstås som att brytpunkten innebär att producentansvaret övergår till staten /SOU 2005:83, s 33/.³⁰ Enligt Bråkenhielm reducerar vi frågan om ansvar, om diskussionen enbart tillåts föras inom ramarna för producentansvaret eftersom ansvaret för kommande generationer sträcker sig längre än principen om producentansvar. Diskussionen kompliceras således av att det ansvar som diskuteras beskrivs med olika begrepp: övergripande ansvar, sistahandsansvar, direkt ansvar, producentansvar, hållbarhetsansvar. Delvis, men inte helt konsekvent, kan terminologin knytas till olika regelverk där diskussionen relaterad till kärntekniklagen primärt förs i termer av övergripande och direkt ansvar. I förarbetena till finansieringslagen talas om statens sistahandsansvar, medan principerna om producentansvar och hållbar utveckling kan föras tillbaka till miljöretten.³¹

Frågan om tidpunkt för ansvarets upphörande är således inte bara relevant i relation till reglerna i kärntekniklagen utan också i hög grad för regleringen av betalningsansvaret. Det är därför naturligt att olika utredningar där finansieringsfrågorna varit i fokus också berört ansvarstagandets utsträckning i tid. När statens sistahandsansvar lyfts fram i dessa texter är det i ett sammanhang där ekonomiskt risktagande är i fokus. Sistahandsansvaret beskrivs i dessa sammanhang som ett uttryck för statens roll som risktagare i kärnkraftsprojektets finansiering och att lagstiftningen i möjligaste mån bör utformas så att detta risktagande minimeras (se t ex /SOU 2004:125, s 11/).

Ofta har det använda kärnbränslets placering i ett förslutet djupförvar beskrivits som den skiljelinje då det direkta ansvaret kan eller bör skifta från industri till stat. Exakt när denna skiljelinje inträffar är dock fortfarande oklart. I /SOU 1999:45/, som behandlade frågan om slutförvaring av kärnavfall och platsvalsprocessen, görs en distinktion mellan djupförvar och slutförvar. Fördelen med den terminologi som används i utredningen är att begreppet ”slutförvar” bara används för att beskriva det förvar som byggts och förslutits utan planer på återtagning av bränslet. Innan förslutning skett, är förvaret ett djupförvar. Av detta följer att när det använda kärnbränslet har placerats i slutförvar, så betyder det att det befinner sig i ett förslutet förvar. Tyvärr är inte alltid terminologin så distinkt, utan det går att hitta många referenser till uttryck som ”vid slutförvarets förslutning” eller till och med ”vid slutförvarets slutliga förslutning” /SSM 2009a, s 24/. Intresset för att bestämma tidpunkten för ansvarets borte gräns är dock förståelig och något som varit centralt under de senaste årens översyn av lagstiftningen i kärnenergiområdet. En fråga som väcks är om prövningen av olika fördelar och nackdelar med återtagbarhet av använt kärnbränsle påverkas av att förslutning antagligen är den skiljelinje när statens övergripande ansvar träder in. Ett beslut om återtagbarhet skulle i nuvarande situation förhindra den ansvarsövergång som beskrivits som naturlig i ett långt perspektiv. Det är oklart om denna sammankoppling av de två frågorna är önskvärd.

²⁸ Den oklarhet som finns är också skälet till att frågan har blivit en av dem som den pågående utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet har fått att undersöka.

²⁹ Uttrycket slutförvaren syftar på slutförvaret för radioaktivt driftavfall, det planerade slutförvaret för använt kärnbränsle samt eventuella ytterligare anläggningar för rivningsavfall.

³⁰ Bråkenhielm var ledamot i Kasam.

³¹ Frågan om tidsbegränsning av ansvar behandlas vidare i del III, kapitel 11.

På uppdrag av regeringen, och efter krav från de kommuner där platsundersökningar pågick, skrev en arbetsgrupp på SKI och SSI en gemensam rapport om statens övergripande ansvar, som redovisades på våren 2007. Myndigheternas uppdrag var att undersöka möjligheterna att förtydliga regleringen angående det långsiktiga ansvaret för använt kärnbränsle. Rapporten är omfattande och går ingående igenom då gällande lagstiftning /SKI/SSI 2007/. Enligt rapporten finns det en princip som lägger fast statens långsiktiga, ”sistahandsansvar”, för det ”förslutna slutförvaret” även om denna princip inte syns explicit i lagstiftningen.³² Arbetsgruppen föreslår en komplettering av kärntekniklagens § 14, men anser inte att denna komplettering bör införas i nuläget. Skälet till att gruppen argumenterar för en fördröjning med lagstiftning i ärendet är, att eftersom en ”förslutning av slutförvaret” inte bedöms vara aktuell förrän tidigast år 2100, kan en förtida lagstiftning minska de incitament som finns för tillståndsinnehavarna att ta sitt fulla ansvar /Kasam 2007b, s 2/. På sikt föreslås dock att § 14 får ett andra stycke med följande lydelse:

”Om det inte finns någon tillståndshavare eller någon annan part som kan göras ansvarig för att fullgöra skyldigheterna enligt 10 §, ansvarar staten för de skyldigheter och rättigheter som åvilat tillståndshavaren.”

Ett starkt argument för en lagändring är att tidshorisonerna (även de mer närliggande) är långa. Det finns således en risk att bolagen (som vi känner dem) kan upphöra innan det är dags för förslutning. En lagändring i linje med förslaget ovan skulle lagfästa, och därmed tydliggöra, att skulle så inträffa är detta en situation där statens sistahandsansvar skulle träda in.

Rapporten från år 2007 med förslag, gick på remiss till olika instanser och den fick kritik från flera håll. I motsats till arbetsgruppen anser till exempel Kasam att en ändring i lagen borde införas omedelbart och dessutom förordar man, inspirerad av finsk lagstiftning, en annan typ av formulering.³³ Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) är även de kritiska till arbetsgruppens förslag och förordar ny utredning där statens sistahandsansvar ska analyseras i sin helhet och inte så avgränsat som MKG anser att arbetsgruppen gjort /MKG 2007/.

Som nämnts ovan tillsattes år 2008 en utredning som undersöker möjligheterna till en samordnad reglering av kärnteknik- och strålskyddsområdet /Direktiv 2008:151/. Den 8 april 2009 fick utredningen genom ett tilläggsdirektiv, ett utökat uppdrag av regeringen /Direktiv 2009:32/. I tilläggsdirektivet tar regeringen fasta på den rapport om långsiktigt ansvarstagande som redogjorts för ovan och ger utredningen uppdraget att: ”...överväga behovet och den eventuella utformningen av en lagreglering av det långsiktiga ansvaret för det förslutna slutförvaret för använt kärnbränsle”. Frågan är således rättsligt oklar och vi får invänta utredningens betänkande för att sedan kunna studera den fortsatta utvecklingen av saken.³⁴

3.5 Fud-programmet och treårsgranskningen

Med kärntekniklagen blev innebörden och uttolkningen av det rättsliga kriteriet ”säkert” explicit knutet till ett krav på forskningsanknytning. Det var reaktorinnehavarens ansvar att se till att hanteringen av det använda kärnbränslet var säker. Begreppet säker skulle enligt förarbetena tolkas i termer av godtagbarhet och måttstocken blir vetenskapen.

I praktiska termer blir således förpliktelsen i 11–12 §§ kärntekniklagen av central betydelse för arbetet med att ge reaktorinnehavarnas ansvar för ”säker hantering” ett konkret innehåll, utan att för den skull ange eller avgränsa bort olika tekniska, eller samhälliga, lösningar. Konstruktionen i lagen skapar en förhandlingssituation där reaktorinnehavare och tillsynsmyndigheter möts i arbetet med att pröva hållbarhet, kvalitet och konsekvenser av de resultat som forskningen levererar.

³² Stöd för principen finner myndigheterna i riksdagsuttalanden, utskottsbetänkanden och även med hänvisning till av Sverige ratificerade, internationella konventioner.

³³ I den finska kärnenergilagen finns en paragraf som slår fast att ”Då en avfallshanteringsskyldigs ombesörjningsskyldighet upphört med stöd av 32 § 1 mom. 3 punkten, övergår äganderätten till kärnavfallet till staten, som därefter skall svara för kärnavfallet”.

³⁴ <http://www.sou.gov.se/utredningar/departementsordning/miljo/2008.htm>.

I propositionen skriver Birgitta Dahl, som då var föredragande statsråd, att "...man måste komma bort från den låsning av avfallshanteringen som villkorslagen medför. Den framtida inriktningen av avfallets hantering bör istället enligt min mening ses i skilda utvecklingssteg baserade på en fortsatt forskning och utveckling" /Proposition 1983/84:60, s 29/. Kärntekniklagens förarbeten skrevs under en tid då synen på vilket som var det bästa sättet att hantera det använda kärnbränslet omprövades. Den etablerade lösningen hade under många år varit upparbetning i kombination med inglasning och djupförvaring av det högaktiva restmaterial som uppkom i sådan process. Samtidigt som propositionen om kärntekniklagen föreläggs riksdagen, behandlar regeringen två ansökningar om laddningstillstånd, som istället för upparbetning bygger på idén om direktförvaring (KBS-3), ansökningar som ska prövas enligt den nya lagstiftningen. Vad Dahl föreslår i propositionen är således att avfallsfrågan får hanteras i etapper och att man då, år 1984, inte skulle behöva fatta ett beslut som stängde dörren för nya omprövningar. Möjligheten att placera det använda kärnbränslet i mellanlager ger utrymme – tid – att vidare utveckla en metod för säker slutförvaring. Däremot framgår det klart att uppskjutande av beslutet om hur det använda kärnbränslet bäst ska hanteras inte i sig är något hinder för att ge laddningstillstånd. Kravet på förankring i forsknings- och utvecklingsarbete räcker som garanti för att fortsätta utbyggnaden av kärnkraften med ytterligare två reaktorer.

I propositionen som föregår kärntekniklagen ägnas således stort utrymme åt vad som presenteras som en ny och annorlunda satsning på arbetet med forskning och utveckling.³⁵ Det nya ställer krav på industrin, men även tillsynsmyndigheternas roll förändras. De krav som ställs på forsknings- och utvecklingsarbetet enligt kärntekniklagens förarbeten är att den ska vara allsidig, det vill säga också redovisa alternativa lösningar, och effektiv, det vill säga att resultaten fortlöpande ska redovisas samt att processen ska präglas av öppenhet och insyn. Samhällets möjligheter till kontroll och insyn ska stärkas, men myndigheternas roll ska också utökas på så sätt att de ges möjlighet inte bara att utvärdera och granska utan att även meddela "erforderliga föreskrifter" /Proposition 1983/84:60, s 42/. Det forskningsprogram som avses i § 12 ska vara "helt inriktat på den långsiktiga lösningen av avfallshandling och slutförvaring". Man är också inställd på att forskningsprocessen är långsiktig och förutsätter att forskningsprogrammet ska avse en period av minst sex år, med krav på återkommande utvärderingar vart tredje år.

Propositionen påkallar en översyn av myndighetsorganisationen och en parlamentarisk utredning tillsätts som ska undersöka behovet av och uppgifter för en ny myndighet som knyts till hanteringen av kärnavfallet /SOU 1984:76/. Som en följd av detta arbete bildades Kasam (Statens råd för kärnavfallsfrågor) år 1985. Från och med 1992 gjordes Kasam om till en fristående kommitté och år 2007 byter kommittén namn till Statens kärnavfallsråd (en fristående vetenskaplig kommitté under miljödepartementet).³⁶

Kravet på tillståndsinnehavaren att utveckla forskningsprogram knöts redan från början till en möjlighet för staten att återkalla ett meddelat tillstånd om skyldigheten "påtagligt och allvarligt" försummades. Som exempel på sådan påtaglig försummelse anges situationen att "reaktorinnehavaren vid företagen utvärdering av forskningsprogrammet meddelats föreskrifter av säkerhetskaraktär och det vid den följande granskningen tre år senare visar sig att han inte följt vad som föreskrivits". Samtidigt är det uppenbart att en sådan återkallelse kan vara problematisk, dels för att forskningen är samordnad vilket kan göra det svårt att knyta brister i forskningsprogrammet till ett specifikt tillstånd och en specifik reaktor. Dels för att "konsekvenserna för samhället" måste vägas in vid ett sådant beslut. Även detta förutsågs dock i propositionen och föredragande statsrådet Dahl skriver: "Jag anser därför att påföljden för en reaktorinnehavares underlåtenhet vad gäller forsknings- och utvecklingskyldigheten eller underlåtenhet att iaktta uppställda föreskrifter i första hand bör vara ett vitesföreläggande. En annan utväg som kan övervägas är att myndigheten på reaktorinnehavarens bekostnad övertar viss forskning enligt de regler som finns i finansieringslagen." /Proposition 1983/84:60, s 43/³⁷

³⁵ Forskningsfrågorna var naturligtvis viktiga för frågan om kärnkraftens utveckling även före 1984 års lagstiftningsarbete, något som även fanns uttryckt i lagtext. I den första finansieringslagen fanns bestämmelser om att reaktorinnehavaren ansvarade för kostnaderna för den forskning som krävdes för att det använda kärnbränslet skulle kunna omhändertas på ett säkert sätt, se /Lag 1981:699, § 1/.

³⁶ Statens råd för kärnavfallsfrågor, Kasam, har bytt namn till Kärnavfallsrådet. Ett skäl som angivits för namnbytet är att akronymen Kasam inte tydligt angav rådets uppgift, vilket gjorde det svårt för personer som inte var insatta i kärnavfallsfrågan att förstå rådets roll. Angående rådets uppdrag se /Direktiv 2009:31/.

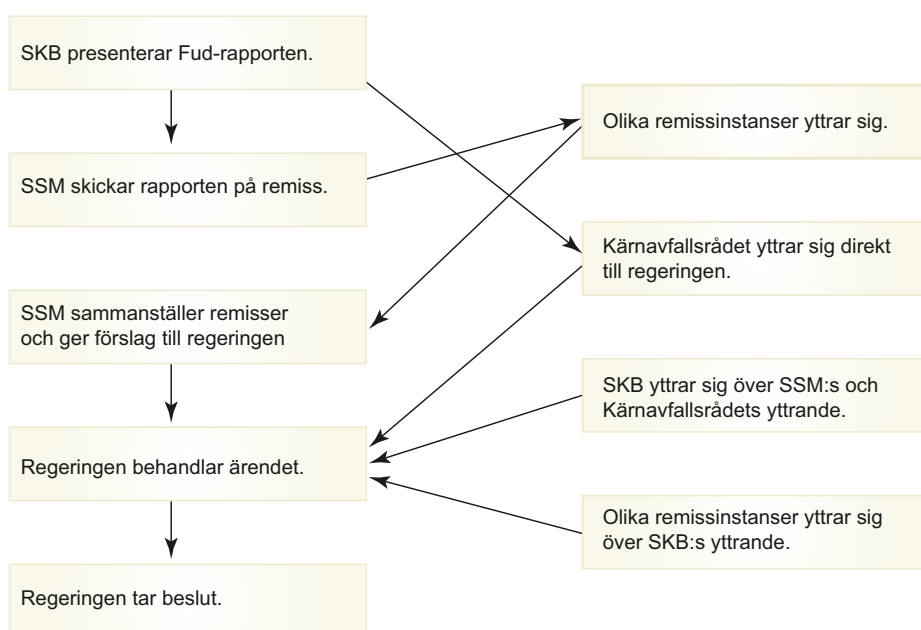
³⁷ Bestämmelser om vite finns i 22 § kärntekniklagen.

Detta är inte platsen att skriva Fud-programmets historia, men det kan enkelt konstateras att programmet livslängd och omfattning med råge kom att överstiga de sex år som sattes som minimikrav i propositionen. I Fud-rapport 2007 redogörs för de olika aktörernas agerande i anslutning till rapporten, vilket illustrerar hur den metod som utlinjerades år 1984, för att ge ett konkret innehåll åt lagens krav på en ”säker hantering och slutförvar”, kommit att realiseras.

De aktörer som vi intresserar oss för är SKB (Svensk Kärnbränslehantering AB), SSM (Strålsäkerhetsmyndigheten, fd SKI och SSI), Kärnavfallsrådet och MKG (Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning) och regeringen. Alla dessa har varit aktiva i processen med att bedöma huruvida SKB:s arbete med forskning, utveckling och demonstration svarat mot kraven i kärntekniklagen. En schematisk överblick över hur arbetet med att bedöma Fud-rapporterna är organiserat återges i figur 3-1.

3.5.1 Fud-program 2007 – ärendets gång

I september 2007 överlämnade SKB Fud-program 2007 i enlighet med vad som krävs av reaktorinnehavarna enligt 12 § kärntekniklagen. I juni 2008 lämnade SKI ett yttrande till regeringen i vilket myndigheten redogjorde för sin bedömning av programmet /SKI 2008/. SKI:s yttrande hade föregåtts av en omfattande remissomgång där yttrande från bland andra SSI och MKG ingick. Kärnavfallsrådets fristående granskning av programmet publicerades som en SOU den 30 juni 2008 /SOU 2008:70/. Efter att regeringen delgetts Kärnavfallsrådets och SKI:s yttranden fick SKB möjlighet ge synpunkter på dessa instansers påpekanden. Såväl SKI som Kärnavfallsrådet menade att SKB svarat mot kraven i kärntekniklagen, men framförde också substantiell kritik på flera punkter och var av åsikten att programmet borde kompletteras. Regeringen fattade ett beslut den 20 november 2008 med innehåll att programmet uppfyllde kraven enligt 12 § kärntekniklagen, men ställde villkor för den fortsatta forsknings- och utvecklingsverksamheten /Regeringsbeslut 2008/. Regeringens beslut innebar att Fud-program 2007 skulle kompletteras på flera punkter. SKB skulle enligt beslutet inkomma med kompletteringar till SSM senast den 31 mars 2009. Kompletteringarna inkom den 27 mars och skickades ut på remiss av Strålsäkerhetsmyndigheten. Den 29 oktober 2009 lämnade myndigheten sitt yttrande till regeringen och SKB fick möjlighet att komma med synpunkter. Kärnavfallsrådet lämnade sitt yttrande till regeringen den 1 oktober. Regeringen fattade nytt beslut den 10 december 2009 /Regeringsbeslut 2009/. Beslutet innebar att Fud-program 2007 lades till handlingarna. Varken SSM eller Kärnavfallsrådet ansåg att SKB:s kompletteringar svarade mot de synpunkter som de två instanserna framfört. SSM framförde att kompletteringen ”inte fullt ut motsvarar myndighetens förväntningar” och Kärnavfallsrådet ansåg inte att ”...någon ny information har framkommit i de kompletterande delarna som förändrar rådets syn” /Regeringsbeslut 2008/.



Figur 3-1. Beslutsprocessen vid granskning av Fud-rapporter.

Skälet till att SSM förordade att ärendet skulle avslutas utan vidare åtgärd var att en komplettering skulle sammanfalla med provningen av nästa Fud-program (Fud-program 2010) och att ytterligare kompletteringar av Fud-program 2007 därmed inte skulle tjäna något syfte. Regeringen delade SSM:s slutsats.

I beslutsskälens konstaterade regeringen att SSM påbörjat en dialog med SKB och tillståndsinnehavarna "... för att industrin på ett ändamålsenligt sätt ska kunna ta hänsyn till myndighetens synpunkter i sitt fortsatta utvecklingsarbete" och att man "förutsätter att SKB kommer att ta hänsyn till myndigheternas synpunkter" /Regeringsbeslut 2008/.

Vilken typ av kritik är det då som har framförts i processen och hur har den formulerats? Kärnavfallsrådet skriver att man anser att rapporten uppfyller de krav som föreskrivs, men att rådet "... i sin granskning identifierat en antal frågeställningar och brister" /SOU 2008:70/. De kritiska synpunkterna återfinns i den sammanfattande inledningen och framförs i termer av att "det finns många oklarheter", att Rådet finner brister som är "besvärande" och att det är nödvändigt att kunskaperna "avsevärt förbättras". Statens strålskyddsinstitut (SSI) framför beröm, men också kritik och anser att rapporten måste kompletteras. Kritiken handlar dels om att rapporten inte når upp till lagens krav på allsidighet, det vill säga att alternativa lösningar inte ges tillräckligt utrymme,³⁸ dels om att redovisning från SKB inte följer upp den kritik som framförts tidigare och att rapporten därför inte motsvarar "de förväntningar som anges i regeringens beslut över Fud-program 2004" /SSI 2008, s 5/. SSI finner det också lämpligt att göra en mer allmän reflektion över Fud-processen:

"SSI konstaterar i detta yttrande att Fud-processen inte alltid har fungerat på ett ändamålsenligt sätt. SSI ger exempel på frågor som SKB och tillståndsinnehavarna för kärnkraftsverken, trots upprepade påpekanden från myndigheternas och trots regeringsbeslut, har hanterat på ett otillfredsställande sätt. Detta är i sig bekymmersamt. Eftersom förevarande Fud-redovisning dessutom är den sista innan SKB planerar att välja plats och lämna in en tillståndsansökan är det angeläget att återkopplingen från myndigheternas granskning förbättras. Annars riskeras omfattande kompletteringar av underlaget att behövas med betydande, och onödiga, förseningar av arbetet." /SSI 2008, s 7/

MKG i samarbete med Svenska naturskyddsföreningen, en annan av remissinstanserna, framför också kritik. Framförallt präglas dock detta yttrande av en lång rad uppmaningar till regeringen. Det är uppenbart att vad som önskas är en tydligare styrning genom Fud-processen, att regeringen agerar kraftfullare gentemot industrin vad avser de brister som påtalats och säkrar att tillräcklig kunskap genereras om inte av industrin så i myndigheternas egen regi /MKG 2008, s 1 ff/.

SKI:s yttrande, baserat på myndighetens egen bedömning av rapporten och inkomna remissvar (med betoning på SSI:s yttrande), innehåller en uppmaning till regeringen att besluta dels att SKB fullgjort sina skyldigheter enligt 12 § kärntekniklagen, dels att "slutförvaring enligt KBS-3-metoden fortfarande framstår som den mest ändamålsenliga planeringsförutsättningen för att slutligt omhänderta det använda kärnbränslet från det svenska kärnkraftsprogrammet" /SKI 2008/. Därutöver rekommenderar SKI att regeringen ålägger SKB att inkomma med kompletteringar och listar en rad frågor där SKB "bör" eller "behöver" komplettera uppgifterna i programmet. Ärendets fortsatta utveckling har vi redogjort för ovan, och noteras kan möjligtvis att regeringen valde att inte följa SKI:s rekommendation att uttala sig om KBS-3-metoden.

Olika regeringars Fud-beslut har formulerats på lite olika sätt under årens lopp, men i regel finner man en beslutsmening som säger att programmet svarar mot de krav som ställs i kärntekniklagen följt av mer eller mindre omfattande villkor för den fortsatta verksamheten. Vid tre tillfällen har regeringen krävt in kompletteringar (Fud-program 1992, 1998 och 2007).

Ett återkommande tema i de Fud-processer som har förevarit sedan år 1987 är en betoning på att forskningen ska vara "allsidig" – och att någon bindning till en viss förvarings- eller hanteringsmetod inte bör ske. Regeringen, och myndigheterna, vill se att forskning bedrivs kring flera olika alternativa lösningar, även om alternativet "deponering under Östersjöns botten" har pekats ut som mindre lämpligt i ett regeringsbeslut från 1990 /Regeringsbeslut 1990, s 2/. I diskussionen om de tidiga programmen tog platsvalsprocessen stort utrymme (och även där kraven på alternativ).

³⁸ Kritiken gäller till exempel jämförelsen mellan alternativen KBS-3 och djupa borrhål. En kritik som återkommer hos fler av instanserna.

Vad avser senare års program har tyngdpunkten legat på slutförvarets tekniska konstruktion. Ett tydligt, återkommande villkor, som har ställts av staten sedan utvärderingen av Fud-program 1998 fram till och med Fud-program 2007, är att SKB ska komplettera analysen så att alternativa metoder utreds. Alternativet med djupa borrhål nämns i detta sammanhang explicit i regeringsbeslut från både år 2000 och år 2008 /Regeringsbeslut 2000, 2008/.

SKB har å sin sida – av vad som kan utläsas ur regeringsbesluten, åtminstone sedan Fud-program 1998 – önskat få bekräftat av regeringen att KBS-3-metoden ska vara den metod som prioriteras. I sitt beslut från år 2000 är dock regeringen tydlig med att ingen metod kan godkännas i förväg och går inte längre än att skriva att ”någon form av slutförvaring i berggrunden framstår som den mest ändamålsenliga” /Regeringsbeslut 2000/. År 2001 går man längre i det beslut som följer på den kompletteringsrapport som SKB lämnar in. I beslutet skriver regeringen:

”Utan att föregripa ställningstaganden till framtida tillståndsansökningar bedömer regeringen att svensk Kärnbränslehantering AB bör använda KBS-3-metoden som planeringsförutsättning för de platsundersökningar som nu avses. Bolaget bör även fortsättningsvis inom ramen för Fud-programmen bevaka teknikutvecklingen avseende olika alternativ för omhändertagande av kärnavfall.” /Regeringsbeslut 2001/

Att Fud-programmen, och regeringens godkännande av dessa, skulle binda upp regeringen rättsligt för ett eller annat alternativ i prövningen av ett tillstånd att bygga ett slutförvar finns dock inget stöd för, vare sig i den prövning som kommer att ske enligt kärntekniklagen eller vid prövningen enligt miljöbalken (samma slutsats dras av /Ebbesson 2006/).

Av kärntekniklagens förarbeten kan utläsas att man förutsåg svårigheterna att använda möjligheten att återkalla ett tillstånd som medel för att sätta tryck på tillståndsinnehavarna i frågor som rörde utformningen av forskningsprogrammet. Därför infördes även en möjlighet att förelägga vite. Detta tycks dock inte ha aktualiserats vid hanteringen av Fud-program 2007. Inte heller tycks möjligheten att överta viss forskning på reaktorinnehavarens bekostnad ha använts, även detta en åtgärd som diskuteras i propositionen. Tittar man tillbaka på regeringsbeslut som berört tidigare Fud-program, finns inte heller i hanteringen av dessa några exempel på viten eller mer kraftfulla åtgärder från statens sida.

Från ett rättsligt perspektiv är SKB:s val, att ignorera såväl myndigheternas som regeringens påpekanden angående Fud-program 2007, ett risktagande. Lagens förarbeten är tydliga, och även om såväl myndigheter som regering förklarar att Fud-program 2007 svarar mot lagens krav, så garanterar lagen också det allmänna möjlighet att påverka innehållet i forskningen, om det allmänna väljer att insistera på det. Som redogjorts för ovan var en bärande tanke bakom Fud-programmet att säkerställa samhällets inflytande över reaktorinnehavarnas forskningsverksamhet. I praktiken tycks risktagandet mindre. Staten har dessutom, via Vetenskapsrådet, beslutat att på annat sätt finansiera forskning om djup kärnbörning.³⁹

³⁹ Medel beviljade år 2009 till Leif Bjelm professor i teknisk geologi vid Lunds tekniska högskola. Projekt-titel: En svensk infrastruktur för djup kärnbörning och provtagning, se Vetenskapsrådets projektdatabas. www.vrproj.vr.se.

4 Tillståndsprovning under fem decennier – en jämförelse av rättsliga konstruktioner, argumentation och beslutsfattande

4.1 Introduktion

Kärnteknisk verksamhet är, och har alltid varit, tillståndspliktig. Under årens lopp har reaktorinnehavarna, inför olika nya moment och etapper i utvecklingen av verksamheten, sökt tillstånd som sedan prövats av berörd myndighet och/eller regeringen. Vi har tittat närmare på ett antal tillståndsbeslut från 1970-talet och framåt där provningen utgått från reglerna i atomenergilagen (1956:306), villkorslagen (1977:140) eller kärntekniklagen (1984:3). Primärt har vi varit intresserade av hur ansvaret för en säker hantering av det använda kärnbränslet har reglerats och diskuterats över tid. I den genomgång som följer av hur de olika lagar som reglerat tillståndsgivningsprocessen har konstruerats och tillämpats vad avser frågan om ansvar för det använda kärnbränslet, kommer vi att fokusera på följande fyra parametrar:

- i) Det rättsliga kriteriet
- ii) Den rättsliga konstruktionen
- iii) Argumentationen
- iv) Beslutet

4.2 Atomenergilagen

Alla reaktorer som har byggts i Sverige har grundat sin verksamhet på tillstånd som prövats enligt lag (1956:306) om rätt att utvinna atomenergi m m (atomenergilagen). Fem av dessa reaktorer fick även laddningstillstånd baserat på en provning enligt samma lag, se tabell 4-1. Ur tabellen kan utläsas tidpunkten för tillståndsbeslut samt tidpunkt för laddning/kriticitet.⁴⁰

Tabell 4-1. Svenska reaktorerna vars tillstånd grundades på atomenergilagen.

Aggregat	Koncession, tillståndsbeslut	Kriticitet (laddning)
Oskarshamn 1	1966-04-01	1970-12-12
Ringhals 1	1968-06-06	1973-08-20
Oskarshamn 2	1969-09-26	1974-03-05
Ringhals 2	1970-07-09	1974-06-19
Barsebäck 1	1970-02-06	1975-01-18
Barsebäck 2	1972-06-16	(laddningsbeslutet byggde på atomenergilagen i kombination med villkorslagen)
Ringhals 3	1972-04-26	(laddningsbeslutet byggde på atomenergilagen i kombination med villkorslagen)
Forsmark 1	1971-11-19	(laddningsbeslutet byggde på atomenergilagen i kombination med villkorslagen)
Forsmark 2	1973-10-12	(laddningsbeslutet byggde på atomenergilagen i kombination med villkorslagen)
Ringhals 4	1973-10-26	(laddningsbeslutet byggde på atomenergilagen i kombination med villkorslagen)
Forsmark 3	1976-05-20	(laddningsbeslutet byggde på kärntekniklagen)
Oskarshamn 3	1974-09-06	(laddningsbeslutet byggde på kärntekniklagen)

⁴⁰ Uppgifterna är tagna ur en mer omfattande tabell som återfinns i /Vedung 1979, s 219/. De datum som anges för "kriticitet" är inte datum för regeringsbeslut (enligt uppgift från Riksarkivet), och vi har trots efterforskningar inte lyckats hitta exakta beslutsdatum för ovanstående. Antagligen är uppgifterna om kriticitet av mer teknisk karaktär, vilket gör att de ger en anvisning om när kraftverken faktiskt togs i drift.

4.2.1 Villkor

I 2 § atomenergilagen återfinns den reglering som innebär att det för att inneha eller driva atomreaktorer krävs tillstånd:

Utan tillstånd av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer må ej någon uppföra, innehava eller driva atomreaktor eller anläggning för bearbetning av ämne eller förening som avses i 1 §.⁴¹

I 4 § samma lag står det att tillståndet kan begränsas till att avse viss tid, och att ”vid meddelande av tillstånd så ock under tillståndets giltighetstid må uppställas de villkor som finnas påkallade av säkerhetsskäl eller eljest ur allmän synpunkt”. I 4 §, tredje stycket, anges att tillstånd kan dras tillbaka om de villkor som uppställs inte iakttas eller om det finns andra synnerliga skäl.

4.2.2 Rättslig konstruktion och argumentation

Atomenergilagen i sin helhet omfattade 14 paragrafer. Utöver regleringen av tillståndsplikten fanns sanktionsregler och regler om tillsyn. I lagen ställdes inga krav på tillståndsansökaren vad avsåg hanteringen av det använda kärnbränslet och i de tillstånd som gavs reglerades inte sådana frågor genom villkor. De meddelade tillstånden villkorades, men de villkor som ställdes handlade om reaktorernas uppförande och drift /Proposition 1976/77:53, s 17/. Tillstånden gavs en likartad utformning där kraftföretagen gavs tillstånd i ”huvudsaklig överensstämmelse” /Proposition 1976/77:53, s 7/ med sina ansökningar och med tillägg av de eventuella villkor som kärnkraftsinspektionen och strålskyddsinstitutet föreslagit.

I förarbetena till atomenergilagen understryks vikten av att den nya energikällan regleras och att det därigenom fastläggs att staten utövar kontroll över atomkraften genom tillståndsgivning och tillsynsmyndigheter. Skäl som anges för detta är försvars- och utrikespolitiska (kontroll över utvinningen av uran, torium och beryllium), allmänna säkerhetssynpunkter, och vikten av att kunna medverka i det begynnande internationella samarbetet på atomenergins område.

Vad avser diskussionen kring utformningen av tillståndsparagraferna framhålls att ”det ej [torde] vara erforderligt eller ens lämpligt att i den föreslagna lagstiftningen söka att mera i detalj reglera hithörande spörsmål, utan det torde vara tillfyllest att meddela bestämmelser om att särskilt tillstånd ... skall fordras...” /Proposition 1956:178, s 17/. Istället för detaljreglering föreslås en utformning av lagstiftningen som inte hindrar att tillståndsgivningen kan anpassas efter statsmakternas målsättning fortlöpande. En konstruktion som möjliggör en anpassning efterhand till kommande forskningsresultat och ett hänsynstagande till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen.

Remissinstanserna tycks överlag positiva till lagens konstruktion och tillblivelse. Två instanser anser dock, trots ambitionen att skapa en anpassningsbar reglering, att förslaget inte når tillräckligt långt fram i detta avseende utan föreslår en tidsbegränsad lagstiftning. Fältet är, enligt dessa instanser, så nytt att lagstiftningsarbetet kontinuerligt borde utvärderas och anpassas efter nya rön och erfarenheter /Proposition 1956:178, s 20/. Denna kommentar lämnas dock utan åtgärd. (De två instanserna var Länsstyrelsen i Malmöhus län och Länsstyrelsen i Norrbottens län.)

4.2.3 Resultat

Tillstånd att uppföra, inneha och driva kärnreaktorer enligt atomenergilagen lämnades under åren 1966–1976 till samtliga tolv kommersiella reaktorer som sedermera skulle komma att tas i drift i Sverige, se tabell 4-1. Tillstånden gavs utan tidsbegränsning, men med uttrycklig reservation för att nya villkor skulle kunna knytas till de givna tillstånden. Fem stycken reaktorer var i drift innan villkorlagen trädde i kraft och frågan om omhändertagandet av det använda kärnbränslet problematiserades /Proposition 1976/77:53, s 7/. Det sjätte aggregatet var Barsebäck 2, som var nästan i drift och som prövades i särskild ordning genom en konstruktion i villkorlagens § 3.

⁴¹ De ämnen som anges i första paragrafen är: uran, plutonium, torium eller annat ämne som kan användas som atombränsle.

Eftersom ansvar för kärnavfallet var en icke-fråga under 1950- och 1960-tal har vi inte tagit med beslut från denna tid, däremot har vi samlat in två tillståndsbeslut från andra hälften av 1970-talet som vilar på atomenergilagens bestämmelser, se tabell 4-2. Båda besluten härrör således från en tid då såväl atomenergilagen som villkorlagen var i kraft. Besluten som diskuteras nedan gällde dock inte laddningstillstånd och kom därför att prövas enbart enligt paragraferna i atomenergilagen.

Beslutet från 1976, angående Forsmark 3, är på en och halv sida där första sidan redogör för ärendets gång och ansökans innehåll. Av beredningen framgår det att SKI har lämnat ett yttrande och dessförinnan inhämtat synpunkter från olika statliga verk. Det framgår också att utöver de statliga verken har Naturskyddsföreningen och Sveriges fiskares riksförbund lämnat synpunkter i ärendet. Själva beslutet är formulerat som följer:

”Regeringen lämnar Forsmarks kraftgrupp AB tillstånd enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen (1956:306) att, dels på den i ansökan angivna platsen uppföra, inneha och driva en atomreaktor ingående i ett tredje aggregat i Forsmarks kraftstation i huvudsaklig överensstämmelse med vad som anges i den vid framställningen fogade beskrivningen, dels för reaktorns drift förvärva, inneha och i övrigt ta befattning med erforderlig mängd uran.” /Regeringsbeslut 1976a/

Beslutet är villkorat. Dels finns villkor som sammanställts av SKI och SSI och som bifogas beslutet som en bilaga, dels finns ett villkor angivet i själva beslutsdokumentet med innebörd att de villkor ska gälla som följer av Sveriges internationella åtaganden beträffande kontroll av kärnbränsle. Beslutet avslutas med ett bemyndigande till SKI att meddela ytterligare villkor om detta är påkallat av säkerhetsskäl eller från allmän synpunkt.

Barsebäcksbeslutet från år 1979 är ungefär lika omfattande i längd som det från 1976 och formuleringarna om att nya villkor kan föreskrivas återkommer. Här finns dock ett tillägg: ”Sådana villkor kan komma att meddelas bland annat med anledning av resultatet av den översyn av atomenergilagstiftningen som nyligen har inletts liksom av pågående internationellt arbete på kärnavfallsområdet och av den pågående prövningen av frågan om direktförvaring av använt, ej upparbetat kärnbränsle. Regeringen kan således föreskriva att annan eller ytterligare utredning än den som nyss sagts skall förebringas.”

Barsebäcksansökan bygger på återopandet av ett nytecknat upparbetningsavtal mellan Svensk kärnbränsleförsörjning AB (SKBF) och det franska företaget Cogema. Att avtalet stod i överensstämmelse med villkorlagens krav hade regeringen beslutat tidigare, den 5 oktober 1978. Regeringen bifaller ansökan om fortsatt drift, men tidsbegränsar tillståndet med stöd i 4 § atomenergilagen. Det nya tillståndet gäller till och med år 1990 och bolaget anmodas inkomma med ny ansökan senast år 1989. Till den nya ansökan ska bifogas avtal om upparbetning, eller utredning om slutligt förvar, eller annan metod för slutlig förvarning av använt kärnbränsle.

4.2.4 Sammanfattning

Det kanske mest utmärkande för atomenergilagen och de tillståndsbeslut som fattades på grundval av dess paragrafer är, i detta sammanhang, avsaknaden av problematisering kring det använda kärnbränslet. Samtidigt reflekterar lagstiftningen från 1950-talet stor medvetenhet om att kunskapen om kärntekniken var under utveckling och att detta var ett fält där det fanns behov av rättsliga konstruktioner som var tillräckligt öppna för att tillåta anpassning efterhand till nya vetenskapliga rön.

Tabell 4-2. Två tillståndsbeslut från andra hälften av 1970-talet som vilar på atomenergilagens bestämmelser.

Datum	Ansökan	Från	Avser	Utfall
/Regeringsbeslut 1976a/	Atomenergilagen §§ 1 och 2	Forsmark	Forsmark 3 – tillstånd att uppföra, inneha och driva atomreaktor	Bifall
/Regeringsbeslut 1979a/	Atomenergilagen	Sydsvenska	Barsebäck 2 – fortsatt drift	Bifall

I atomenergilagen syns detta framförallt i den fjärde paragrafen där det fastslås att de tillståndsbeslut som meddelas kan tidsbegränsas och villkoras. Framförallt är det möjligheten att villkora tillstånden i efterhand som synliggör omfattningen av det statliga inflytande som regleringen avser att garantera. Om lagstiftningen är öppen, i betydelsen att reglerna är generella och medger stort tolkningsutrymme för rättstillämparen, ger möjligheten att villkora besluten utrymme för detaljreglering. Vid denna tid återfinns detaljerna i de individuella besluten och de bilagor som medföljer dessa.

Lagstiftningsbehovet, så som det diskuteras i propositionen, tar utgångspunkt i behovet av statlig tillsyn och kontroll över atomenergin. Trots att verksamheten vid denna tidpunkt är blygsam och i viss mån på ett försöksstadium anar man såväl potentialen som riskerna. Redan i dessa första lagförarbeten nämns också det internationella samarbetet, om än diskussionen och beslutsprocessen fortfarande är utpräglad nationell. Frågorna tycks okontroversiella och återgivningen av remissinstansernas påpekanden tyder på bred konsensus.

4.3 Villkorslagen i kombination med atomenergilagen

I april 1977 antar Riksdagen villkorslagen. I december samma år ansöker Vattenfall om tillstånd att få ladda Ringhals 3 och i april 1978 ansöker Forsmark om att få ladda Forsmark 1. Dessa båda ansökningar står i fokus när villkorslagens formuleringar ska tolkas första gången. När beslut så småningom har fattats vad gäller dessa två reaktorer följer ytterligare prövningar, men ansökningarna och besluten följer då ett mer givet mönster där såväl den argumentation som åberopas i ansökningarna som beslutsmotiveringarna återupprepas.

4.3.1 Villkor

Lag (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra reaktor kärnbränsle, m m (villkorslagen) består av enbart fem paragrafer. Dess tillämpningsområde är så snävt avgränsat att det uppmärksammades av Lagrådet som förde en diskussion om lagförslaget svarade mot kravet att lagstiftning ska vara generell. Av lagens första paragraf framgår att lagen är tillämplig på kärntekniska anläggningar (kärnreaktorer) som har fått tillstånd enligt 2 § atomenergilagen, men som inte tillförts kärnbränsle före den 8 oktober 1976. Formuleringen innebär att lagens regler tydligt avgränsar tillämpningen till sju specifika reaktorläggningar, varav en (Barsebäck 2) regleras särskilt i lagens tredje paragraf.⁴²

Enligt villkorslagen 2 § ställdes följande krav på tillståndsinnehavaren:

2 § Har ansökan om slutgiltigt godkännande för drifttagning beträffande kärnreaktor ej ingivits till statens kärnkraftinspektion före den 8 oktober 1976, får reaktorn ej tillföras kärnbränsle utan särskilt tillstånd av regeringen.

Tillstånd får endast meddelas om reaktorns innehavare

1. har företett avtal, som på ett betryggande sätt tillgodoser behovet av upparbetning av använt kärnbränsle, och dessutom har visat, hur och var en helt säker slutlig förvaring av det vid upparbetningen erhållna högaktiva avfallet kan ske, eller
2. har visat, hur och var en helt säker slutlig förvaring av använt, ej upparbetat kärnbränsle kan ske.

Lagtexten är således detaljerad. Två möjliga alternativ till omhändertagande anges som båda ställer krav på tillståndsinnehavaren att säkerställa ”en helt säker slutlig förvaring” av det högaktiva avfallet. Alternativen är i sig detaljerade och ger anvisningar om vilka hänsynstaganden som ska ligga till grund för prövningen.

⁴² Kraven på tillståndsinnehavaren enligt tredje paragrafen villkorslagen var mildare än de som ställdes enligt andra paragrafen. För Barsebäck 2 gällde att tillstånd fick meddelas om reaktorinnehavaren ”1. har företett avtal, som på ett betryggande sätt tillgodoser behovet av upparbetning av använt kärnbränsle eller 2. har visat att hanteringen av använt ej upparbetat kärnbränsle kan ske på ett helt säkert sätt”.

4.3.2 Den rättsliga konstruktionen

Villkorslagen var som redan omnämnts begränsad till sitt omfång. Av första paragrafen framgår lagens räckvidd, den andra och tredje paragrafen innehåller de nya villkor som uppställs för laddningstillstånd. Fjärde paragrafen berättigar tillståndsinnehavaren till ersättning om ett tidigare meddelat tillstånd inte längre kan utnyttjas. Den sista och femte paragrafen gör det möjligt att döma till böter eller fängelse för uppsåtliga eller oaktsamma brott mot lagens bestämmelser.

Villkorslagen var konstruerad så att det i lagen angavs två specifika sätt på vilket säkert omhändertagande kunde ske, antingen genom ett uppvisande av ett uppdragsavtal i kombination med redovisningen av en helt säker metod och plats där det högaktiva restavfallet kunde omhändertas eller, om uppdragsavtal inte valdes, plats och metod som skulle garantera en helt säker direktförvaring av det använda bränslet. Bevisbördan borde enligt propositionen ligga på reaktorinnehavaren, medan staten ansvarade för prövningen. Av reaktorinnehavaren krävdes att ansökan innehöll ”konkreta lösningar” /Proposition 1976/77:53, s 19/ på avfallsproblemet. I den mån de nya kraven innebar att reaktorinnehavaren inte kunde utnyttja sitt tillstånd diskuterades möjligheten till ekonomisk ersättning från staten.

I specialmotiveringen står att ”Kraven innebär att sådana åtgärder bör vidtas som, under alla faser av hanteringen av det använda kärnbränslet, kan säkra att skador inte uppkommer på det ekologiska systemet” /Proposition 1976/77:53, s 23/. Vad avser det högaktiva avfallet understryks de stora riskerna och därmed att villkoret innebär ”mycket starka säkerhetskrav” med innebörd att det använda kärnbränslet ”skall hållas åtskilt från allt liv” /Proposition 1976/77:53, s 24/. Krav ställs på tillståndsinnehavaren att ”visa dels hur det använda kärnbränslet eller avfallet avses bli hanterat, dels att hanteringen medför trygghet mot skadlig inverkan” /Proposition 1976/77:53, s 23/. Det står uttryckligen att översiktliga planer och skisser inte räcker, det krävs konkreta svar på hur och var en långsiktig, och säker förvaring ska ordnas.

Lagrådet invänder att det villkor som kan uppfyllas genom uppdragsavtal kan tolkas som att det ställer frågan om bränsleförsörjning i fokus snarare än säkerhetsfrågorna. Detta argument avvisas dock av statsrådet som skriver att lagens formuleringar ”givetvis skall förstås mot bakgrund av lagens allmänna syfte att tillgodose säkerhetsaspekterna”, någon tvekan kunde enligt statsrådet Olof Johansson inte uppstå på den punkten /Proposition 1976/77:53, s 39/. Vidare noterar Lagrådet att kravet på ”helt säker” hantering som återfinns i § 2, på annat ställe i lagförslaget återkommer, men utan bestämning. För att undvika tolkningsproblem vill Lagrådet att samma uttryck ska finnas på båda ställena och föreslår uttrycket ”säker”. Statsrådet vill också undvika tolkningsproblem, men vidhåller formuleringen ”helt säker”.

När propositionen behandlas i Näringsutskottet kritiseras, i en motion från vänsterpartiet kommunisterna, kravet på ”en helt säker slutlig förvaring”. Ett krav som, särskilt i kombination med uttalandet i specialmotiveringen om att det förvarade avfallet aldrig ska kunna åsamka organiskt liv någon skada, enligt motionsställarna blir omöjligt att uppfylla. Formuleringen i lagförslaget borde enligt partiledaren Werner (Vänsterpartiet kommunisterna) med flera, leda till omedelbar avveckling av all kärnkraft. Utskottet menar dock, efter att också ha citerat specialmotiveringen, att lagens formulering är ”...ett adekvat uttryck för den mycket höga säkerhetsnivå som uppenbarligen erfordras”. Sedan gör utskottet följande tillägg: ”Att inte en rent drakonisk tillämpning av säkerhetskravet är åsyftad kommer till uttryck i det nyss återgivna citatet ur specialmotiveringen.” /NU 1976/77:23, s 15/

4.3.3 Rättslig argumentation

Villkorslagen var i sig en produkt av politiskt kompromissande. De regeringsbärande partierna var djupt oeniga i kärnkraftsfrågan, men hade ändå ambitionen att hitta ett sätt att hantera frågan som skulle möjliggöra fortsatt samregerande. Villkorslagen var konstruerad så att den gav kärnkraftskritikerna en förhoppning om att på legal väg kunna avbryta utbyggnaden och samtidigt förespråkarna skäl att tro på fortsatt utbyggnad. Den rättsliga argumentationen blev därför intensiv och tog sig uttryck i en diskussion om lagens olika kriterier, om förarbetsuttalanden och utskottsbehandlingen.

I första hand var dock förhoppningen att konflikten skulle hanteras med hjälp av den vetenskapliga expertisen. På ett helt annat sätt än tidigare blev nu forskarvärlden (svensk och internationell) inbjuden i beslutsprocessen. Resultatet var dock inte entydigt utan förstärkte snarare den politiska oenighet som redan fanns och där de båda sidorna i konflikten nu kunde styrka sina argument med referenser till forskning. I en situation med djup politisk oenighet och inga entydiga svar från vetenskapen blev alltså juridiken den arena där frågan, åtminstone till synes, skulle komma att avgöras.

Att det behövdes en helt ny lag var dock inte uppenbart. Varför inte bara utnyttja den möjlighet atomenergilagen gav att införa nya villkor? I propositionen diskuteras vikten av att i lag tydliggöra de nya villkor avseende hanteringen av använt kärnbränsle som ett laddningstillstånd kommer att prövas mot /Proposition 1976/77:53, s 18/. Nya villkor kunde visserligen ställas till tillståndsinnehavarna även enligt då gällande atomenergilagen, men de nya villkoren innebär enligt propositionen en ”väsentlig inskränkning i tillståndsinnehavarens rättigheter” vilket i kombination med att frågan om hanteringen av det använda kärnbränslet uppfattas som helt ny, anges som skäl för ny lagstiftning. Olof Johansson (Centerpartiet) är föredragande statsråd och han understryker ståndpunkten att det självklart måste finnas betryggande garantier och godtagbara lösningar för omhändertagandet av det använda kärnbränslet /Proposition 1976/77:53, s 17/. Syftet med villkorslagen är att säkerställa att sådana krav ställs avseende de reaktorer som ännu inte hade tagits i drift. Lagen var, under en tid, en manifestation över att regeringspartierna kunde nå pragmatiska överenskommelser inom kärnenergiområdet. Genom att den var så detaljerad möjliggjorde den också en annan typ av rättslig argumentation. De avvägningar som alltid gjorts inför tillståndsbeslut kunde nu, genom lagens utformning, på ett annat sätt föras i relation till en rättslig analys.

Det var framförallt tolkningen av villkorslagens specificerade krav om att ”förete avtal” och garantera ”helt säker förvaring” som gav upphov till splittring mellan regeringspartierna i den då sittande borgerliga regeringen. Diskussionen om hur lagen skulle tolkas har redovisats i detalj av Evert Vedung och vår beskrivning av hur argumentationen fördes vilar i hög grad på hans arbete /Vedung 1979/.

De två ansökningar som lämnades in efter villkorslagens ikraftträdande (Ringhals 3 och Forsmark 1) byggde båda på det första alternativ som villkorslagen angav, det vill säga först upparbetning och sedan slutlagring av resterande högaktivt avfall. Till ansökningarna bifogades avtal med det franska bolaget Cogema och den metod för slutförvar som angavs byggde på inglasning, inkapsling och djupförvar /Vedung 1979/.⁴³

Argumentationen och förhandlingarna mellan regeringspartierna kom till stor del att handla om vilka invändningar mot ansökningarna som var möjliga att framföra, givet de i lagen uppställda kriterierna. I dessa förhandlingar kommer Centerpartiet, efter hand, att acceptera argumentet att lagens utformning innebar att flera av partiets kraftfullaste invändningar mot ett tillståndsbeslut föll bort som rättsligt irrelevanta. Regeringen Fälldins avgång blir också en direkt konsekvens av den tolkningen.

I processen fram till regeringsbeslut formulerar Centern tre primära skäl som grund för ett avslag på tillståndsansökningarna. Man hävdar att ansökningarna brister på följande punkter:

”För det första var kravet på betryggande upparbetning inte uppfyllt. Den franska anläggningen var inte ens byggd ännu.

För det andra hade kravet på att man skulle ha visat var avfallet skulle förvaras inte blivit uppfyllt. Den sökande hade inte visat, att det fanns sprickfritt berg, som var tillräckligt stort för att rymma ett slutförvar.

För det tredje hade kraftföretagen överhuvudtaget inte redovisat vad som skulle hända med det plutonium, som erhöles vid upparbetningen.” /Vedung 1979, s 49 med vidare hänvisning/

Övriga partier ansåg att enbart den andra invändningen var rättsligt relevant, övriga bortföll eftersom de inte ansågs rymmas inom det tolkningsutrymme som lagen tillät. Så länge dessa invändningar

⁴³ Det tekniska underlaget för metoden för slutförvar hade utarbetats av projektgruppen ”Kärnbränslesäkerhet” (KBS). Senare, när projektgruppen skulle komma att förslå andra lösningar kom denna första att få beteckningen KBS-1. Vedung redogör för de olika momenten i metoden på s 35 f.

från övriga politiska partier framfördes i en partipolitisk kontext vidhöll centern sin position men när dåvarande justitieministern Sven Romanus gjorde samma bedömningen som kärnkraftsförespråkarna försvagades Centerns förhandlingsutrymme /Vedung 1979, s 54/.⁴⁴

I Vedungs redogörelse för händelseförloppet under dessa månader i slutet av 1970-talet när villkorslagets kriterier ska tolkas synliggörs hur den politiska oenigheten transformeras till ett argument om värdet av en ”ren”, politiskt ofärgad, rättstillämpning /Vedung 1979, s 80/. Vedung skriver ”Man kunde inte ge lagen annan innebörd än den hade enligt sin bokstav och sina förarbeten. Rättssäkerheten måste gälla, även om det rent politiskt inte passade [Center-] partiet alls” /Vedung, 1979, s 80/. Tillståndsprövningen skulle utföras av regeringen men det argumenterades starkt, inte minst av justitieministern, att regeringen i sin roll som rättstillämpare ”måste fungera som en förvaltningsdomstol” /Vedung 1979, s 124/, det vill säga att regeringen borde betrakta frågan ur ett snävt juridiskt, i motsats till ett bredare politiskt, perspektiv.

När denna ståndpunkt accepterats, liksom juristernas lagtolkning, blir konsekvensen att av centerns ursprungliga tre invändningar återstår enbart frågan om kraftindustrin lyckats visa att det finns berggrund som svarade mot de höga kraven på helt säker hantering. Regeringen finner att det underlag som finns i ansökan inte är tillräckligt och beslutar på den grunden att inte ge tillstånd /Regeringsbeslut 1978a (Ringhals), Regeringsbeslut 1978b (Forsmark)/. Se avsnitt 4.3.4 för närmare beskrivning av besluten.

I september 1978 meddelar regeringen att det krävs kompletterande geologiska undersökningar som bör ”visa förekomsten av en tillräckligt stor bergsformation på aktuellt djup och med de egenskaper som KBS säkerhetsanalys i övrigt förutsätter” /Vedung 1979, s 65 (med vidare referens till den kommuniké som gick ut den 29:e september)/. Innebörden av detta var att det behövdes ytterligare borrhål, men regeringen avstod från vidare specificering av hur många eller hur djupa. Regeringen skulle något senare besluta att när frågan skulle komma upp för prövning igen, efter kompletteringarna, så skulle tillståndsprövningen vara en fråga som, i sak, skulle prövas på myndighetsnivå, av SKI.

Av centerns argument för att neka tillstånd enligt villkorlagen återstod nu frågan om det fanns berggrund som var tillräckligt säker för ett slutförvar. Olof Johansson, som var energiminister i regeringen, presenterade en fempunktlista, baserad på läsning av KBS-1-dokumentet, där han utvecklade vilka krav på berggrunden som borde ställas för att en ansökan skulle kunna beviljas. De kompletterande geologiska undersökningarna skulle enligt Johansson visa på följande /Vedung 1979, s 93/:

- Det ska inte finnas någon risk för framtida malmletning eller mineralutvinning.
- Förvaret ska inte skära igenom sprickzoner där berggrörelser i framtiden kan utlösas.
- Transportiden för vattenströmmar i berggrunden ska bestämmas.
- Det krävs sprickfri berggrund för placering av kapslarna, och genomsläpp av grundvatten måste vara obetydligt (en miljarddel meter per sekund).
- Grundvattnets kemiska sammansättning får inte avvika i ogynnsam riktning.

I en kommuniké den 29 september 1978 förklarar regeringen att man inte tänker göra någon annan bedömningen i sak än den som SKI gör:

”Om sökandena, ... inger förnyad ansökan om tillstånd kommer regeringen att höra kärnkraftsinspektionen över ansökan. Om inspektionen därvid finner att den osäkerhet har undanröjts, som enligt regeringens bedömning i angivet hänseende vidlåder den ansökan som nu behandlats, har enligt regeringens mening sökandena uppfyllt de krav som uppställs i 2 § andra stycket 1, villkorlagen.

⁴⁴ Även de tre punkter som centerpartiet förde fram var en reducering av den typ av kritik mot kärnkraften som präglade debatten före valet. Centern hade gått fram starkt i valet genom att problematisera kärnkraften i relation till frågor som plutonium och säkerhetspolitik, terrorism, olyckor, sabotage, miljörisker, sårbarhet, krismål och hävda betydelsen av ett generationsansvar och behovet av bevakning på lång sikt. Inget av denna diskussion fick utrymme i samband med uttolkningen av villkorlagen. Det som bland kärnkraftsmotståndarna hade uppfattats som en barriär mot vidare kärnkraftsutbyggnad visade sig inte erbjuda mycket till motstånd. Birgitta Hambraeus (Centerpartiet) beskrev det som att ”vi har plötsligt vikit oss för juridiken”. /Vedung 1979, s 97 (med vidare referens till Norrköpings Tidningar)/.

Regeringen avser i så fall att lämna sökandena tillstånd att tillföra Ringhals 3 och Forsmark 1 kärnbränsle.” /Vedung 1979, s 206/

Frågan skulle således i och med avslagsbeslutet och den bedömning som då gjordes om behovet av kompletterande geologiska undersökningar, föras bort från regeringens agenda. Olof Johansson hävdade dock att den överenskommelse som fanns mellan regeringspartierna om att SKI, och inte regeringen, skulle avgöra om de geologiska undersökningarna svarade mot lagens krav, bara gällde om SKI:s styrelse var enig i sin bedömning. Om ledamöterna i SKI:s styrelse skulle vara oeniga i sin bedömning ansåg Olofsson att det krävdes att politikerna tog sitt ansvar och att regeringen åter skulle göra de relevanta bedömningarna /Vedung 1979, s 101/. Det vill säga att det fanns i den situationen ett egenvärde i att låta avgörandet bli ett regeringsbeslut inte ett myndighetsbeslut. När SKI:s yttrande kom, och det visade sig att styrelsen var oenig, hade dock redan regeringen Fäldin fått avgå och Olof Johansson var inte längre energiminister.

4.3.4 Resultat

Det finns ett antal regeringsbeslut som är grundade i en tolkning av villkorlagens kriterier om innebörden av kravet på en helt säker hantering av det använda kärnbränslet. Vi har tittat närmare på sju av dessa samt på beslutet där SKI fick i uppdrag att bereda beslutet om Ringhals 1 och Forsmark 3, se tabell 4-3.

Under lagens giltighetstid togs fem kärnkraftsblock i drift (Barsebäck 2, Forsmark 1, Ringhals 3, Forsmark 2 och Ringhals 4).⁴⁵

I alla ansökningar uppger den sökande avtal med det franska företaget Compagnie Générale des Matières Nucléaires (COGEMA) som grund för begäran att få laddningstillstånd beviljat. Samtliga ansökningar hänvisar således till villkorlagens bestämmelse i 2 § 2 st, som innebär upparbetning av det använda kärnbränslet och därefter slutlagring av efter upparbetning resterande högaktivt avfall. Lagens krav på att ett avtal ska visas upp svarar mot avtalet med COGEMA (samt ytterligare avtal mellan de svenska kraftbolagen där rätten att utnyttja upparbetningsavtalet med COGEMA preciseras).

Som grund för att de sökande kan garantera att hanteringen och slutlagringen av resterande högaktivt avfall ska vara helt säkert hänvisas till ”första etappen av ett arbete inom en särskild projektgrupp – projekt kärnbränslesäkerhet (KBS) – som behandlar slutlig förvaring av det vid upparbetning erhållna högaktiva avfallet.” I de ansökningar som resulterar i bifall under åren 1979 och 1980 har de sökande lagt till rapporten ”Kärnbränslecykelns slutsteg. Förglasat avfall från upparbetning. Kompletterande geologiska undersökningar”.⁴⁶ Det är denna rapport som de sökande hävdar svarar mot de ytterligare provborrningar etc, som regeringen efterfrågade i de två avslagsbeslut som kom 1978.

Tabell 4-3. Genomgångna regeringsbeslut.

Datum	Ansökan	Från	Avser	Utfall
/Regeringsbeslut 1977/	Villkorlagen 3 §	Sydsvenska	Barsebäck 2	Bifall
/Regeringsbeslut 1978b/	Villkorlagen 2 §	Forsmark	Forsmark 1	Utan bifall
/Regeringsbeslut 1978a/	Villkorlagen 2 §	Vattenfall	Ringhals 3	Utan bifall
/Regeringsbeslut 1979b/			Regeringen ger SKI i uppdrag att bereda beslut om Ringhals 3 och Forsmark 1	
/Regeringsbeslut 1979c/	Villkorlagen 2 §	Vattenfall	Ringhals 3	Bifall
/Regeringsbeslut 1979d/	Villkorlagen 2 §	Forsmark	Forsmark 1	Bifall
/Regeringsbeslut 1980a/	Villkorlagen 2 §	Vattenfall	Ringhals 4	Bifall
/Regeringsbeslut 1980b/	Villkorlagen 2 §	Forsmark	Forsmark 2	Bifall

⁴⁵ De två återstående kärnkraftsblocken, Forsmark 3 och Oskarshamn 3 togs i drift år 1985, efter prövning enligt kärntekniklagen.

⁴⁶ Rapporten finns tillgänglig på http://www.skb.se/ppw_en/browse.asp?ppwSearchAction=search&ppwSearchReportTypeID=13&id=3515&ppwStart=40.

Motiveringen i de två avslagsbesluten är, efter det att det konstaterats att upparbetningsavtalen överensstämmer med lagens krav, formulerade som följer:

”Villkorslagen uppställer inte något krav på att sökanden skall ange viss bestämd plats för slutförvaret. Lagen får emellertid i förevarande fall anses innebära att sökanden skall visa att det finns område eller områden i Sverige som har sådan beskaffenhet att en slutförvaring kan ske i enlighet med de krav som lagen ställer.

Den kompletterande geologiska undersökningen bör därför visa att det finns en tillräckligt stor bergsformation på aktuellt djup och med de egenskaper som KBS:s säkerhetsanalys i övrigt förutsätter. Regeringen vill i detta sammanhang erinra om de krav som behöver ställas på bergsformationens volym och form beror dels på avfallsmängden, dels på vilken geometrisk konstruktion ett slutförvar ges. Den utformning av bergförvaret som KBS ursprungligen angett kan komma att modifieras med hänsyn till dessa krav.

Vad som således fordras är enligt regeringens bedömning ytterligare provborrningar och därav föranledda mätningar i sådana bergsområden som enligt sökanden har de nyss nämnda geologiska egenskaperna.

På grund av det anförda kan ansökningen inte f n bifallas.” /Regeringsbeslut 1978b, s 3/

Av besluten framgår att när ansökningarna inkommit har SKI fått i uppdrag att bereda dem och att i den processen har SKI inhämtat såväl inhemska som utländska remissvar. Den ansökan om laddningstillstånd för Ringhals 3 som sedermera, den 10 oktober 1978, skulle avslås, remitterades dessförinnan till 24 svenska och 23 utländska instanser.

Efter regeringens avslagsbeslut påbörjade kraftindustrin arbetet med att komplettera ansökan. Kompletterande geologiska undersökningar utfördes på uppdrag av industrin av den statliga myndigheten Sveriges geologiska undersökning (SGU). SGU utförde ett antal nya provborrningar vid två orter (Sternö och Finnsjön) /Schagerholm 1993, s 101/. Finnsjön avfördes på ett relativt tidigt stadium och undersökningen koncentrerades till Sternö. När konsultgruppen avlade rapport visade det sig att sju av åtta geologer underkände Sternö som slutförvaringsplats, primärt på grund av mängden sprickzoner i området. Uppgifterna sammanställdes och kompletterades i rapporten ”Kärnbränslecykelns slutsteg. Förglasat avfall från upparbetning. Kompletterande geologiska undersökningar”.⁴⁷

SKI får i uppdrag av regeringen att bedöma rapporten i relation till krav som ställs i villkorslagen och förbereda ett beslut. Uppdraget är formulerat som följer: ”Av regeringens tidigare beslut framgår att ansökningarna har ansetts uppfylla lagens krav utom i ett avseende. Regeringen har således, i likhet med den bedömning som inspektionen tidigare har gjort, ansett att förutsättningar för bifall förelåg bland annat vad avsåg KBS:s allmänna uppläggning, metod för slutförvaring och tekniskt utförande av förvaret, geologiska förutsättningar och mätmetoder samt säkerhetsanalys.” /Regeringsbeslut 1979b, s 2/

Frågan som återstår för SKI att besvara är begränsad till huruvida det finns en tillräckligt stor bergsformation på aktuellt djup och med de egenskaper som KBS:s säkerhetsanalys i övrigt förutsätter. Det är enbart vad gäller detta som regeringen önskar SKI:s bedömning. Frågan prövades av SKI:s styrelse som bestod till hälften av politiskt tillsatta ledamöter och till hälften av experter, totalt åtta personer. Efter ett långt möte beslöt styrelsen (med två reservationer) att godkänna ansökan trots geologernas otvetydiga bedömning att villkorslagens krav ej uppnåts. Kraftindustrin hade, enligt SGU:s rapport, inte visat ”var” en säker förvaring skulle kunna ske /Schagerholm 1993, s 102/.

I besluten från 1979, när ansökningarna beviljas, refererar regeringen till SKI:s yttrande och ur regeringsbesluten kan således utläsas att inspektionen inte var enig. Oenigheten beskrivs som en konflikt kring tolkningen av lagens begrepp och innebörden av ordet ”visa”. Konflikten inom inspektionen framställs som en skiljaktighet mellan minoriteten som vill ha en strikt bevisföring och majoriteten som inte anser det nödvändigt. Regeringen skriver i beslutet: ”Inspektionen anser att betydelsen av de krav, som ställts på den geologiska barriären, inte bör överdrivas och att de mycket långsiktiga förloppen i berggrunden har föga praktisk betydelse, om övriga barriärer

⁴⁷ Material angående detta ärende och dess beredning hos SKI sammanställdes av SKB i /SKB 1979/.

fungerar tillfredsställande” /Regeringsbeslut 1976b, s 3/. Eftersom rapporten således godkänts av SKI beslutar regeringen att bifalla ansökningarna.

Samtliga tillstånd som regeringen beviljar under perioden är, med hänvisning till 4 § atomenergilagen, tidsbegränsade. Formuleringen som används är att den aktuella reaktor som beslutet gäller ”inte får drivas” efter visst angivet datum såvida inte nytt tillstånd meddelats. Detta gäller såväl de tillstånd som beviljades före, som de som beviljades efter, folkomröstningen 1980. Det finns också i alla beslut en erinran om att beviljade tillstånd kan ”föreskrivas de villkor som påkallas av säkerhets-skäl eller eljest ur allmän synpunkt”, det vill säga en referens till bestämmelserna i atomenergilagen. I besluten från 1979 och 1980 finns ett tillägg där regeringen lyfter fram pågående internationellt arbete på kärnavfallsområdet, den översyn av lagstiftningen som har påbörjats nationellt samt arbetet med att pröva frågan om direktförvaring av det använda kärnbränslet som tre möjliga orsaker till kommande villkorsförändringar /Regeringsbeslut 1976b, s 4/. Samma formuleringar återupprepas i de olika besluten.

4.3.5 Sammanfattning

Perioden med villkorlagen är från rättsligt perspektiv intressant eftersom man så uppenbart bröt med den lagstiftningsteknik som låg till grund för utformningen av atomenergilagen. Där atomenergilagen var generell och gav utrymme för regeringen att utfärda olika specifika villkor i de enskilda besluten, ger villkorlagen uttryck för en annan typ av rättslig styrning. I villkorlagen för man in en detaljreglering i lagen med, får man anta, ambitionen att minska det politiska handlingsutrymmet. I efterhand kan man se att det var i förhandlingen om villkorlagens utformning som den viktiga politiska striden mellan kärnkraftens kritiker och förespråkare ägde rum. Det är också tydligt hur Centerpartiet blev insnärjt i en lagstiftningsprodukt som partiet var med om att konstruera, men där det handlingsutrymme som de haft för avsikt att begränsa primärt blev begränsande för den egna argumentationen. Vi får under denna tid, med en hög nivå av politisk oenighet, en starkt legalistisk argumentation där distinktionen mellan rättsligt relevanta och irrelevanta fakta blir central. Det tycks ha vuxit fram en gemensam förståelse bland regeringens företrädare om det möjliga i att avpolitisera frågan och ge utrymme för ett ”rent rättsligt beslut”. Överenskommelsen kring, eller acceptansen av, föreställningen om att regeringen som rättstillämpare borde agera som förvaltningsdomstol är märklig, om än möjligtvis förståelig med beaktande av den då rådande politiska situationen.

Den prövning av tillståndsansökningar som regeringen gör i oktober 1978 resulterar i två beslut om avslag. Villkorlagens kriterier var inte uppfyllda. Kravet på tillståndsinnehavarna att visa hur en helt säker slutförvaring kan uppnås, uppfylls inte av de uppgifter som finns i de ansökningar som kraftbolagen lämnat in. Den legala prövningen resulterar således i ett krav på kompletterande geologiska undersökningar och provborrningar.

De två regeringsbesluten blir, i det närmaste, avslutningen på den typ av argumentation som försökt ringa in den rättsliga betydelsen av begreppet ”helt säkert” med hjälp av hänvisning till en ”ren rätts-tillämpning”. Beslutsmandatet överförs efter regeringsbesluten till myndigheten SKI, där en styrelse sammansatt av politiker och experter ska avgöra om de kompletterande uppgifter som kraftbolagen lämnar in svarar mot kravet på helt säker slutförvaring. Hela prövningsprocessen avslutas där med att en oenig styrelse förordar ett beviljat laddningstillstånd, mot bakgrund av en delvis mycket kritisk expertrapport, och med motiveringen att de geologiska kraven på barriären inte bör överdrivas. Vi får i detta skede en sista avslutande argumentation som tar avstamp i villkorlagens formuleringar, denna gång i kravet på att reaktorinnehavarna ska ”visa” var och hur en helt säker slutförvaring kan ske. Denna invändning får dock ingen betydelse för innehållet i beslutet.

En möjlig slutsats av ovanstående är att villkorlagen i slutändan visade sig vara helt tandlös som instrument utifrån vilken en bärande argumentation om kraven på hanteringen av det använda kärnbränslet kunde föras. Den beslutsmotivering som SKI lämnar i sitt yttrande, och som sedan bekräftas av regeringens beslut om att bevilja tillstånd till Forsmark 1 och Ringhals 3, är svår att förena såväl med lagtextens krav på att sökanden ska visa hur en helt säker slutförvaring ska ske, som med den tolkning av villkorlagen som Olof Johansson ger uttryck för i propositionen. Rättsliga invändningar tycks dock inte, när besluten fattas år 1979, ha någon märkbar tyngd.

4.4 Kärntekniklagen

Kärntekniklagens införande år 1984 innebar att villkorslagen upphörde att gälla och i samband med detta omformulerades de krav om ”helt säker förvaring” som ställdes på reaktorinnehavarna för omhändertagande och slutförvar av det använda kärnbränslet. Lagen har genomgått en del förändringar sedan den trädde i kraft och några av dessa berör även temat för denna studie. I den ursprungliga lagtexten hade 6 § följande utformning:

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.

De två tillståndsansökningar som avser laddning av reaktorerna Oskarshamn 3 och Forsmark 3 prövades när lagen hade ovanstående lydelse. Det kan dock noteras att villkoren för tillståndet, punkterna 1 och 2, återkommer i § 10 (se nedan). Senare, med argumentet att inga fler sådana tillstånd som avsågs i 6 § skulle meddelas, ändrades innehållet i paragrafen och den blev den förbudsparagraf som i debatten, av dess kritiker, skulle komma att kallas ”tankeförbudsparagrafen” / Proposition 1986/87:24/.⁴⁸ Paragrafen upphörde att gälla år 2006 / Proposition 2005/06:76/.⁴⁹ I sin ursprungliga lydelse hade § 10 följande utformning:

10 § Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall svara för att de åtgärder vidtas som behövs för

1. att med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs upprätthålla säkerheten,
2. att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt, och
3. att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas.

4.4.1 Villkor

Utformandet av kärntekniklagens sjätte och tionde paragraf ska betraktas i ljuset av det säkerhetsintresse som villkorslagen syftade till och som nu skulle omhändertas i den nya regleringen. Några uppenbara förändringar bör kommenteras. Dels är paragraferna i kärntekniklagen långt mindre specifika vad avser metoder för hur det säkra omhändertagandet ska ske. Det använda kärnbränslet

⁴⁸ Specialmotivering 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 överflödigt 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.”

⁴⁹ Borttagandet av bestämmelsen motiverades enligt följande: ”Som utredningen har konstaterat hämmas emellertid sådan kompetensuppbyggnad av den utbredda misstolkningen av 6 § kärntekniklagen som råder inom landet och som alltså går ut på att all forskning inom det kärntekniska området skulle vara otillåten. Bestämmelsen har också givits den nedsättande benämningen ”tankeförbudsparagrafen”, vilket ger oönskade associationer i en demokratisk kontext. Eftersom den felaktiga uppfattningen om bestämmelsens innebörd är väl etablerad, behövs en tydlig signal om att kärnteknisk forskning och utveckling är såväl tillåten som efterfrågad. Att upphäva 6 § kärntekniklagen skulle vara en sådan signal som markerar den positiva inställningen till kärnteknisk forskning. Regeringen bedömer att detta kan göras utan att det uppstår några tveksamheter beträffande den övergripande inställningen till kärnkraft. Den svenska energipolitiken har ju sedan bestämmelsens tillkomst förtydligats, bl a genom införandet av lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, så det behov av klargörande av riktlinjerna som låg till grund för paragrafens införande föreligger inte längre.”

ska hanteras och slutförvaras säkert – men i övrigt säger inte lagtexten något om hur detta ska ske. Villkorslagen var här mer detaljerad genom det tydliga omnämmandet av två alternativ för hanteringen av det använda kärnbränslet. Det har också skett, åtminstone till synes, en förändring i det kvalitativa måttet på kravet ”säkerhet”. Där villkorslagen stipulerade ”helt säkert” ersattes det med ”säkert” i kärntekniklagen.

Det understryks i propositionen att de krav som lagen ställer på säkerhet är ”ytterst” stränga, men man väljer ändå att avstå från formuleringen ”helt säker” /Proposition 1983/84:60, s 46/. Den motivering som anges är att användandet av ”helt säker” kunde ge intryck av att tillstånd som beviljas enligt denna reglering skulle vara tillräckligt och att därmed fortsatt utvecklings- och forskningsarbete inte längre skulle vara nödvändigt.

Vad bör då krävas vid en prövning av en tillståndsansökan för att den ska anses motsvara lagens krav? I propositionen används uttrycket ”godtagbar”. Ett tillstånd kräver att reaktorinnehavaren visat att det finns en godtagbar metod (med tanke på säkerhet och strålskydd) samt att ett gemensamt forskningsprogram presenteras, vars syfte även det ska vara att säkra intresset av säkerhet och strålskydd.

Utöver lagtexten har ansvarig myndighet (SSM, tidigare SKI och SSI), med stöd i förordningen om kärnteknisk verksamhet, sedan år 1992 kunnat utarbeta bindande föreskrifter om vad som ska gälla vid slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle.⁵⁰ Av nu gällande föreskrifter av relevans för slutförvaret för använt kärnbränsle tar den ena sikte på skyddet av människors hälsa och miljö (strålskydd) och den andra på kärnsäkerhet. Båda är relativt detaljerade och tekniska och anger riktlinjer för den typ av säkerhetsanalyser som krävs för att ett slutförvar ska kunna bedömas som ”säkert”. Säkerhetsanalysen ska omfatta så lång tid som barriärfunktioner behövs, dock minst 10 000 år /SSMFS 2008:21, § 10/, med en distinktion mellan de första tusen åren efter förslutning och tiden därefter /SSMFS 2008:37/. Föreskrifterna från SSM trädde i kraft 2009 men fanns dessförinnan, i samma lydelse, i de föreskrifter som utgavs av SSI respektive SKI.⁵¹

Ur föreskrifterna kan utläsas att ett slutförvar ”ska upprätthållas genom ett system av passiva barriärer”, vars funktion är att innesluta, förhindra eller fördröja spridning av radioaktiva ämnen /SSMFS 2008:21, §§ 2–3/. Den princip som ska vara vägledande är ”bästa möjliga teknik” /SSMFS 2008:21, § 6/. Det ska finnas flera barriärer för att ”så långt det är möjligt nödvändig säkerhet upprätthålls” /SSMFS 2008:21, § 7–8/. Enligt myndighetens allmänna råd krävs, förutom hänsyn till bästa möjliga teknik, också att ”optimering” ska se, vilket innebär att ”åtgärder bör utvärderas med utgångspunkt från beräknande risker”.⁵²

4.4.2 Rättslig konstruktion

Vid tiden för lagens införande fanns två kärnkraftverk som fortfarande inte hade beviljats drifttillstånd: Forsmark 3 och Oskarshamn 3. Dessa två reaktorer kom att prövas enligt kriterierna i den nya lagen (med stöd i övergångsbestämmelser) och detta berörs i propositionen (se även /NU 1983/84:17, s 2/). I tillägg till kravet att visa på en metod för omhändertagande som kan godtas från säkerhets- och strålskyddssynpunkter, /Proposition. 1983/84:60, s 45/, underströks skyldigheten att bedriva forskning :

”För tillstånd att ladda bör emellertid dessutom krävas att reaktorinnehavaren företett ett forsknings- och utvecklingsprogram för en säker slutförvaring av dessa avfallsprodukter. Forskningsprogrammet

⁵⁰ Förordning 1984:14 om kärnteknisk verksamhet, § 20a; SSMFS 2008:37, Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om skydd av människors hälsa och miljön vid slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall; Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (SSMFS 2008:37) och SSMFS: 2008:21 Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om säkerhet vid slutförvaring av kärnämne och kärnavfall; Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna SSMFS 2008:21.

⁵¹ SSMFS 2008:21 ersatte SKIFS 2002:1 och SKIFS 2008:3. SMFS 2008:37 ersatte SSIFS 1998:1 och SSIFS 2005:5.

⁵² Strålskyddsmyndighetens allmänna råd om tillämpning av SSMFS 2008:37, s 2. I föreskriftens § 2 definieras begreppet ”optimering” enligt följande: ”Begränsning av stråldoser till människor så långt detta rimligen kan göras med hänsyn tagen till såväl ekonomiska som samhällsliga faktorer”.

ska alltså inriktas på hanteringen av de avfallsprodukter som kommer från reaktorn” /Proposition 1983/84:60, s 45/.⁵³

Värdet av att skapa en lagstiftning som förmår vara flexibel i relation till den tekniska utvecklingen understryks särskilt vad gäller valet av metoder för hantering av det använda kärnbränslet. Vi får i och med kärntekniklagen en lagstiftning som anger ramarna för en tillståndsprövningsprocess, men där själva innehållet i termer av metoder för hantering och slutförvar lämnas oreglerat. Inga metoder förbjuds, inga förordas. Kvar finns kravet på en ”säker” hantering, som innebär att förslaget måste vara grundat i forskning och resultera i en godtagbar lösning från säkerhets- och strålskyddssynpunkt. Hur ska då ”godtagbar” förstås? När detta diskuteras i propositionen förs följande argument fram:

- Ansökan ska innehålla ingående och omfattande uppgifter om hur strålskydd och säkerhet ska omhändertas.
- Det ska konkret anges i vilken form det använda bränslet avses att förvaras. Det ska anges hur förvaringsplatsen ska ordnas och vissa uttryckliga krav ställs på detta ordnande:
 - Avfallet ska isoleras så effektivt och under så lång tid att de mängder radioaktiva nuklider som läcker ut är godtagbara.
 - Risken för spridning till biosfären på grund av krigshandlingar, olyckshändelse, eller naturliga processer måste beaktas.
- Det ska anges hur transportererna av det använda kärnbränslet ska omhändertas.
- Det ska vidare anges vad som övrigt behövs för bedömningen.
- Forskningsprogrammet ska vara inriktat på att lösa återstående problem (och därmed öka möjligheten för regeringen att få insyn i kvarvarande problem samt bedöma hållbarheten i den föreslagna metoden).
- Prövningen ska göras av regeringen.

I förarbetena till kärntekniklagen syns att lagen tillkommer under en tid när beslutet att direktdeponera använt kärnbränsle ännu inte är taget. Flera argument i den riktningen framförs dock och det är uppenbart att lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att valet av detta som metod för slutförvar inte ska försvåras. Samtidigt, jämfört med villkorslagen, finns också en medvetenhet om att detta, om möjligt, ställer än högre krav på vad som ska kunna betraktas som godtagbart. Som föredragande statsråd skriver Birgitta Dahl: ”Samtidigt vill jag peka på att högre krav på slutförvarets långsiktiga hållbarhet torde behöva ställas vid slutförvaring av använt kärnbränsle än vad som behöver ställas när uppberedningsavfall slutförvaras” /Proposition 1983/84:60, s 47/. I utskottsbehandlingen av regeringens lagförslag tillkommer inget nytt utan utskottets majoritet väljer att ställa sig bakom regeringens proposition och att avstyrka de olika kritiska motionsyrkanden som framförts /NU 1983/84:17/.

4.4.3 Rättslig argumentation

När kärntekniklagen ska antas har Sverige haft en folkomröstning om kärnkraftens framtid och frågan om omfattningen av kärnkraftsprogrammet framtid uppfattas som fastställd. Riksdagsmajoriteten har tolkat folkomröstningen så att sammanlagt 12 reaktorer ska byggas (det vill säga Forsmark 3 och Oskarshamn 3 ska få färdigställas och ges driftstillstånd). Det är beslutat att kärnkraften ska avvecklas och vid den här tiden är tanken att alla reaktorer ska vara ur drift år 2010. Inga nya beslut om laddningstillstånd kommer således att fattas. De nya tillstånd som lagen kan komma att tillämpas på, är från denna utgångspunkt, enbart ansökningar om att få bygga anläggningar för mellanlagring och slutförvar, se även del II i denna rapport.

Partierna var inte initialt eniga om hur folkomröstningen skulle tolkas. Centerpartiet och Vänsterpartiet kommunisterna ansåg att uttrycket ”högst... 12 kärnkraftsreaktorer” som var det alternativ som vunnit majoritet i omröstningen, mycket väl kunde inrymma ett beslut om att begränsa utbyggnaden till tio kärnkraftsreaktorer. Dessa båda partier ville således inte att Oskarshamn 3 och

⁵³ Behovet av ett forskningsprogram är i propositionen knuten till en positiv syn på utveckling av en metod för direktförvaring. Dessutom understryks vikten av att lämna öppet för prövning av nya lösningar i framtiden.

Forsmark 3 skulle färdigställas. Denna oenighet om tolkning och riktning handlade dock inte om tolkning av lagstiftning. Argumentationen fördes på en politisk arena där Centerpartiet, efter det att en riksdagsmajoritet tolkat omröstningens resultat till att tolv reaktorer skulle byggas, inte längre framförde invändningar mot detta.

Vi har mot denna bakgrund av förklarliga skäl inte alls på samma sätt en argumentation kring tolkningen av kärntekniklagen. Man kan trots det i utskottsbehandlingen, vid lagens tillkomst, se en typ av invändningar som knyter an till de sätt på vilken kärntekniklagen avviker från villkorlagen. Framförallt riktar olika motionärer kritik mot bristen på detaljreglering i lagkonstruktionen. Från såväl Centerpartiets som Vänsterpartiet kommunisternas sida önskar man skarpare och mer explicit reglering. Inte minst önskar man att den gemensamma politiska plattform som omröstningen trots allt lett fram till, också ska lagfästas. Vänsterpartiet kommunisterna önskar förbud (förbud mot upparbetning, mot slutförvar under havsytan, mot export, mot uranprospektering och brytning). Partiet önskar också att det uttryckligen ska fastställas i lag hur många reaktorer som ska byggas (högst 12) och att avvecklingen sedan ska innebära en stängning år 2010. Centerpartiet är lite försiktigare och önskar ”ändringar och kompletteringar” i lagförslaget på en rad punkter, men förenas med Vänsterpartiet kommunisterna i det sista kravet på ett explicit fastställande av hur folkomröstningens resultat har tolkats. Partiet understryker dessutom att regleringen måste ”inhålla stränga krav och regler för alla led i kärnbränslecykeln” /NU 1983/84:17, s 4/.

Ändring från uttrycket ”helt säker” till ”säker” i lagtexten diskuteras också av utskottet. Utskottet refererar i denna del till synpunkterna hos atomlagstiftningskommittén där enighet funnits om att uttrycket ”helt säker” inte skulle överföras till den nya lagen och att det fortsättningsvis skulle krävas ”en från säkerhets- och strålskyddssynpunkt godtagbar avfallshanteringsmetod”. Utskottet understryker att alla fem riksdagspartier funnits representerade i kommittén och att enighet funnits om förslaget /NU 1983/84:17, s 5/.

4.4.4 Beslut

Sedan kärntekniklagens tillblivelse har två tillstånd beslutats som avsett laddningstillstånd till kärnreaktorer (besluten om Forsmark 3 och Oskarshamn 3). Därutöver har tillstånd meddelats för utbyggnad av anläggningen för mellanlagring av använt kärnbränsle (Clab), även detta en tillståndsprövning som aktualiserade § 10 och kravet på säker hantering av det använda kärnbränslet, se tabell 4-4.

De två besluten från juni 1984 är i det närmaste kopior av varandra. Argumentation, villkor och beslutsformuleringar är identiska. Till grund för ansökan om tillstånd har kraftbolagen bifogat en utredning: ”Kärnbränslecykelns slutsteg – använt kärnbränsle – KBS-3” som presenterar en metod för hantering och slutförvar som bygger på direktdeponering i berggrunden. Bolagen har också, i enlighet med kärntekniklagens krav, presenterat ett gemensamt forsknings- och utvecklingsprogram. Det framgår att ansökningarna gått på remiss till tjugo svenska instanser (med tyngdpunkt på universitet och högskolor och andra vetenskapliga organ), samt åtta utländska expertorgan. Regeringen finner, med hänsyn tagen till de olika remissinstansernas synpunkter, och ”vid en samlad bedömning” att laddningstillstånd kan lämnas.

I beslutet understryks behovet av statlig tillsyn över den forskning och forskningsplanering som grundas i förpliktelsen i 11 § kärntekniklagen. Regeringen föreskriver att det gemensamma forskningsprogrammet, vid den redovisning som ska inlämnas år 1986, ska omfatta en redovisning av KBS-3-metoden som beaktar de olika synpunkter och påpekanden som inkommit vid remissbehandlingen. Tillstånden som ges är tidsbegränsade (till längst 2010). Besluten avslutas med en erinran,

Tabell 4.4. Genomgångna beslut enligt kärntekniklagen.

Datum	Ansökan	Från	Avser	Utfall
/Regeringsbeslut 1984a/	Kärntekniklagen § 6	Forsmark	Forsmark 3	Bifall
/Regeringsbeslut 1984b/	Kärntekniklagen § 6	OKG	Oskarshamn 3	Bifall
/Regeringsbeslut 1998/	Kärntekniklagen § 5	SKB	Clab, etapp 2	Bifall

om att ett slutligt ställningstagande om hanteringsmetod inte kommer att fattas förrän mer erfarenhet och kunskap utvunnits genom svenskt och internationellt forsknings- och utvecklingsarbete.

I augusti 1998 fattar regeringen beslut om att ge tillstånd enligt kärntekniklagen åt SKB att bygga ut det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab). Beslutet följer på ansökan från år 1997 med en begäran om att utöka lagringskapaciteten från 5 000 ton använt kärnbränsle till 8 000 ton.

Verksamheten i Clab vilar ursprungligen på ett beslut från år 1978 enligt vilket anges att Clab ska fungera som mellanlager fram till den tidpunkt då slutförvaring ska ske. Eftersom tiden för mellanlagring ändå utsträckts i tid och beslut om slutförvaring ännu inte är taget, har Oskarshamns kommun i remissbehandlingen av ärendet år 1998 anfört att man inte kommer att acceptera en förlängd lagring i Clab utöver det som kan inbegripas i en ”mellanlagring”. En förlängd mellanlagring i Clab som skulle innebära ”långvarig förvaring” bör således inte anses följa av ett beviljat tillstånd, och för att understryka detta bör, enligt kommunen, ett tillstånd villkoras med ett krav på regelbunden prövning av verksamheten. Enligt Kärnavfallsrådet kan det, av samma skäl, vara motiverat att tidsbegränsa tillståndet.

Som tillståndet är konstruerat är det villkorat på flera olika sätt, men det är inte uttryckligen tidsbegränsat. Däremot understryks att villkoren i det ursprungliga tillståndet fortfarande gäller och att det av dessa måste anses framgå att Clab ska vara ett mellanlager och att eventuell långtidsförvaring (i brist på slutförvaringslösningar) inte omfattas av det nu givna tillståndet.

Villkoren i beslutet från år 1998 är formulerade så att olika etapper av arbetet med utbyggnaden måste godkännas av SKI. Vidare krävs upprättande av kvalitetssäkringssystem, genomförande av periodvisa och återkommande säkerhetsgranskningar med mera i enlighet med av SKI utgivna föreskrifter. Det finns en rapporteringsskyldighet som inbegriper såväl missöden och incidenter som planerade förändringar i projektet. SKI och SSI ges därutöver möjlighet att meddela ytterligare villkor om det krävs för säkerheten vid anläggningarna eller av strålskyddshänsyn.

4.4.5 Sammanfattning

I och med kärntekniklagen får vi en lagstiftning som återknyter till det sätt att reglera kärnteknisk verksamhet som initierades med atomenergilagen – regleringen i lag är generell och möjligheten till detaljstyrning tillfredsställs, initialt, genom villkorsskrivning i tillstånden. Med åren har dock möjligheten för en tillsynsmyndighet att meddela föreskrifter blivit ett allt viktigare verktyg för eventuella ambitioner från det allmänna att styra det konkreta innehållet i den kärntekniska verksamheten.

En stor skillnad mellan atomenergilagen och kärntekniklagen är att det skyddsintresse som motiverade villkorslagen nu inkorporerades och blev en del av kärntekniklagen. Problematiken kring hanteringen av kärnavfall och använt kärnbränsle, som identifierades under 1970-talet, återfinns i §§ 10–12 kärntekniklagen, vilka är några av de mer innovativa delarna av lagen. En annan uppenbar skillnad mellan kärntekniklagen som den är utformad i dag och atomenergilagen, är att internationaliseringen av det kärntekniska fältet är synbar. De tillstånd till kärnteknisk verksamhet som grundats på kärntekniklagen är relativt få, och vad gäller de två reaktorbesluten, är de sprungna ur samma tidsperiod som resulterade i beviljade tillståndsbeslut enligt villkorslagen. Besluten fattades i en tid (1984) när synen på hanteringen av det använda kärnbränslet hade rört sig bort från en etablerad praxis som byggde på upparbetning, mot en lösning som handlade om slutförvaring utan upparbetning. Samtidigt fanns inte vid tidpunkten för tillståndsbesluten tillräcklig kunskap för att utpeka denna metod som den definitiva lösningen. Detta är en uppenbar förklaring till varför lagstiftningen så tydligt är utformad för att, vid behov, kunna omsluta en process där tekniska lösningar omprövas.

En närmare betraktelse av de fyra parametrar som denna undersökning intresserat sig för ger vid handen, att vi i kärntekniklagen får ytterligare ett resonemang kring det kvalitativa mått som en prövning av kärnteknisk verksamhet ska ställas mot. Villkorslagens krav på en ”helt säker” hantering av det använda kärnbränslet, som sedan modifierades av utskottet och i rättstillämpningen, omformuleras i skrivningen av kärntekniklagen till ett krav på ”säker” hantering. Enligt lagens förarbeten innebär kravet ett mycket högt säkerhetskrav där föreslagna lösningar måste vara ”godtagbara”. Vad som ska bedömas som godtagbart enligt kärntekniklagen är lösningar som har stöd i vetenskapligt grundat forsknings- och utvecklingsarbete.

Vad lagstiftaren uttryckligen avsåg med den reglering som skulle ge upphov till Fud-programmet var, att den skulle säkerställa dels reaktorinnehavarnas ansvar enligt principen ”att den som driver en industriell verksamhet också ska ansvara för att de problem som verksamheten ger upphov till kan lösas”, /Proposition 1983/84:60, s 39/, dels statligt inflytande i utvecklandet av det som skulle bli den framtida lösningen på slutförvaret av använt kärnbränsle. Det sistnämnda ansågs så viktigt att sanktionsbestämmelser infördes. Erfarenheten av att ha omprövat vad som vid en viss tidpunkt uppfattats som en etablerad lösning underströk vikten av att inte låsa fast forskningsarbetet kring en viss metod. Svaret på hur det använda kärnbränslet skulle omhändertas skulle ges genom att olika alternativa lösningar prövades mot varandra. Lagstiftaren säkerställde även att den slutliga bedömningen skulle göras politiskt, av regeringen.

Den rättsliga argumentationen kring tolkningen av kärntekniklagens bestämmelser har vi antagligen framför oss, i samband med prövningen av tillståndsansökan att bygga ett slutförvar, i den mån kärntekniklagen då fortfarande är den lagstiftning som är i kraft. Diskussion med utgångspunkt i den kärntekniska regleringen uppstår när det finns politisk oenighet. År 1984 fanns en överenskommen konsensus kring tolkningen av folkomröstningsresultatet.

De laddningstillstånd som meddelades enligt kärntekniklagen på 1980-talet tidsbegränsades. Beslutet om mellanlagret tidsbegränsades inte uttryckligen, men i realiteten, eftersom det underströks att Clab inte var, och inte hade tillstånd som, en långsiktig förvaringslösning. Värt att notera är också hur frågan, över tid, överförts från näringspolitiken till miljöpolitiken, från näringsdepartementet till miljödepartementet.

5 Säker hantering av använt kärnbränsle

5.1 Kravet på säkerhet enligt 10 § kärntekniklagen

Inledningsvis ställdes tre frågor, de två första var: Vilken innebörd har kärntekniklagens krav på ”säker hantering och slutförvar av använt kärnbränsle” med utgångspunkt i en rättsvetenskaplig analys av förarbeten och: Vad betyder detta för ansvarsfördelningen mellan stat och industri?

Frågorna handlar om lagtolkning och är klassiskt rättsvetenskaplig: Vad gäller? Arbetet med att besvara frågorna har underlättats av de senaste årens nyvaknade intresse för regleringen av den kärntekniska verksamheten och de olika rapporter och utredningar som på olika sätt försökt komma fram till ett svar på just dessa frågor /Ebbesson 2006, SKI/SSI 2007, SSM 2009a/.

Den första frågan handlar om vad som är ”säker” i lagens mening och vad är ”slutförvar”? Alltså om hur lagens olika materiella kriterier ska förstås och tolkas av den beslutsfattare som har att tillämpa regelverket. Den andra frågan handlar om ansvarsfördelning mellan stat och industri. Vem bär ansvar för vad?

Utgångspunkten är kärntekniklagens § 10, men bestämmelsen i tionde paragrafen pekar vidare mot §§ 11,12 och 13. Det vill säga tillståndsinnehavarens skyldighet att i samverkan med övriga reaktorinnehavare upprätta ett gemensamt forskningsprogram och skyldigheten att stå för de kostnader som uppfyllandet av kravet på säker hantering visar sig innebära.

En prövning av om en föreslagen lösning på ett slutförvar uppfyller kriteriet ”säker” ska utgå från vetenskap och forskning, den ska utföras i en jämförelse med andra möjliga lösningar och för att accepteras måste resultatet av prövningen nå en nivå som i förarbetena beskrivs som ”godtagbar”. Innebörden av ”säker” blir under de här omständigheterna med nödvändighet resultatet av en serie komplexa avvägningar. Grunden för bedömningen ska vara vetenskaplig, men det är mycket möjligt att vetenskapen kommer att ha motsägelsefulla tolkningar att erbjuda. Det finns ett uttryckligt krav på allsidighet som innebär, att i lagens mening går det inte att fatta beslut om en viss lösnings eventuella säkerhet utan att dess fördelar och nackdelar prövas i jämförelse med alternativa lösningar. Det finns ingen bortre gräns i lagstiftningen, vilket innebär att om inte kravet på godtagbarhet uppnås ska den föreslagna lösningen avslås. Beslut om tillstånd ska i sista hand fattas av regeringen, vilket är en beslutsordning som understryker att den bedömning som ska göras är av sådan karaktär att övergripande samhälliga aspekter kan och bör vägas in i avgörandet.

Den svenska regleringen av kärnteknisk verksamhet skapar förutsättningar för att utkräva ett långtgående industriellt ansvar av reaktorinnehavarna men också förutsättningar för ett omfattande och ingripande statligt inflytande över verksamheten. Detta understryks av det resonemang som fördes ovan (avsnitt 4.2.) om tillståndets svaga rättsverkan. Det mest nyskapande i den nuvarande regleringen av hur den statliga styrningen av kärnteknisk verksamhet ska bedrivas, i jämförelse med tidigare reglering, är utformningen av Fud-programmet. Fud-programmet skapades för att säkerställa att grundvalen för den vidare utvecklingen av den kärntekniska verksamheten och det kommande beslutsfattandet skulle vila på vetenskaplig grund. De lagstadgade formerna för hur programmet organiseras speglar intresset av att lägga stort ansvar för utförande och finansiering på industrin, men också och inte minst intresset av ett bibehållit, eller förstärkt, utrymme för kontroll och inflytande hos staten. Om förhoppningarna från 1980-talet, vad avser det allmänna inflytande över denna process, har uppfyllts är svårt att bedöma. Efter en läsning av de olika remissvar som föregick regeringsbeslutet om Fud-program 2007 (se avsnitt 4.5), förefaller det dock uppenbart att det finns flera starkt kritiska röster som ifrågasätter att forskningsprogrammet fungerat tillfredsställande som ett verktyg för statlig styrning. I den mån det finns ett problem är det dock inte uppenbart om det ligger i den rättsliga regleringen, eller i tillämpningen.

Kärntekniklagen pekar ut tillståndsinnehavarens ansvar och anger när detta ansvar upphör (”när skyldigheterna fullgjorts”, § 14). Till dess frågan har reglerats uttryckligen tycks det finnas en spridd och väldokumenterad uppfattning om att tidpunkten för när det direkta ansvaret för det använda kärnbränslet övergår från reaktorinnehavare till staten infinner sig vid en definitiv förslutning av ett slutförvar. Detta sagt är det ändå så att det är reaktorinnehavarnas ansvar att säkerställa

att slutförvarets funktion motsvarar ett krav på att det radioaktiva materialet kan hållas isolerat under mycket lång tid, minst 10 000 år /SSMFS 2008:21, § 10/. Den tillståndsprövning som avslutar etableringsfasen tar således sikte även på den mycket avlägsna framtiden och en utgångspunkt för tillståndsgivningen är att regeringen vid någon snar tidpunkt ska ta ställning till om den kan fatta ett beslut som rör hela denna period. Frågan om det definitiva beslutet är något vi återkommer till nedan.

5.2 Tillståndet i praktiken

Tre frågor ställdes inledningsvis och den tredje frågan var: Vilken innebörd har kärntekniklagens krav på ”säker hantering och slutförvar av använt kärnbränsle” med utgångspunkt från en analys av tidigare beslut och bedömningar?

En utgångspunkt för den här studien var att undersöka de rättsliga krav som anges i kärntekniklagens § 10 med avsikt att reflektera över den förväntade tillståndsprövning som följer på en ansökan om att få bygga ett slutförvar för det använda kärnbränslet. Genom en tillbakablick över hur beslut om tillstånd för kärnteknisk verksamhet hanterats tidigare, var avsikten att göra en bedömning av de rättsliga konstruktionernas inflytande på den kommande beslutsprocessen.

Den rättsliga regleringen av kärnteknisk verksamhet skapar förutsättningar för en kontinuerlig interaktion mellan kraftindustrin och det allmänna, där tillståndsbesluten utgör viktiga steg på vägen. Kännetecknande för den statliga styrningen har varit oviljan att låsa fast utvecklingen i en bestämd riktning. Villkorslagen får i detta sammanhang betraktats som en parentes i historien. Där kritiska röster under årtionden krävt ett fastslående i lag av olika, i sig oftast okontroversiella, gränsdragningar för verksamheten, har denna syn på hur regleringen ska utformas, med något undantag, inte vunnit gehör. På liknande sätt förhåller det sig med regleringen av olika tekniska lösningar som över tid har framförts av industrin vad avser slutförvaringen. Trots det samförstånd som utvecklats kring idéerna om ett svenskt slutförvar är, från ett legalt perspektiv, statens bedömningsgrund vid en kommande tillståndsprövning enbart begränsad av ett antal generella principer.

Ända sedan atomsäkerhetslagen tillkomst på 1950-talet har det stått klart att det grundläggande skälet för en reglering av den kärntekniska verksamheten är behovet att säkerställa statlig kontroll och inflytande. Det allmänna får genom lagstiftningen en legal grund för att styra, ingripa eller stoppa verksamheten. Vilket historiskt också har inträffat. Med utgångspunkt i den historiska tillbakablicken på prövningen av olika tillståndsbeslut av kärnteknisk verksamhet i Sverige är det de politiska bedömningarna som har varit den enskilt viktigaste faktorn som påverkat utvecklingen och beslutsfattandet.

Åren kring slutet av 1970-talet är intressanta eftersom den politiska oenigheten då skapade ett behov av att överföra beslutsfattandet till andra arenor än den politiska; vetenskapen i första hand och juridiken i andra. Detta till trots är det svårt att betrakta de tillståndsbeslut som meddelades under villkorslagens tid som annat än grundade primärt i en övergripande politisk bedömning. Den vetenskapliga expertisen var, då som nu, oenig, och villkorslagens kategoriska krav på ”helt säker” skulle efterhand tolkas som att det ändå medgav en relativt pragmatisk bedömning av de krav som ansågs rimliga att ställa.

Legalt finns möjligheten att svara på en tillståndsansökan med ett beslut om avslag, avslag med anmodan om komplettering, beviljande eller beviljande med villkor. Av dessa alternativ är ett rakt avslag eller ett beviljande utan villkor inte särskilt troliga. På grundval av ovanstående tillbakablick är det rimligt att anta att en tillståndsprövningsprocess kommer att resultera i ett beviljande. Samtidigt, givet den starka traditionen i den statliga styrningen att ständigt lämna öppet för nya omprövningar och nya villkor, är det i utformningen av beslut och villkor som det intressanta kommer att ta plats. Kommer ett eventuellt kommande tillstånd att tidsbegränsas? Hur snävt kommer det att formuleras? Om tekniken för slutförvaret med tiden behöver omprövas – ska då nya tillståndsbeslut krävas? Hur formuleras statens möjlighet att genom villkor förändra förutsättningarna för verksamheten? Inte minst är frågan om förslutning intressant. Ett beslut om förslutning utan återtagandemöjlighet skulle innebära ett definitivt avslut för frågan om hur det använda kärnbränslet ska hanteras. Hittills har det funnits en stark ovilja mot den sortens beslut. Samtidigt vet vi att staten alltid kan stifta nya lagar, med nytt innehåll.

Det pågår för närvarande ett arbete med att se över lagstiftningen på kärnteknikområdet, primärt med inriktning mot en samordning av de olika regelverk som är relevanta i fältet. Det är inte troligt att detta arbete kommer att påverka innehållet eller utformningen av nuvarande § 10. Utredaren har dock även fått i uppdrag att undersöka möjligheterna att tydligare ange kriterierna för när industrins ansvar upphör och statens övergripande och långsiktiga ansvar inträder. Eftersom frågan om ansvarsövergång, så som frågan hanterats historiskt, anknyter till val av teknisk lösning för slutförvaret blir det mycket intressant att se vad den kommande utredningen föreslår.

Frågan kompliceras möjligtvis ytterligare av den nuvarande regeringens viljeförklaring till generationsväxling i det svenska reaktorbeståndet. Ända sedan folkomröstningen år 1980 har frågan om kärnkraftens framtid ansetts avgjord. Beslutet om avveckling och utvecklandet av en metod för direkt slutförvaring i berggrunden av det använda kärnbränslet, har i en svensk historisk kontext varit sammankopplade. Mängden kärnavfall har uppfattats som begränsad, behovet av bränsle överblickbart och relaterat till en begränsad tidsperiod. En eventuell nybyggnation av kärnkraft utmanar den rationalitet kring vilken det rått relativ politisk konsensus under de senaste decennierna, vilket också skulle kunna påverka synen på slutförvaret.

Det mest realistiska svaret på frågan om innebörden av de krav som ställs i 10 § kärntekniklagen är mot denna bakgrund ändå, att tolkningen ligger i händerna på den politiska majoritet som äger frågan när tillståndsprövningen ska göras. Frågan är helt enkelt primärt politisk. I den mån det vid tidpunkten för beslutet finns en politisk majoritet som förhåller sig kritisk till det ändamålsenliga i att bevilja tillstånd, kan en legal argumentation uppstå, knappast annars. Vid behov skulle det, till exempel, kunna anföras att lagens krav på allsidig forskning inte har uppfyllts. Enligt kärntekniklagen ska ett beslut om vad som är en godtagbar lösning på ett slutförvar göras i jämförelse med andra alternativ. Argument för att industrin inte uppfyllt lagens åtaganden skulle kunna styrkas med hänvisningar till Fud-programmen och den upprepade kritik som anförts i dessa dokument i kombination med ett argument om industrins ohörsamhet mot de frågor som tillsynsmyndigheten rest i prövningen av Fud-program 2007. Det är således inte så att det inte skulle finnas utrymme för legal argumentation, i den mån detta skulle visa sig vara politiskt efterfrågat.

Del II

Om parallell reglering av miljöansvar i kärnbränslecykelns slutsteg

- 6 Kärnteknisk verksamhet som miljöfarlig verksamhet
– svensk reglering
- 7 Parallell reglering inom ramarna för Euratom och FEUF

6 Kärnteknisk verksamhet som miljöfarlig verksamhet – svensk reglering

I Sverige regleras ansvaret för omhändertagande av använt kärnbränsle i flera olika lagar och regelkomplex, vilket också innebär att regelverken överlappar varandra. På senare tid har vi kunnat läsa flera olika rapporter som beskrivit det faktum att vi har parallella regelsystem och konsekvenserna av detta. Främst har det faktum att tillstånd för ett slutförvar måste sökas både enligt kärntekniklagen och miljöbalken uppmärksammas./Kasam 2007a, SKI/SSI 2007, SSM 2009a, SOU 2009:88/. Den nämnda regleringen är svensk och både den parallella regleringen av kärnsäkerhets-, strålskydds- och miljöansvar, samt förhållandet mellan sådan lagstiftning, har sin egen svenska historia. Därutöver påverkas svensk lagstiftning på alla dessa områden av internationell reglering. I denna del av rapporten beskrivs översiktligt den parallella regleringen av miljö-, kärnsäkerhets- och strålskyddsfrågor på nationell och europeisk nivå. Inledning behandlas frågan om den svenska regleringen avseende miljöansvar för joniserande strålning där miljöbalken i dag är generellt tillämplig. Därutöver sker en parallell reglering av kärnsäkerhets- och strålskyddsfrågor. Den andra delen av framställningen behandlar europeisk reglering av miljöansvar. Den visar att den uppdelning och logik som återfinns i förhållandet mellan de svenska regleringarna endast delvis återspeglas på europeisk nivå. Först behandlas relationen mellan FEUF och Euratom. Därefter beskrivs exempel på reglering av ansvar för avfallshantering respektive lämnande av upplysningar i samband med ansökningar om tillstånd för slutförvar inom ramarna för Euratom och FEUF. Slutligen diskuteras konsekvenserna av denna parallella reglering för svensk tillståndsprövning.

6.1 Parallell eller dubbel reglering av miljöansvar

Den svenska miljöretten regleras primärt i miljöbalken. Ett av huvudsyftena med miljöbalken är att, vid sidan om att utveckla och modernisera miljölagstiftningen, samordna olika typer av miljölagar i en sammanhållen lagstiftning. Det övergripande målet är att så effektivt som möjligt främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, miljöbalken 1 kap 1 §. Vid denna samordning har frågan ställts om generell miljölagstiftning också ska vara tillämplig ifråga om kärnteknisk verksamhet samt i vilken utsträckning särregleringen av kärnkraftssektorn ska integreras helt med miljölagstiftningen. Frågan är problematisk eftersom miljölagstiftningen generellt och till exempel kärntekniklagen endast delvis har gemensamma syften. Det kan då å ena sidan ifrågasättas om de säkerhetsaspekter och skyddsaspekter som kärntekniklagen och strålskyddslagen avser att reglera, verkligen tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt om lagstiftningen helt integreras med miljöbalken. Å andra sidan kan ifrågasättas om miljöintressen tillvaratas på ett ändamålsenligt sätt om verksamhet med stor potentiell miljöpåverkan regleras sektorsvis och särskild från annan miljölagstiftning.

6.2 Om överlappande rättslig reglering

6.2.1 En bakgrund

Viljan att komma ifrån en fragmentarisk och överlappande reglering sammanhänger med några av de grundläggande värderingar som brukar hänföras till rättssäkerhetsbegreppet /Gustavsson 2001, s 320 ff, Frändberg 2000, s 269 ff/. Frändberg uppställer som krav för rättssäkerhet i snäv mening tre villkor:

- 1) Att rättssystemet har ett klart och adekvat svar på den ställda rättsliga frågan.
- 2) Rättsreglerna ska vara publicerade och lätt tillgängliga.
- 3) Man ska kunna lita på innehållet i reglerna.

Lagstiftning som tillkommit vid olika tidpunkter, trots att den tillkommit för att verka i samma syfte, riskerar att bli svåröverskådlig och motstridig. Likartade frågor kan då ges skilda lösningar eller svar i olika lagar. Flera lagar kan tillämpas på samma fråga av en och samma myndighet.

För att lagstiftning dessutom ska vara *ändamålsenlig* strävar lagstiftare efter klarhet och enkelhet i styrning av domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra aktörer. Det handlar i detta sammanhang om en tydlig definition både av tillämpningsområde för lag och jurisdiktion, men också av de begrepp som har betydelse för tillämpning av lagstiftning /Westerlund 2003, s 74/.

Genom att reglera samma typ av fråga, till exempel miljöskydd, i ett stort antal lagar kan det bli svårt för den som ska bedriva en verksamhet att följa alla regler, eftersom olika lagar kan ha olika regler för hur verksamheten ska bedrivas, samtidigt som de kan kräva parallella tillstånd. Det är då svårt för verksamhetsutövare att *förutse* regelverkets tillämpning, men också för myndigheter och andra att få överblick över regelverket vid kontroll och prövning. För kärnteknisk verksamhet och joniserande strålning har detta historiskt varit ett mindre problem, eftersom kärnkraftssektorn reglerats separat. Denna separation har gällt både internationellt, regionalt på europeisk nivå och på nationell nivå. Med tiden har dock generella miljörättsliga regler gjorts tillämpliga ifråga om joniserande strålning. Detta är till delar resultatet av att reglering kring till exempel kärnsäkerhet ursprungligen inte hade som ett primärt syfte att skydda miljön utan istället var, och till delar fortfarande är, primärt en säkerhetslagstiftning. Ur perspektivet miljöansvar påvisar dessa skilda syften vikten av samordning, i annat fall riskerar lagstiftning tappa i effektivitet och ändamålsenlighet.

Generellt är problemet att identifiera tillämplig lag problematiskt, eftersom det också påverkar resultatet, detta är särskilt påtagligt på miljöområdet eftersom olika kravregler kan gälla i olika lagstiftning /Westerlund 2003, s 71 ff/. Ett exempel kan gälla ansvarsregler avseende skador orsakade av verksamheten i miljöbalken respektive atomansvarighetslagen. I den mån en skada regleras i den särskilda ordningen enligt atomansvarighetslagen är anläggningens innehavare ansvarig, men endast upp till ett bestämt takbelopp. Motsvarande bestämmelser i miljöbalken innehåller genom principen om *polluter pays* också ett ansvar för anläggningens innehavare, men det finns ingen ansvarsbegränsning. Det är då självklart att det är viktigt att på ett tydligt sätt kunna avgöra om en verksamhet faller under den ena respektive den andra lagstiftningen.

På senare tid har uppmärksamats att tillstånd för byggande av ett slutförvar för använt kärnbränsle är ett exempel på anläggning som kommer att prövas enligt ett stort antal lagar som kan vara mer eller mindre samordnade /Kasam 2007a, SKI/SSI 2007, SSM 2009a/. Att rättsregler kan hamna i konflikt och behöva samordnas är dock inget nytt och inbyggt i rättssystemet finns också regler om hur sådana konflikter ska hanteras i den mån dessa inte är direkt reglerade i den specifika lagstiftningen. Grundlag går till exempel före vanlig lag, en mer preciserad regel tar över en mer generell regel och en annan konfliktregel är att en senare regel tar över en tidigare regel. I detta sammanhang ska nämnas att om en typ av lagstiftning kan karakteriseras som specialiserad sektorslagstiftning (kärnsäkerhet), ska denna lagstiftning med tillämpning av principen om *lex specialis*, gå före mera generell lagstiftning (miljöskydd).

Denna fråga är dock inte så enkel som den först kan te sig, eftersom vi också kan hävda att det är miljölagstiftningen som är speciallagstiftning i relation till den mer generella säkerhetslagstiftningen (jämför /Westerlund 1997/). Relationen mellan lagstiftning och de intressen som denna säkerställer är inte alltid helt enkel att fastställa. Viktigt att nämna i detta sammanhang är också hanteringen av konflikter mellan EU-rätten och svensk lagstiftning, där huvudregeln är att bindande EU-lagstiftning har företräde framför en kolliderande nationell rättsregel, oavsett rang.

Miljöbestämmelser är av den karaktären att de är uppdelade på flera olika lagar och dessutom återfinns miljörättslig reglering på flera olika nivåer, från internationella konventioner och EU-lagstiftning, ned på svensk myndighetsnivå. I den mån dessa bestämmelser inte är samordnade kan praktiska problem uppstå, eftersom det då finns en risk för att till exempel miljökontrollen blir lidande. Den svenska miljöretten bestod före miljöbalkens införande av ett antal speciallagar, som särskilt reglerade hur olika miljöproblem skulle angripas. Ett av syftena med införandet av miljöbalken var att den skulle säkerställa att miljöbedömning och ärendehantering blev mer effektiv, särskilt som miljöproblem ofta inte "känner till" avgränsningar i lagstiftning och således måste hanteras med en helhetssyn. Miljöproblemen spänner över flera områden och är ofta komplexa, varför deras lösningar också är komplexa. Den rättsliga regleringen som ligger till grund för problemlösningen måste då tillåta att beslutsfattare och domstolar söker helhetsgrepp, i syfte att uppnå den grundläggande normen om hållbar utveckling. Ebbesson beskriver detta som att miljöbalken definierar flexibla grundprinciper, men också anger detaljerade krav för specifika verksamheter eller situationer /Ebbesson 2003, s 58/.

Utöver den samordning som skett genom miljöbalken, regleras fortfarande miljöproblem i annan lagstiftning än renodlad miljölagstiftning. Vissa sektorer av miljöpåverkande verksamhet samordnas endast delvis genom miljöbalken. Ett sådant område är kärnteknisk verksamhet, men också verksamhet som avger joniserande eller annan strålning. Att kärnenergin som sektor regleras i särskild ordning sammanhänger med de enorma risker som kärnreaktorers möjliga tekniska fel samt hantering av använt kärnbränsle och kärnavfall medför /Stoiber m fl 2003, s 107/. Lagstiftningen i denna sektor är därför av goda skäl mer inriktad på specifik säkerhetsreglering i syfte att skydda allmänheten. Miljöskyddet är dock inte utan relevans, eftersom bristande säkerhet kan ha följder för miljön.

I det följande ska vi utreda frågan om i vilken utsträckning miljöbalken är tillämplig i förhållande till hanteringen av använt kärnbränsle och upprättandet av ett slutförvar – denna verksamhet tillhör just en sådan sektor som fortfarande specialregleras i bland annat lag om kärnteknisk verksamhet (1984:3) samt strålskyddslagen (1988:220). Det är den nämnda lagstiftningen som kommer att stå i fokus i denna text.

6.2.2 Miljöskyddslagen var inte tillämplig avseende joniserande strålning

Miljöskyddslagen (1969:387), som ersattes av miljöbalken, omfattade de flesta verksamheter och anläggningar som kunde medföra störningar på omgivningen, så kallade immissioner. Syftet med lagen var att ”miljöfarlig verksamhet”, till exempel vatten- och luftföroreningar, buller och dylikt skulle motverkas så mycket som möjligt. Metoden man använde var främst tillståndstvång och detta tillstånd förenades med föreskrifter om åtgärder för att minska riskerna för miljön. En speciell instans, koncessionsnämnden för miljöskydd, prövade tillstånden. För vissa verksamheter gällde inte tillståndstvången, men i varje fall kontroll med tvångsmedel. Den som bedrev verksamheten kunde då kontrollera om verksamheten var tillåten genom så kallad förprovning. Om en verksamhet väl fått koncession kunde den sedan i princip inte förbjudas, men däremot kunde dess utövare bli skadeståndsskyldiga gentemot grannar och andra som led skada eller olägenhet till följd av verksamheten. Kontrollerande central myndighet var Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Utöver detta hade miljö- och hälsoskyddsnämnderna en liknande tillsyn inom kommunerna.

Miljöskyddslagen omfattade dock *inte* radioaktiv strålning som reglerades och fortfarande regleras i särskild lagstiftning (generell beskrivning i /Bengtsson 1990/). Detta undantag i relation till den särskilda lagstiftningen reglerades tydligt i miljöskyddslagen 1 kap 1 § 2 st 2 p:

”Ej heller är lagen tillämplig i fråga om joniserande strålning eller beträffande elektriska och magnetiska verkningar av en elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.”

Det framgår inte helt av förarbetena till miljöskyddslagen varför joniserande strålning undantogs från dess tillämpningsområde /Proposition 1969:28, 3LU 1969:37, Rskr 1969:281/. I propositionen till miljöskyddslagen anges dock att atomanläggningarnas immissioner är ”av mycket speciell och farligt slag” samt att de regleringsbehov som finns avseende joniserande strålning täcks av då gällande lagstiftning på atomsäkerhetsområdet /Proposition 1969:28, s 48 f/.

Tanken var annars att miljöskyddslagstiftningen skulle vara generellt tillämplig vid sidan om speciallagstiftning, med undantaget att tillstånd meddelat enligt speciallag ska anses hindra ingripande enligt den generella miljöskyddslagstiftningen /SOU 1966:65/. Detta är en tillämpning av konfliktregeln om att specialreglering går före mer allmän reglering. Kärntekniska anläggningar skulle då, enligt de sakkunnigas betänkande, vara ett typiskt sådant fall av verksamhet som underkastades både speciallagstiftning och allmän immissionslagstiftning /Proposition 1969:28, s 186/. Detta förslag kritiserades dock av remissinstanserna med anknytning till atomenergiområdet. Kritikerna menade att atomlagstiftningen uteslutande skulle vara tillämplig inom detta område, det vill säga ett argument om autonom reglering.

Regeringen föreslog i linje med remissinstanserna en autonom reglering, men gick dessutom ett steg längre och konstaterade att undantag från miljöskyddslagen ska gälla alla anläggningar och all verksamhet som är underkastad specialreglering från strålskyddssynpunkt /Proposition 1969:28, s 186 f/. Syftet med miljöskyddslagen 1 kap 1 § 2 st 2 p klarlades därmed.

Detta innebar dock att man inte med stöd i miljöskyddslagen, vare sig ifråga om tillstånds- eller tillsynsmyndigheter, kunde agera gentemot kärnteknisk verksamhet för att till exempel ange

villkor i syfte att skydda miljön. Miljöskyddslagen var dock fortfarande tillämplig i fråga om andra immissioner än joniserande strålning från kärnteknisk verksamhet, till exempel vattenpåverkan. En kärnteknisk anläggning kunde då komma att prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd avseende andra immissioner än joniserande strålning och tillstånd kunde också behövas till exempel enligt den dåvarande vattenlagen.

6.3 Svensk särreglering av kärnteknisk verksamhet

6.3.1 Kärnteknik och strålskydd

Ursprunglig svensk kärnkraftslagstiftning, 1956 års lag om rätt att utvinna atomenergi med mera och 1977 års lag om särskilt tillstånd att tillföra reaktorer kärnbränsle, ersattes år 1984 av kärntekniklagen, lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Det finns således en "tradition" av specialreglering av detta område med potentiella miljöpåverkande effekter.

Kärntekniklagen, liksom dess föregångare, föreskriver ett tillståndstvång för uppförande och drift bland annat av kärnkraftsreaktorer eller annan anläggning för hantering, lagring eller slutlig förvaring av uran eller annat kärnbränsle eller kärnavfall. Därutöver finns bestämmelser om tillsyn över kärnteknisk verksamhet. Kärntekniklagen har två huvudsyften, å ena sidan att förhindra olyckor vid bedrivande av kärnteknisk verksamhet men också att förhindra spridning av kärnvapen. Tillämpningsområdet är relativt brett och omfattar "kärnteknisk verksamhet", detta begrepp inbegriper alla led i kärnkraftscykeln, från brytning av uran, laddning och drift av reaktorer, transporter av uran, kärnbränsle och kärnavfall till lagring och slutförvar.

Ett slutförvar är alltså en sådan kärnteknisk anläggning som omfattas av kärntekniklagen. Speciallagstiftningens effektivitet och fullkomlighet underströks redan i proposition 1969:28 genom att referera till de "väl beprövade" internationella säkerhetsnormerna som tillsammans med den svenska regleringens prövning av verksamheten "är utformade så att några strålningsrisker över huvud taget inte skall uppkomma" /Proposition 1969:28, s 186/. Detta argument synes framhäva att speciallagstiftningen på minst lika betryggande sätt som den allmänna immissionslagstiftningen skyddar miljöintresset, varför en överlappande konstruktion blir onödig.

Tillstånd ska enligt kärntekniklagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver. Det är för närvarande regeringen som meddelar sådant tillstånd, se förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet. Strålsäkerhetsmyndigheten ska sedan uppställa de villkor som behövs ur säkerhetssynpunkt. Tillstånd enligt kärntekniklagen kan inte prövas i domstol, men skulle regeringen gå utanför den rättsliga ramen kan beslutet komma att upphävas av Regeringsrätten genom rättsprövning /Lag 2006:304/.

Skyddet mot joniserande strålning regleras vidare i flera lagar utöver kärntekniklagen. Här kan främst nämnas strålskyddslagen (1988:220), som reglerar skydd både mot joniserande och icke-joniserande strålning. Strålskyddslagen har det uttalade syftet att skydda såväl människors hälsa som naturmiljön som sådan mot skadlig inverkan från strålning och är parallellt tillämplig med kärntekniklagen. Det kan här nämnas att strålskyddslagen från år 1958 inte skyddade naturmiljön /Michanek 1990, s 60/.

6.3.2 Tillsyn

Av miljöbalken framgår att användning av anläggningar som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön är att betrakta som miljöfarlig verksamhet. I förarbetena till balken anges särskilt drift av kärntekniska anläggningar som exempel på användning som är att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Vidare anges att användning av anläggningar som kan medföra olägenhet för omgivningen genom bland annat joniserande strålning, är att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Miljöbalken ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten. Det innebär att miljöbalken gäller parallellt med kärntekniklagen och strålskyddslagen. Den som bedriver kärnteknisk verksamhet är alltså skyldig att förutom bestämmelserna i kärntekniklagen, även beakta och tillämpa miljöbalkens regler. Det är således möjligt att med stöd av miljöbalken ingripa mot alla former av kärnteknisk verksamhet.

I ärenden om tillstånd enligt kärntekniklagen bör Naturvårdsverket informeras av länsstyrelsen i samband med samrådet enligt 6 kap 4 § miljöbalken. Av 9 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar framgår att Naturvårdsverket är ansvarig myndighet enligt 6 kap 6 och 15 §§ miljöbalken. Naturvårdsverket bedömer om kärnteknisk verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, och i så fall ombesörja information till detta lands ansvariga myndighet.

Tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för kärnteknisk verksamhet är länsstyrelsen. Länsstyrelsens allmänna skyldigheter som tillsynsmyndighet framgår av 26 kap miljöbalken. Förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken innehåller bestämmelser om tillsyn över efterlevnaden av föreskrifter enligt miljöbalken samt om tillsynsmyndigheternas skyldigheter. Av bestämmelserna framkommer att tillsynsmyndigheten, på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillstånd, vilket bland annat avser kärnteknisk verksamhet, ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. Länsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken ska efterlevas. Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite.

Länsstyrelsen ska som tillsynsmyndighet anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Tillsynsmyndigheten beslutar även om miljöstraffavgift. Den lagtekniska uppdelningen mellan kärntekniklagen, strålskyddslagen och miljöbalken innebär att SSM och länsstyrelsen var för sig självständigt prövar frågor som rör kärnteknisk verksamhet. Det finns inga undantag i möjligheterna för länsstyrelserna att ingripa mot kärnteknisk verksamhet med stöd av miljöbalken. Överklaganden mot beslut av länsstyrelsen efter ingripanden enligt miljöbalken sker hos miljödomstol. Både länsstyrelsen och Naturvårdsverket kan föra talan i miljömål för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen.

Kärntekniklagen lägger fast att tillsynen över efterlevnaden av lagen och av villkor eller föreskrifter som beslutats med stöd av lagen samt övervakning och kontroll av slutförvar ska utövas av den myndighet som regeringen bestämmer. I förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet har regeringen beslutat att denna tillsyn, övervakning och kontroll ska utövas av Strålsäkerhetsmyndigheten.

SSM:s befogenheter som tillsynsmyndighet enligt kärntekniklagen beskrivs i SOU 2009:88 som utomordentligt vittgående och sträcker sig från erinran till en tillståndshavare om dennes skyldigheter, till att besluta om förbud för verksamheten. Målet för tillsynen av anläggningar i drift är att SSM fortlöpande ska ha en aktuell och oberoende bild av säkerhetsläget och kvaliteten i säkerhetsarbetet, att fortlöpande ha kontroll av efterlevnaden av kraven samt att verka pådrivande i säkerhetsarbetet vid anläggningarna. Tillsynen av efterlevnaden av kraven ska huvudsakligen ske genom en systemtillsyn av tillståndshavarnas egenkontroll.

Innebörden av lagens bestämmelser är att SSM i sin tillsyn har rätt att besluta om varje åtgärd som myndigheten bedömer nödvändig för säkerheten. Ett sådant tillsynsbeslut kan innebära till exempel att en tillståndshavare föreläggs att vidta vissa åtgärder som villkor för fortsatt drift av en anläggning. SSM kan också besluta om förbud för en verksamhet och ställa upp villkor för, att den efter förnyad prövning ska få återupptas. Tillsynsmyndighetens beslut ska gälla omedelbart, om inte annat bestäms. Beslut får överklagas hos regeringen. Detta är ett särdrag hos SSM:s tillsyn enligt kärntekniklagen, eftersom sådana beslut av förvaltningsmyndighet normalt överklagas i förvaltningsdomstol.

SSM är också tillsynsmyndighet enligt strålskyddslagen för all verksamhet med strålning. I denna roll meddelar SSM bland annat strålskyddsföreskrifter, utövar tillsyn över efterlevnaden av strålskyddslagen och föreskrifter, har ett övergripande och slutligt ansvar för att olika strålskyddsintressen tillvaratas, ansvarar för riskbedömning och principer för riskhantering, rekommenderar och anger aktivitets- och dosgränser. SSM bedriver inspektioner på plats.

I SOU 2009:88 noteras att den lagtekniska uppdelningen mellan kärntekniklag, strålskyddslag och miljöbalk innebär att SSM och länsstyrelsen självständigt prövar samma typ av frågor, det vill säga det sker en överlappande tillsyn /SOU 2009:88, s 281 ff/. Utredningen menar att det vore resursslöseri att bygga upp en i dag ej befintlig strålskyddskompetens hos länsstyrelsen och att länsstyrelsen inte kan göra en meningsfull insats avseende tillsyn. Av denna anledning föreslås att SSM tar över tillsynen enligt miljöbalken som rör joniserande och icke-joniserande strålning. Det vill säga att tillsynsansvaret för verksamhet av denna speciella karaktär utförs exklusivt av expertmyndigheten för strålsäkerhet och inte av den för miljö. Här ska också nämnas att SSM är tillsynsvägledande myndighet enligt miljöbalken. Tillsynsvägledning är sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Rollen innebär inte att myndigheten också har ett operativt tillsynsansvar enligt miljöbalken, utan den avser endast tillsynsvägledning av balkmyndigheter /Förordning (1998:900), 13 §/.

6.3.3 Producentansvar och atomansvarighet

Det brukar framhållas att en grundläggande princip för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall är, att kostnaderna ska täckas av intäkterna från den produktion av energi som gett upphov till dem, en producentansvarsprincip /Proposition 1997/98:45, del 1 s 213, SOU 2005:83/. Principen att det är förorenaren som ska betala, innebär inte endast ett ansvar för att förebygga skador och olägenheter utan innebär också ett ansvar för den som har orsakat att skada eller olägenhet har uppkommit för miljön, att avhjälpa sådan skada. Skyldigheten för avhjälpandet bör i princip kvarstå till dess olägenheterna har upphört, oavsett om verksamheten lagts ned eller överlåtits. Miljöbalkens kap 10 tillämpas på mark och vattenområden samt byggnader och anläggningar som är så förorenade att det kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa och miljö. Efterbehandlingsansvaret innebär således att den ansvarige i skäligen omfattning ska utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder, som på grund av föroreningar behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Lagstiftaren har ansett att skyldigheten i princip bör kvarstå till dess olägenheterna har upphört, oavsett om verksamheten lagts ned eller överlåtits. Det ansvar som avses i förevarande bestämmelse är en skyldighet att avhjälpa skador och olägenheter, antingen genom praktisk handling eller genom finansiering av sådana åtgärder. I många fall kan ett bättre resultat uppnås genom att skyldigheten får avse ett kostnadsansvar.

Den svenska rättsliga regleringen på detta område är harmoniserad, så till vida att EU-direktiv ligger till grund för svensk lagstiftning. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador antogs den 21 april 2004 och är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får behålla eller införa strängare bestämmelser av samma typ. Det kan dock noteras att detta direktiv enligt artikel 4 inte är tillämpligt avseende sådana kärntekniska risker, miljöskador eller överhängande hot om sådana skador, som kan orsakas av verksamheter som omfattas av fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) eller av tillbud eller verksamheter för vilka ansvar eller ersättning omfattas av något av de internationella instrument som anges i bilaga, bland annat Pariskonventionen den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område och Brysselkonventionen av den 17 december 1971 om skadeståndsansvar vid sjötransport av atomsubstans.⁵⁴ De miljörättsliga reglerna sätts helt enkelt ur spel av en separat reglering, på grund av sin särskilda karaktär /Stoiber m fl 2003, s 107/.

Det civilrättsliga ansvaret för skador som uppkommer till följd av atomolyckor i atomanläggningar – till exempel slutförvar – och under transport av atomsubstanser regleras i Sverige i atomansvarighetslagen (1968:45).⁵⁵ Lagen bygger på nyss nämnda Pariskonventionen och Brysselkonventionen. Atomansvarighetslagen från 1968 begränsar anläggningsinnehavarens ansvar vid en olycka. För samtliga dessa områden, kärnsäkerhet, strålskydd och atomansvarighet, gäller att Sverige är bundna av internationella överenskommelser som ska återspeglas och uppfyllas genom gällande svensk rätt. Polluter-pays-principen tillämpas alltså inte fullt ut på kärnkraftsområdet och denna ansvarsbegränsning har också kritiserats för att skapa en konkurrensfördel för kärnkraftsindustrin /van Dyke 2007/.

⁵⁴ Se vidare om den europeiska parallellregleringen i kapitel 7.

⁵⁵ En ny lag (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor är antagen och kommer att ersätta atomansvarighetslagen (1968:45). Se /Proposition 2009/10:173/.

6.3.4 Producentansvar och finansieringslag

Förearen betalar – eller producentansvarsprincipen – kan också sägas yttra sig genom den svenska lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, som fastställer en skyldighet för reaktorinnehavarna att betala en avgift för att finansiera framtida kostnader för slutförvaring av använt kärnbränsle, långlivat kärnavfall som genererats till följd av driften av kärnkraftsreaktorerna samt avveckling och rivning av kärnkraftsreaktorerna och andra kärntekniska anläggningar.⁵⁶

Även finansieringslagen är en parallellreglering, så till vida att skyldigheten att ställa säkerhet för kostnaderna för efterbehandling och andra återställningsåtgärder enligt miljöbalken 16 kap 3 § inte ska gälla för åtgärder som omfattas av avgifter och säkerheter inom systemet för finansiering av hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Detta för att undvika att det krävs säkerheter för samma åtgärder enligt två olika lagar samtidigt. Reaktorinnehavarna betalar in avgifter till staten som ska fondera medlen i en särskild fond benämnd Kärnavfallsfonden. Medlen i Kärnavfallsfonden ska täcka såväl aktuella som framtida kostnader för omhändertagandet.

Kärnkraftsindustrins ansvar var föremål för överväganden i reformen av lagstiftningen år 2006 eftersom betalningsansvaret är placerat hos reaktorföretagen och inte hos ägarföretagen där den mer långsiktiga betalningsförmågan finns. Tanken är enligt lagstiftaren att reaktorföretagen ska kunna ställa säkerhet som består i att ägarföretagen tar över avgiftsinbetalningen. Någon närmare lösning på denna fråga kunde dock inte presenteras /Proposition 2005/06:183, s 27 f/. Problemet accelererar i relation till atomansvarighetslagen eftersom ett uteblivet ansvar för avfallshanteringen kan innebära miljöskador, där det också finns ansvarsbegränsningar. Staten har i båda dessa avseenden ett uppenbart sistahandsansvar /Proposition 2005/06:183, s 28/.

Producentansvar kan i detta sammanhang också diskuteras i relation till miljöbalkens bestämmelser om efterbehandlingsansvar. Vid införandet av miljöbalken uttalades att denna skyldighet ska kvarstå till dess att verksamheten lagts ned eller överlåtits. Det ansvar som avses är en skyldighet att avhjälpa skador och olägenheter antingen genom praktiskt handling eller genom finansiering av sådana åtgärder /Proposition 1997:98/45, del 1, s 121/. SKB ska till denna tidpunkt i skäligen omfattning utföra eller bekosta de efterbehandlingsåtgärder som på grund av föroreningar till följd av verksamheten vid slutförvaret behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. För ett slutförvar är denna fråga problematisk, eftersom det är svårt att se en situation där verksamheten i slutförvaret är nedlagd, särskilt om återtagandemöjlighet kvarstår.⁵⁷

6.4 Miljöbalken och den joniserande strålningen

Som angivits ovan drevs miljöbalksarbetet av syftet att samla och samordna regler med betydelse för miljön. Behovet av förtydliganden och förbättringar hade beskrivits i bland annat miljörettslig doktrin (se t ex /Michanek 1990, s 345 f/). Kärnan i den miljörettsliga kritiken var att den särskilda lagstiftningen, det vill säga kärntekniklagen, strålskyddslagen och atomansvarighetslagen, generellt utgjorde en svagare och vagare reglering jämfört med den gamla miljöskyddslagen och naturresurslagen. Samtidigt med en uppstramning av miljölagstiftningens krav och ambitionsnivå, fanns därför anledning att ifrågasätta en särskild reglering av samma miljöintresse i speciallagstiftning (till exempel kärntekniklagen) om inte denna använde exakt samma regler som i miljölagstiftningen.

6.4.1 Det första miljöbalksförslaget

Ett första steg till samordnad miljölagstiftning togs när miljöskyddskommittén bildades 1989. Denna fick i uppdrag att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen och den uppställda målsättningen var att samla alla lagar som i första hand avser att bevara, skydda och förbättra tillståndet i miljön, garantera medborgarna rätten till en ren och hälsosam miljö och att säkerställa en långsiktig

⁵⁶ Notera att den svenska modellen är en ”pay-as-you-go” lösning som förhoppningsvis ska svara mot de verkliga, framtida kostnaderna. Se även /Citigroup Global Markets 2009, SOU 2004:125, s 158 ff, Proposition 2005/06:183/.

⁵⁷ Se även diskussion kring denna fråga i /SKI/SSI 2007/. Se vidare diskussion i del III, denna rapport.

god hushållning med naturresurserna i en miljöbalk. Kommittén utarbetade ett huvudbetänkande ”Miljöbalk” /SOU 1993:27/ och år 1994 lade regeringen propositionen om miljöbalken /Proposition 1994/95:10/. Propositionen återkallades sedan efter regeringsskiftet år 1994.

Utredningen uppmärksammade att såväl strålskyddslagen som kärntekniklagen reglerar verksamhet som är av väsentlig betydelse ur miljösynpunkt. Skillnaden mellan dessa båda lagar beskrevs dock som att strålskyddslagen är en skyddslag som är tillkommen och uppbyggd för att skydda vissa objekt och därför är tillämplig på all verksamhet som riskerar att påverka objekten i fråga. Kärntekniklagen är primärt en säkerhetslag (huvudsyftet är säkerhet) som reglerar hur en verksamhet ska bedrivas för att olyckor ska undvikas. Rent lagtekniskt yttrar sig detta bland annat genom att kärntekniklagen omfattar en noggrant definierad och speciell verksamhet, medan strålskyddslagen omfattar en mängd verksamheter. Att infoga kärntekniklagens mycket specifika säkerhetsregler i miljöbalken lät sig därför enligt utredningen inte göras.

”De flesta av lagens regler är så speciellt formade utifrån de särskilt stränga krav på säkerhet som ställs på kärnteknisk verksamhet att de endast i ringa grad låter sig samordnas med regler i övriga lagar som bör ingå i balken. För dem som har att i första hand tillämpa reglerna torde det snarare vara så att reglerna riskerar att bli otympligare att hantera och svårare att överblicka i en miljöbalk än vad som är fallet med nuvarande lagstiftning.” /SOU 1993:27, del I, s 263/

Avseende strålskyddet, så påpekade kommittén problemet med osäkerhet vad gäller ansvarsfördelning mellan de olika organ som sysslar med tillståndsgivning och tillsyn i den mån frågor om strålskydd och miljöskydd regleras enligt separata regelverk. Slutsatsen blev att hela strålskyddslagen skulle införlivas, både vad gäller hantering av radioaktivt avfall och joniserande strålning /SOU 1993:27, del I, s 265 f/.

Förslaget innebar således att en rad sektorslagar inarbetades i kommitténs förslag till ny miljöbalk, däribland strålskyddslagen. För miljöfarlig verksamhet, till vilken också joniserande strålning hänfördes, skulle därför balken med såväl allmänna som särskilda aktsamhetsregler tillämpas. Ett viktigt undantag gjordes dock för tillstånd för kärnteknisk verksamhet och tillhörande kärnsäkerhetsreglering samt atomansvarighetslagen.

I det förslag till miljöbalk som presenterades av regeringen i proposition 1994/95:10 avvisades, på samma grunder som hos kommittén, en samordning med kärntekniklagen. Till skillnad mot kommittén menade regeringen att inte heller strålskyddsfrågorna skulle integreras i miljöbalken. Även om det föreligger principiella likheter med annan miljölagstiftning, till exempel i fråga om syfte som är att skydda människor, djur och miljö, återfinns enligt regeringen viktiga olikheter. En central sådan är att strålning ofta inte till slut hamnar i, och därmed stör, den yttre miljön, till skillnad mot till exempel kemikalier. En samordning avvisades också av både SKI och SSI /Proposition 1994/95:10, s 100/.

I propositionen framhålls också att den kärntekniska verksamhetens osedvanliga räckvidd i fråga om potentiella skador på miljön som kan bli följden av en allvarlig olycka gör kärntekniklagen mycket speciell. Regeringen menar att kraven på kärnteknisk verksamhet är speciellt utformade med särskilt stränga krav på säkerhet och därmed skulle inga samordningsvinster med övrig miljölagstiftning stå att göra. Tvärtom riskerar införlivandet att göra lagstiftningen mer svåröverblickbar om den är integrerad i en miljöbalk.

6.4.2 Det andra miljöbalksförslaget

1994 års proposition drogs tillbaka i samband med att den dåvarande borgerliga regeringen förlorade valet i september 1994. I november 1994 fick Miljöbalksutredningen den nya socialdemokratiska regeringens uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk. År 1996 överlämnade utredningen dels betänkandet ”Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling” /SOU 1996:103/, dels betänkandet ”Övergångsbestämmelser till miljöbalken” /SOU 1996:147/. I december 1997 lämnade regeringen propositionen ”Miljöbalk” /Proposition 1997/98:45/ till riksdagen och i mars 1998 ”Följdlagstiftningen till miljöbalken” /Proposition 1997/98:90/. Riksdagen antog det nya förslaget till miljöbalk den 3 juni 1998.

Liksom den tidigare utredningen arbetade 1994 års utredning med målet att en sammanhållen lagstiftning skulle vara lättare att överblicka och tillämpa. Kärntekniklagen skulle dock enligt

utredningen hållas utanför en miljöbalk, eftersom sådana samordningsvinster som önskades enligt utredningen inte låter sig göras genom en samordning med kärntekniklagen.

Avseende strålskyddet var utredningen mer tveksam och anförde, liksom regeringen i 1994 års proposition, att det är tveksamt att strålning i tillräcklig omfattning kan komma att påverka den yttre miljön. Av denna anledning hölls strålskyddet utanför miljöbalken. Möjligen skulle, enligt utredningen, vissa delar av balken kunna tillämpas för strålskyddet. Denna fråga kom senare att behandlas i SOU 1997:32. Härvid kan sägas att miljöbalksutredningen, trots intentionerna om samordning, kom till slutsatsen att joniserande strålning inte skulle omfattas av miljöbalken, precis på samma sätt som den gamla miljöskyddslagen inte var tillämplig i fråga om joniserande strålning. Denna slutsats kom att kritiseras under remissrundan och kanske häftigast av miljörättsprofessorn Staffan Westerlund. Han påpekade det faktum att den nya miljöbalken, trots undantaget för den joniserande strålningen, i stora delar var tillämplig i fråga om kärnteknisk verksamhet. Det gällde bland annat MKB-delen, men också andra prövningar i förhållande till plan- och bygglagstiftning och vattenlagstiftning etc /Westerlund 1996/.

En utgångspunkt för Westerlund var att den lagstiftning som avser joniserande strålning, här strålskyddslagen och kärntekniklagen, i vissa avseende är svagare och vagare i syftet att skydda mot miljöstörningar. Varken kärntekniklagen eller strålskyddslagen har till exempel regler om lokalisering av anläggningar med krav på beslutsunderlag om alternativa platsval. Vidare var en central kritik att både strålskyddslagen och kärntekniklagen inte hade öppna förhandlingar inför en prövning. Beslutsprocessen var byråkratisk och inte en öppen rättslig prövning i domstol. Ytterligare ett argument avseende den svagare ställningen för miljöskydd i speciallagstiftningen utgör atomansvarighetslagen som, till skillnad från miljöskaderegleringen, har en särskild ansvarsbegränsning.⁵⁸ Avseende eventuella tydlighetsvinster genom samordning av lagstiftning skriver Westerlund:

”Till en del kan problemet med ett stort antal regler inte undvikas, vilket beror på den mångfacetterade miljöpåverkansbild som ett sådant lager ger upphov till. Men varför inte försöka minimera krångligheten? Det kan ju bara vara till fördel för konsekvent regeltillämpning att man till miljöbalken för så mycket som över huvudet är möjligt. Jag tror dock att utredningen inte har satt sig in särskilt väl i många av de speciallagar, som utredningen nu argumenterar för ska vara utanför balken, och att utredningen därför inte har förstått att många sektorslagar har lägre ambitionsnivåer för miljöskydd och hänsyn gentemot tredje man etc.”

Införandet av miljöbalken år 1999 ledde sedan till, tvärtemot vad utredningen kom fram till, att också joniserande strålning kom att definieras som miljöfarlig verksamhet (se proposition 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20, rskr. 1997/98:278). Detta till trots kom strålskyddslagen och kärntekniklagen inte att inarbetas i miljöbalken.

Här ska dock anmärkas att för kärntekniska anläggningar krävdes faktiskt tillstånd redan enligt miljöskyddslagen, eftersom de var upptagna på miljöskyddsförordningens A-lista och alltså prövades av koncessionsnämnden. Men, eftersom undantaget om joniserande strålning finns i miljöskyddslagen prövades inte utsläppet av radioaktiva ämnen och joniserande strålning vid Koncessionsnämndens prövning, men väl alla andra utsläpp och störningar, såsom kylvattenutsläpp och buller.

En jämförelse av prövningsförfarandet enligt miljöbalken och kärntekniklagen ges i tabell 6-1. Villkor för den joniserande strålningen fastställs i tillståndet enligt kärntekniklagen med stöd av strålskyddslagen. Med den utformning miljöbalken sedan fick, prövas *alla* utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar av miljödomstol, även utsläppet av radioaktiva ämnen och frågor om

⁵⁸ Se också t ex Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador. Den grundläggande principen i direktivet är den att verksamhetsutövare vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada ska åläggas ett ekonomiskt ersättningsansvar. I artikel 4 anges emellertid att direktivet inte ska tillämpas på sådana kärntekniska risker, miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som kan orsakas av verksamheter som omfattas av fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen eller av tillbud eller verksamheter för vilka ansvar eller ersättning omfattas av något av de internationella instrument som anges i bilaga, bland annat Pariskonventionen den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område och Brysselkonventionen av den 17 december 1971 om skadeståndsansvar vid sjötransport av atomsubstans.

Tabell 6-1. Jämförelse av prövningsförfarandet enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

Miljöbalken	Kärntekniklagen
Samråd med myndigheter, kommuner, allmänheten, organisationer.	Samråd med myndigheter, kommuner, allmänheten, organisationer.
Framtagande av MKB.	Framtagande av MKB.
Ansökan med MKB inges till miljödomstolen.	Ansökan med MKB inges till SSM.
Miljödomstolen begär eventuell komplettering av ansökan.	SSM begär eventuell komplettering av ansökan.
Kungörelse, tillfälle att yttra sig om MKB.	Kungörelse, tillfälle att yttra sig om MKB.
Miljödomstolen tar ställning till MKB.	SSM tar ställning till MKB.
Miljödomstolen förordnar sakkunniga, inhämtar yttranden etc.	SSM inhämtar eventuella yttranden.
Syn, huvudförhandling.	SSM utarbetar granskningsrapporter.
Miljödomstolen prövar enligt MB och överlämnar ärendet till regeringen med eget yttrande (17 kap MB).	SSM prövar ärendet enligt kärntekniklagen överlämnar ärendet till regeringen med eget yttrande.
Regeringen beslutar om tillåtlighet (förutsatt kommunens tillstyrkan) och återlämnar ärendet till miljödomstolen för prövning av tillstånd enligt 9 (och ev. 11) kap MB.	Regeringen beslutar om tillstånd enligt kärntekniklagen och uppdrar åt SSM att ställa upp eventuella ytterligare villkor för tillståndet.
Ny/återupptagen huvudförhandling.	Överväganden inom SSM.
Miljödom meddelas avseende tillstånd och villkor.	SSM beslutar om ytterligare villkor för tillståndet enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen.

Jonas Ebbesson har behandlat denna fråga i /Ebbesson 2006, s 8/. En liknande bild finns också i /SOU 2007:38/, se även /Kasam 2007a/.

joniserande strålning. Men resultatet var en kompromiss och strålskyddslagen och kärntekniklagen kom att stå kvar som parallell specialreglering.

Lösningen innebar att kärntekniska anläggningar prövas enligt miljöbalken på följande sätt:

- Till att börja med prövar regeringen tillåtligheten enligt 17 kap miljöbalken.
- Efter att regeringen har avgjort tillåtlighetsfrågan sker, om regeringen lämnar bifall avseende tillåtlighet, en prövning av kärnsäkerheten enligt kärntekniklagen. Regeringen är också då (normalt) tillståndsmyndighet även om beslutanderätten i vissa fall kan delegeras till Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Slutligen krävs tillstånd enligt miljöbalken och då prövas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Den regionala miljödomstolen är prövningsmyndighet i första instans.

Miljöbalkens regler styr prövningen till exempel när det gäller lokalisering vid tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap och det kommer att krävas en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken såväl beträffande den prövningen som vid miljödomstolens prövning av utsläpp och andra olägenheter. Regeringen menade genom denna integration av prövningen av kärnteknisk verksamhet inom ramarna för miljöbalken att remissinstansernas önskemål utan att hela strålskyddslagen och kärntekniklagen tas in i balken /Proposition 1997/98:45, s 328/.

En slutsats som kan dras av denna lösning är en acceptans av miljöbalken som speciallag för miljöskydd tillgodoser relationen till kärntekniklagen och strålskyddslagen. Den senare lagstiftningen ska avvika från miljöbalkens bestämmelser endast om miljöbalkens kravnivå inte kan tillåtas slå igenom inom sektorn för kärnteknisk verksamhet och strålskydd. Huvudregeln borde därför, om miljöintresset helt ska säkerställas, vara att miljöbalken ska tillämpas genom hela tillståndsprocessen. Säkerhetslagstiftningens relation till miljölagstiftningen skulle då vara kompletterande.

Enligt lag om kärnteknisk verksamhet tillämpas också miljöbalken vid prövning av ärenden, men endast i begränsad omfattning. Således föreligger en risk för att miljöbalkens krav till delar inte slår igenom i kärnkraftssektorn. Det föreligger dock ingen konflikt om miljöbalken uppställer minimikrav som sedan ytterligare skärps för verksamhet med joniserande strålning, till exempel genom höga säkerhetskrav. En ytterligare fråga är vilka konsekvenser den parallella tillståndsprövningen har i fråga om tydlighet för inblandade aktörer och risken för motsägelser i tillstånd och villkor. Det föreligger en risk för att lagstiftningen brister i den klarhet och enkelhet som är eftersträvsvärd, en rättssäkerhetsfråga.

6.4.3 Förändring av kärntekniklagen och strålskyddslagen i miljöskyddande riktning

Som antytts ovan är strålskyddslagen och kärntekniklagen exempel på lagar som till delar har andra syften än miljöhänsyn. För att ”stämma in” i det miljörettsliga regelsystemet med en ny miljöbalk var dessa på olika sätt tvungna att anpassas till balken. Den rättsliga lösningen var att låta strålskyddslagen och kärntekniklagen stå utanför miljöbalken, men att ingripanden med stöd av miljöbalken ska vara möjligt även för kärnteknisk verksamhet. Lagstiftningen ska alltså vara tillämplig parallellt. Vid tillståndsprövning enligt kärntekniklagen eller strålskyddslagen ska ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas. Vid prövning av ärenden enligt strålskyddslagen eller kärntekniklagen ska miljöbalkens allmänna hänsynsregler tillämpas och hänsyn tas till dess miljö kvalitetsnormer. Miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivningar införs också genom hänvisningar från strålskyddslag och kärntekniklag till miljöbalken. Resultatet kan beskrivas som en kompromiss mellan å ena sidan kravet på en full integration av strålskyddsregler och kärnteknisk reglering i miljöbalken och å andra sidan ett bibehållande av en särskild reglering av joniserande strålning likt den som gällde före miljöbalken.

Den angivna utgångspunkten och tekniken för samordning är att kärntekniklagen gäller parallellt med miljöbalken och samtidigt att inga undantag ska gälla i möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken. Vid tillståndsprövning enligt kärntekniklagen ska ett antal bestämmelser i miljöbalken tillämpas (kärntekniklagen 5b §).

5 b § Vid prövning av ärenden enligt denna lag skall 2 kap, 5 kap 3 § och 16 kap 5 § miljöbalken tillämpas.

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

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i andra ärenden om tillstånd enligt denna lag skall upprättas en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller förfarandet för att upprätta miljökonsekvensbeskrivningen och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag gäller 6 kap miljöbalken. /Lag 2001:441/

Vid kärnteknisk verksamhet tillämpas kärntekniklagen och strålskyddslagen parallellt. Genom kärntekniklagen regleras säkerheten och genom strålskyddslagen strålskyddet, men denna lagstiftning samordnas i stor utsträckning vid tillståndsprövning. Särskilt tillstånd vid kärnteknisk verksamhet krävs normalt inte enligt strålskyddslagen. Däremot regleras villkor och föreskrifter som behövs med hänsyn till strålskyddet med stöd av strålskyddslagen. En särskild bestämmelse om detta finns i 27 § strålskyddslagen som anger att ”Om ett tillstånd har meddelats enligt kärntekniklagen eller under tillståndets giltighetstid, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela de ytterligare villkor som behövs med hänsyn till strålskyddet.” Regeringen har enligt 14 § strålskyddsförordningen (1988:293) delegerat till SSM att pröva frågor om villkor enligt 27 § strålskyddslagen.

Den parallella tillståndsprövning som är aktuell i frågan om ett slutförvar är, vid sidan om tillåtlighet (se förslag till ändrad lagstiftning i /SOU 2009:88/) prövning och tillstånd enligt miljöbalken, regeringens tillståndsprövning för kärnteknisk verksamhet som krävs enligt 5 § kärntekniklagen. Det ska här sägas att när den parallella ordningen infördes, var det under premissen att det inte var aktuellt att pröva tillstånd för nya kärnkraftsanläggningar. Inom det kärntekniska området var det vid beslutstillfället i princip endast aktuellt att uppföra anläggningar för hantering och förvaring av kärnavfall samt anläggningar för hantering av slutförvaring av använt kärnbränsle /Proposition 1997/98:90, s 262 f/.⁵⁹ Tillåtlighetsprövningar och tillståndsprövningar har varit aktuella vid höjningen av den termiska effekten i kärnkraftverken. Under 2000-talet lämnades åtta sådana ansökningar om tillstånd in. Det verkar också som om det kan bli aktuellt med framtida ansökningar för byggande av nya kärnkraftsreaktorer, för detta krävs dock en särskild ändring av § 5 a i lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. I dagsläget får sådant tillstånd inte meddelas.

⁵⁹ Se även regeringens förslag till lag om avveckling av kärnkraften (prop. 1996/97:176, bet. 1996/97:NU05, rskr. 1996/97:132) och en energipolitisk inriktning utan kärnkraft (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272).

Vid införandet av miljöbalken var remissinstanserna SKI och SSI mycket kritiska mot det faktum att miljöbalkens regler skulle tillämpas på kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet parallellt med kärnteknik och strålskyddslagen, inte minst därför att det kan uppstå oklarheter /Proposition 1997/98:90, s 260 ff/. Argumentationslinjerna i kritiken berörde flera olika saker.

- Statens kärnkraftinspektion (SKI) ifrågasätter bland annat räckvidden av miljöbalken i förhållande till bland annat kärnteknisk verksamhet och frågar sig om balken överhuvudtaget behandlar risker för och följer av stora olyckor såsom till exempel dammolyckor, oljebränder, oljeutsläpp, klogasutsläpp eller atomolyckor. Vidare ifrågasätter SKI, med hänvisning till slutförvaringen av kärnavfall och använt kärnbränsle, om miljöbalken är tillämplig på miljöpåverkan som inträffar, eller som kan antas inträffa, i framtiden. SKI betonar att kärntekniklagen samt SKI:s föreskrifter och villkor syftar till att förhindra att miljöpåverkan överhuvudtaget inträffar. Enligt SKI syftar kärntekniklagen därmed till att minimera eventuella miljöeffekter för den händelse något trots allt kan inträffa.
- SKI kritiserade också miljöbalkens provningsbestämmelser och menade att det inte klart framgick vad miljödomstolen ska pröva i förhållande till vad som prövas av regeringen vid tillåtlighetsprovningen. SKI pekar särskilt på utredningens uttalande om att provningsförfarandet ska ske i olika steg och av olika instanser. SKI gör vidare gällande att detta går emot de riktlinjer som regeringen tidigare har utfärdat i fråga om provningsförfarande för nya kärntekniska anläggningar. SKI hänvisar till regeringens beslut den 18 maj 1995 där det angetts att provningen enligt kärntekniklagen och övriga berörda lagar ska ske samordnat. Enligt SKI bör även provningsförfarandet enligt miljöbalken följa regeringsbeslutets riktlinjer på så sätt att det görs en samlad provning enligt miljöbalken och kärntekniklagen.
- Eftersom miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska gälla i ärenden enligt kärntekniklagen efterlyste SKI större klarhet om vilka miljökrav som ska gälla för kärnteknisk verksamhet och tydliga regler om vilka myndigheter som ska svara för att dessa miljökrav uppfylls vid tillståndsgivning och tillsyn. SKI framförde i detta sammanhang farhågor om att villkor enligt miljöbalken kan komma att kollidera med villkor meddelade med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen. Kraven på MKB hade SKI inga invändningar mot.

Regeringen anmärker att normer enligt miljöbalken ”knappast kommer att bestämmas med avseende på sådana risker för radiologisk påverkan m m som ska prövas enligt kärntekniklagen” /Proposition 1997/98:90, s 264/. Detta till följd av att kärntekniklagen ger utrymme för mycket höga krav på en extremt farlig verksamhet. Men, detta till trots så bör inte kärnteknisk verksamhet undantas från miljökvalitetsnormernas räckvidd.

I anledning av vad SKI anförde om oklarheter beträffande provningen av kärntekniska anläggningar menade regeringen att tanken är att alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar i framtiden ska prövas av den regionala miljödomstolen, det vill säga även utsläppet av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning. Är ärendet, som i fallet med ett slutförvar, av det slaget att regeringen ska pröva tillåtligheten enligt 17 kap miljöbalken, ska miljödomstolen efter beredning av ärendet överlämna det till regeringen för provning.

Regeringen understryker också i propositionen att det förutsätts att miljödomstolens handläggning enligt miljöbalken sker parallellt med en beredning hos SSM (då SKI) av tillståndsärendet enligt kärntekniklagen. Tillåtlighetsprovning enligt miljöbalken och tillståndsprovning bör därför – enligt regeringen – samordnas så att såväl miljödomstol som Östhammar i egenskap av berörd kommun har tillgång till expertmyndigheternas granskningsrapporter i kärntekniklägsärendet vid sin behandling av tillåtlighetsprovningen enligt miljöbalken.

Även regeringens slutliga beredning och beslut enligt de båda lagarna bör ske samordnat. Efter att tillåtlighetsprovningen enligt miljöbalken har slutförts hos regeringen, lämnas ärendet åter till miljödomstolen om det krävs tillstånd enligt miljöbalken och då prövas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Den regionala miljödomstolen är då provningsmyndighet i första instans.

Förhållandet mellan miljöbalken och strålskyddslagen hindrar inte att tillsynsuppgiften såvitt gäller iakttagandet av strålskyddsvillkoren kvarstår på SSM (då SSI). Den utvidgade definitionen av miljöfarlig verksamhet i 9 kap 1 § miljöbalken behöver enligt regeringens mening inte leda till några samordningsproblem. Regeringen såg inte heller någon grund för SKI:s framförda farhågor om att

villkor enligt miljöbalken kan komma att kollidera med villkor meddelade med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen. Regeringen ansåg tvärtom att den samlade prövningen av störningskällor som medges genom miljöbalken, skapar förutsättningar för en bättre helhetsbild av riskerna för miljön och att den samtidigt ger betydande fördelar när det gäller strålskyddskontrollen. SKI:s roll som expertmyndighet på kärnteknikområdet skulle enligt regeringen bibehållas oavsett miljöbalksreformen, och det är självfallet SKI som i framtiden utövar tillsynen enligt kärntekniklagen.

6.5 Om prövning och överklagande enligt miljöbalken och kärntekniklagen⁶⁰

6.5.1 Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken

Som angivits ovan är miljökonsekvensbeskrivningen en dokumentation som föregår en ansökan om tillstånd för byggande av ett slutförvar. Innehållet är en presentation som ger beslutsfattande instanser grund för bedömning om miljöbalkens krav är uppfyllda. Under arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen dokumenteras också samråden med allmänheten. Detta är viktigt eftersom allmänhetens deltagande i beslutsprocesserna syftar till att enskilda personer och sammanslutningar, liksom myndigheter, ska kunna påverka miljökonsekvensbeskrivningens omfattning, inriktning och innehåll. Miljöbalken ställer krav på samråden och dessa krav ska ha uppfyllts innan tillstånd kan ges.

Processen i tillståndsärenden enligt miljöbalken präglas också av öppenhet gentemot allmänheten. Miljödomstolen kungör en ansökan och den som vill kan därefter komma in med skriftliga synpunkter. Ansökan skickas också på remiss till ett antal myndigheter och SSM, som särskilt berörs av en ansökan om byggande av slutförvar, kommer att ges möjlighet att yttra sig. Till skillnad från till exempel Naturvårdsverket och länsstyrelsen kan dock inte SSM föra talan i målet. Naturvårdsverket kan till exempel också begära en omprövning av villkoren även efter det att domen vunnit laga kraft. Processen är vidare muntlig och öppen och där kan synpunkter lämnas på ansökan, MKB:n och den verksamhet som är föremål för prövning, miljöbalken 22 kap. Miljödomstolen och regeringen ska beakta de givna synpunkterna.

Här ska noteras att ansökan om tillstånd enligt miljöbalken för byggande av slutförvaret kommer att avgöras i två led. Miljödomstolen avgör inte frågan om tillåtlighet utan överlämnar, efter inledande prövning och komplettering av underlaget, tillsammans med ett yttrande frågan till regeringen enligt 22 kap 7 § samt 17 kap miljöbalken. I detta första led kan miljödomstolens yttrande inte överklagas.

Regeringens tillåtlighetsprövning omfattar i allt väsentligt av samma rättsliga ram som miljödomstolens och innebär en prövning om verksamheten som helhet kan tillåtas på den aktuella platsen.⁶¹ Tillåtlighetsbeslutet kan inte överklagas men kan ändå komma att prövas enligt rättsprövningslagen (lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut). En sådan rättsprövning kan begäras av part, det vill säga enskilda personer som berörs av beslutet eller vissa miljöorganisationer.

Rättsprövningen är inte en fullständig materiell prövning utan Regeringsrätten tar bara ställning till om regeringens beslut formellt strider mot någon rättsregel, i sådant fall undanröjs beslutet. Tidigare gällde att det bara var ”parter” som kunde begära en sådan prövning men numera uppställs istället krav på att det är fråga om att beslutet berör ”civila rättigheter och skyldigheter” för den som vill få till stånd prövningen /Proposition 2005/06:56/. Tanken med den nya rättsprövningslagen är att också miljöorganisationer ska kunna begära rättslig prövning av icke överklagbara beslut om tillstånd och tillåtlighet. Sverige har tidigare haft en relativt inskränkt linje avseende vem som har rätt att begära rättsprövning, men denna möjlighet har kommit att vidgas också till mindre miljöorganisationer i samband med EU-domstolens dom i mål C-263/08.⁶² Såväl Århuskonventionen som EU-rätten uppställer krav på att medlemsstaterna på tillfredsställande sätt ser till att allmänheten i tillräcklig

⁶⁰ Jonas Ebbesson har behandlat denna fråga i /Ebbesson 2006/.

⁶¹ Ett slutförvar är en anläggning för kärnteknisk verksamhet, varför tillåtlighetsprövningen enligt 17 kap 1 § miljöbalken är obligatorisk.

⁶² Domstolens dom den 15 oktober 2009, /Mål C-24/09/. Notera att kravet på 2 000 medlemmar för talerätt enligt miljöbalken 16 kap 13 § i detta mål inte ansågs förenligt med EU-rätten och Århuskonventionen.

utsträckning är delaktig och kan föra talan mot beslut som kan ha en betydande miljöpåverkan. En slutförvarsanläggning och beslut om tillstånd kring sådana tillhör den typen av beslut som miljöorganisationer ska kunna få till stånd en rättslig prövning av bilaga 1, punkt 1, Århuskonventionen. Det är också denna syn som är avsedd komma till uttryck i 2 § rättsprövningslagen /Proposition 2005/06:56, s 15 ff/.⁶³

En annan viktig del av tillåtlighetsprövningen är det kommunala vetot, miljöbalken 17 kap 6 §. Denna innebär formellt att kommunfullmäktige (i Östhammar) måste tillstyrka verksamheten. Tillåtlighetsfrågan avgörs dock som sagt av regeringen som också kan meddela tillåtlighet trots kommunens avstyrkande, men för detta krävs att regeringen finner beslutet att verksamheten kommer till stånd synnerligen angeläget ur nationell synpunkt. En kommun ska också slippa en placering av verksamhet där mot sin vilja om en annan plats bedöms vara lämpligare från teknisk och ekonomisk synpunkt. Enligt propositionen ska dock ”överkörningsmöjligheten” tillämpas ytterst restriktivt /Proposition 1997/98:45, del 2, s 221/. I det fall att regeringen beslutar om tillåtlighet lämnas ärendet åter till miljödomstolen som har att besluta om detaljvillkor enligt miljöbalken. Dessa meddelas i dom, som sedan kan överklagas av part eller miljöorganisationer till miljööverdomstolen. Miljööverdomstolens dom kan överklagas till högsta domstolen.

Här ska också anmärkas att när regeringen har beslutat att tillåta en verksamhet är frågan om tillåtlighet formellt sett avgjord. Enligt förarbetena verkar man således mena att tillåtlighetsfrågan inte ska ingå i miljödomstolens efterföljande tillståndsprövning enligt miljöbalken. Miljödomstolen ska istället besluta om det närmare innehållet i tillståndet och vilka villkor som ska gälla för tillståndet, prövningen begränsas således till de frågor som inte har prövats av regeringen. Här ska dock anmärkas att denna relation mellan tillåtlighets- och tillståndsbeslut inte framgår med önskvärd tydlighet i lagtexten utan är ”underförstådd” och till delar klarlagd genom propositionstexten /Proposition 1997/98:45, del 1, s 438/.⁶⁴ Denna syn har sedermera bekräftats av miljööverdomstolen i dess avgörande kring Botniabanan (dom 2006-05-15 i mål M 5040-05). Uppgiften för miljödomstolen blir således efter en tillåtlighetsprövning närmast att precisera vilka villkor som ska gälla.

En störande aspekt i detta avseende är resultatet av Regeringsrättens avvisande av enskildas ansökan om rättsprövning av regeringens beslut om Botniabanan. Regeringsrätten menade att det inte gick att fastställa vilka som var sakägare i målet, en fråga som kunde avgöras först i det efterföljande fastställandet av järnvägsplanen. Men då regeringsbeslutet är bindande vid efterföljande prövning, och frågan om vilka som är sakägare bestäms först senare kommer själva tillåtlighetsfrågan aldrig att kunna prövas i domstol /Michanek och Zetterberg 2007, s 392 f/. Möjligen har denna fråga kommit att ändras med införandet av den nya rättsprövningslagen.

6.5.2 Tillstånd enligt kärntekniklagen

Huvudprincipen är att tillstånd alltid krävs för att ta befattning med radioaktiva ämnen eller material som innehåller radioaktiva ämnen. Ett slutförvar är tillståndspliktigt enligt kärntekniklagen, eftersom det betraktas som kärnteknisk verksamhet, (KTL § 5 a). SSM är den myndighet som bereder frågan om tillstånd enligt kärntekniklagen. SSM ska vid denna prövning följa stora delar av miljöbalken, till exempel anger § 5 b i kärntekniklagen att förfarande med miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken ska följas. I övrigt är dock SSM:s prövning inte präglad av den öppenhet och förhandling som är kännetecknande för domstolsprocessen. SSM måste själv undersöka frågan om samråd skett med berörda parter, för att därefter ta ställning till MKB:n. SSM kan också inhämta yttranden som behövs för handläggningen, (KTL 24 §). Efter en inledande undersökning av underlaget författar SSM ett yttrande och överlämnar därefter detta tillsammans med tillståndsansökan till regeringen för beslut, ett tillstyrkande kan också vara förenat med förslag till villkor. Regeringen tar beslut om tillstånd och kan förena detta med villkor eller lämna åter ärendet till SSM för fastställande av mer detaljerade villkor. Bedömning av ansökan och beslut avseende tillstånd ska göras med hänsyn både till kärntekniklagens och miljöbalkens regler.

⁶³ Här kan dock noteras att den delegationsmöjlighet avseende miljöorganisationers överklaganderätt, som regeringen avsåg att införa genom ändring i kärntekniklagen aldrig kom till stånd. Ingen sådan uttrycklig reglering finns heller. Icke desto mindre finns den uttryckt i EU-rätten och i Århuskonventionen. Se /Proposition 2004/05:65, s 119/.

⁶⁴ Se även /SOU 2009:88, s 128/ som uttalar sig med en annan säkerhet.

I kärntekniklagen finns inga regler om överklagande varför en rättslig prövning av en tillståndsprövning inte kan ske. Eventuella beslut av SSM kan överklagas till regeringen. Detta innebär att det enda sättet att få till stånd en rättslig prövning är lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut /Lag 2006:304/.

Det ska anmärkas att själva poängen med att låta beslut tas av regeringen är att frågan till sin karaktär bedöms vara av sådan politisk dignitet att en (fullständig) rättslig prövning inte är passande (jämför med /SOU 2009:88, s 128/). I propositionen till miljöbalken angavs att en politisk regeringsprövning är att föredra därför att det bör finnas ett politiskt ansvar ”för stora eller på annat sätt viktiga verksamheter som har betydelse för samhällsplaneringen i stort” /Proposition 1997/98:45, s 436/. Bengtsson m fl hänvisar i sin kommentar till miljöbalken till det naturliga i att de ställningstaganden som ska göras vid tillåtlighetsprövningar ska vara politiska och således ge regeringen ett större styrningsutrymme /Bengtsson m fl 2000, del 2, 17:2–3/. Denna reglering är så klart en försvagning av miljöintresset, eftersom detta kan kompromissas bort till förmån för andra intressen /Proposition 2004/05:129, s 42/.

6.5.3 Miljödomstolens beslut om tillstånd, miljödom

Enligt 22 kap 25 § miljöbalken ska en dom som innebär att ett tillstånd lämnas till en verksamhet i förekommande fall innehålla bestämmelser om bland annat de villkor som behövs för att hindra eller begränsa skadlig inverkan och andra olägenheter. Prövningen enligt miljöbalken omfattar alla utsläpp och störningar från en anläggning, även joniserande strålning och det finns inget hinder för miljödomstol att pröva och uppställa villkor som rör kärnsäkerhet och strålskydd.

Ovan angavs att regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för efterkommande prövningar, till exempel miljödomstolens meddelande av villkor enligt miljöbalken. Om det nu är på sådant sätt, borde en logisk följd vara att dessa villkor således inte heller får vara av den karaktären att de omöjliggör ett fullgörande av verksamheten. Det är dock inte svårt att föreställa sig att det, åtminstone teoretiskt, kan komma att uppstå problem i denna relation mellan besluten om tillåtlighet och tillstånd.

Kanske än mer problematiskt i överlappningshänseende är miljödomstolens beslut om tillstånd i relation till SSM:s prövning av en slutförvarsanläggnings säkerhetsfrågor i ljuset av kärntekniklagen. Å ena sidan kan anföras att SSM som specialmyndighet anförtrotts villkors- och föreskriftskompetens inom ett specialområde, varför miljöbalken inte ska användas som grund för villkor inom samma område. Å andra sidan kan anföras att det inte finns något undantag i miljöbalken för joniserande strålning och att miljödomstolen därför också måste fastställa villkor med avseende på strålskydd och kärnsäkerhet, miljöbalken reglerar i särskild ordning miljöintresset.

Att en viss parallellprövning kan komma att ske mellan miljöbalken å ena sidan samt kärntekniklagen å andra sidan, även om lagarna till delar har olika syften, och att det kan uppkomma avgränsningsfrågor förutsattes i förarbetena till miljöbalken /Proposition 1997/98:45, del 1, s 190 f, 327; del 2, s 215 f/. Regeringen menade i propositionen att sådana konflikter ska lösas med allmänna rättsgrundsatser. Ett förslag om en uttrycklig lagregel, om att miljöbalken inte gäller för verksamhet som omfattas av andra regler, avvisades och frågan lämnades till rättspraxis för avgörande.⁶⁵ De intressen som ska säkerställas enligt miljöbalken är också skyddade av regler om rättskraft. Således gäller miljödom mot alla, 24 kap 1 § miljöbalken, vilket innebär att till exempel en tillsynsmyndighet inte kan ställa ytterligare krav i de frågor som har prövats enligt tillståndet, se 26 kap 9 § miljöbalken. Detta är i grunden en rättssäkerhetsfråga för tillståndsinnehavaren.

I miljöbalken har också tillsynsmyndigheter givits partsställning varför Naturvårdsverket kan överklaga miljödomstols dom. Här förefaller det olyckligt att inte SSM har samma ställning, eftersom denna myndighets tillsynsområde uppenbarligen kan påverkas av miljödomen, särskilt som till exempel villkoren i domen kan komma att hamna i konflikt med SSM:s bindande föreskrifter. Ett alternativ är, som anges i /Proposition 1997/98:90/, att i den mån regeringen ska pröva tillåtligheten av en verksamhet enligt 17 kap miljöbalken ska beredning hos SSM ske parallellt, varvid också regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och tillståndsprövning enligt kärntekniklagen

⁶⁵ Denna regel lyftes ut på förslag av lagrådet, /Proposition. 1997/98:45, del 1, s 191/.

sker parallellt. Miljödomstolen kan då ges tillgång till SSM:s beredningsunderlag. Även beslut av regeringen enligt de båda lagarna kan ske samtidigt.

Frågan om parallell reglering kom att prövas i /MÖD 2006:70/, som avsåg tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals. Frågan i målet avsåg om det vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken av Ringhals kärnkraftverk ska föreskrivas villkor som gäller kärnsäkerhet och strålskydd. Av genomgången ovan kan konstateras att det inte finns några formella hinder mot meddelande av sådana villkor. Miljööverdomstolen kom istället att diskutera frågan om lämpligheten i en sådan ordning.

I domen konstateras att ”till skillnad mot vad som gällde enligt miljöskyddslagen ska prövningen enligt 9 kap 1 § miljöbalken omfatta alla utsläpp och störningar från en kärnkraftsanläggning, även frågor om joniserande strålning. Om tillstånd ges till verksamhet som nu är i fråga kan således domstolen besluta om villkor också i frågor som SKI respektive SSI (numera SSM) har att ta ställning till eller fatta beslut om enligt lagen om kärnteknisk verksamhet respektive strålskyddslagen med därtill hörande förordningar m m. Denna ordning har ansetts kunna förorsaka vissa problem med parallell (och dubbel) prövning. I beslutet 2005-10-20 har regeringen bland annat framhållit att rättskraften hos en tillståndsdom enligt miljöbalken enbart gäller ingripanden enligt balken och att en sådan dom således inte hindrar att SKI eller SSI med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen föreskriver nya eller strängare villkor för en verksamhet. Regeringen har därefter i *prop. 2005/06:06* ”Kärnsäkerhet och strålskydd” i frågan om miljöbalkens förhållande till kärntekniklagen och strålskyddslagen uttalat sig om de redovisade problemen med den s k parallellprövningen på samma sätt och anfört att det inte föreligger behov av några förtydligande lagändringar eftersom föreslagna ändringar endast skulle bekräfta ett förhållande som redan gäller.”

För domstolarna förefaller det onödigt att föreskriva villkor som upprepade vad SSM redan reglerat i föreskriftsform. Miljööverdomstolen kom därför att fastställa villkor avseende behovet av utredning om ytterligare möjlighet till säkerhetshöjning genom användande av bästa möjliga teknik. Genom att inkludera och höra SSM (SKI och SSI) under beredning och förhandling synes dock riskerna för motstridiga parallella villkor och dubbelbörd för sökanden ha minimerats.

6.5.4 SSM:s möjlighet att formulera villkor efter att miljödom meddelats

Som ovan angetts har SSM möjligheter att agera under miljödomstolens beredning av ärendet men det kan ifrågasättas om inte SSM borde få, likt Naturvårdsverket, en position som innebär att man kan överklaga givande av ett tillstånd som berör SSM:s område. SSM kan också meddela ytterligare villkor med hänsyn till verksamhet som givits tillstånd enligt kärntekniklagen, SSL 27 §. SSM har då att utgå från strålskyddslagens regler, här saknas dock en korsreferens till miljöbalken. Även om utgångspunkten i strålskyddslagen är att vidta de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som behövs för att förhindra skada (SSL 6, 7 §§), ställs inget krav på bästa möjliga teknik eller kriterium för val av plats.

Ebbesson har i en till Kasam författad PM diskuterat möjligheten att anta ytterligare villkor efter det att tillstånd givits av miljödomstol. Ebbesson tar sin utgångspunkt i de skillnader som föreligger mellan regleringen av strålskyddet och miljöbalken och konstaterar att: ”Däremot framstår SSI:s optimeringsbegrepp och definition av bästa möjliga teknik i SSI:s föreskrifter som vagare än bästa möjliga teknik enligt miljöbalken, och det kompenseras inte av SSI:s allmänna råd (som ju dessutom saknar bindande verkan). Jag kan inte heller se att SSI bidrar till att tydliggöra kraven mer än miljöbalkens hänsynsregler, vilket är märkligt med tanke på att strålskyddslagen har ett snävare tillämpningsområde. På detta abstrakta plan är det dessutom min bedömning att SSI:s allmänna råd, men inte dess föreskrifter i sig, ger uttryck för en något lägre ambitionsnivå än miljöbalken.” /Ebbesson 2006, s 28 f/

Villkoren kan därmed komma att formuleras annorlunda av miljödomstolen respektive SSM, men detta behöver dock i sig inte innebära att lindrigare villkor från SSM än de som miljödomstolen meddelar. Men SSM:s respektive miljödomstolens villkor kan hålla olika ambitions- och kravnivå.

Miljöbalken omfattar som sagt även joniserande strålning och i miljöbalken 1 kap 3 § klargörs att balkens tillämpning inte inskränks i de fall annan författning reglerar samma fråga. Detta innebär att i prövningen av större kärntekniska verksamheter, ska regeringen efter meddelad tillåtlighet enligt

miljöbalken respektive tillstånd enligt kärntekniklagen, lämna uppgiften till miljödomstolen att meddela ytterligare villkor som krävs för verksamheten enligt miljöbalken. Detta kan också innebära villkor avseende säkerhet och strålskydd. Regeringen kan dock också själv besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen, miljöbalken 17 kap 7 §. Vad gäller strålskydd och kärnsäkerhet fanns vid införandet av miljöbalken en skepsis från de ansvariga myndigheterna SKI/SSI som menade att kravbildningen i strålsäkerhetskänseende skulle fastställas av dessa myndigheter och att miljödomstolen inte samtidigt skulle meddela till exempel strålskyddsvillkor eftersom detta kunde skapa oklarhet i kravbildningen. Som Ebbesson påpekar kan dock inte miljödomstolen avstå från att ta ställning från en viss aspekt eftersom den enligt miljöbalken 22 kap 25 § har till uppgift att beakta alla störningar från verksamheten /Proposition 1997/98:90, s 270, 278/.

Frågan behandlades i Kärnsäkerhetsutredningens betänkande 2003 /SOU 2003:100, s 17, 131/. Enligt 24 kap 1 § miljöbalken gäller i ett antal särskilt uppräknade fall en dom eller ett beslut om tillstånd mot alla. Rättskraften innebär bland annat att en tillsynsmyndighet normalt inte kan ställa ytterligare krav i de frågor som har prövats enligt tillståndet, 26 kap 9 § miljöbalken. I utredningen noterades också att SKI och SSI (nu SSM) inte heller är berättigade att överklaga miljödomstolens dom eller ansöka om ändring av de villkor som ges av miljödomstolen vid beviljande av ett tillstånd. Kärnsäkerhetsutredningen noterar den potentiella överlappningen, det vill säga att tillstånd för kärnteknisk verksamhet behövs enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen och strålskyddslagen, men att reglerna är delvis överlappande och oklarhet kan råda om rätten för SSM att föreskriva om strängare säkerhets- eller strålskyddsvillkor för ett tillstånd som meddelats med stöd av miljöbalken. Utredningen föreslog också en ändring i 24 kap 1 § miljöbalken av den innebörden att om med stöd av kärntekniklagen eller strålskyddslagen meddelat villkor, föreläggande eller föreskrift innebär strängare eller mer långtgående åtgärder än de som framgår av domstols dom eller beslut så ska de strängare villkoren gälla. Utredningen har här uppenbarligen förutsatt att det ankommit på domstolen att meddela villkor, även angående säkerheten och strålskyddet oberoende av vad som kan ha föreskrivits av dåvarande SKI respektive SSI.

Frågan gäller vad som händer om motstridiga villkor meddelas och vilket utrymme som föreligger för SSM att meddela föreskrifter om strålskydd efter det att miljödomstolen meddelat? Rättskraftsreglerna i miljöbalken är bindande för alla, även SSM, och SSM tillhör inte den krets av tillsynsmyndigheter som verkar inom ramen för miljöbalken och kan vidta ytterligare skyddsåtgärder. Avgörande blir då enligt Ebbesson ”om strålning och skyddsåtgärder mot strålning varit föremål för miljödomstolens prövning. Det är min bedömning att om miljödomstolen beaktat och bedömt strålningsrisken i sin prövning, vilket den måste göra ifråga om en kärnteknisk verksamhet, *kan SSI inte formulera sådana villkor*. Domstolen kan möjligtvis besluta om prövotid för strålningsvillkoren, men även då har ju strålningsfrågorna prövats. Skulle domstolen mot förmodan avstå från att pröva dessa frågor, är SSI oförhindrat att meddela sådana villkor.” /Ebbesson 2006, s 33/

SSM är således behörig att meddela föreskrifter om tillstånd givits enligt kärntekniklagen men endast om strålningen inte prövats av miljödomstolen. Som Ebbesson uttrycker det: ”En utövare som har ett tillstånd enligt miljöbalken där strålskyddet prövats blir därmed immun mot ytterligare villkor från SSI.” /Ebbesson 2006, s 34/

SSM har dock också möjlighet att meddela generella föreskrifter. Den ”immunitet” som Ebbesson refererar till kan inte gälla framtida bindande föreskrifter med generell verkan. Avgörandet i MÖD 2006:70 får anses visa att dessa oklarheter kan undanröjas genom att SSM i sin kommunikation med miljödomstolen anger vilka villkor som ställs för tillståndet enligt kärntekniklagen och vilka villkor SSM anser att domstolen bör utfärda i sitt tillstånd. Detta är också den modell som regeringen förordat, utan att för den skull reglera saken närmare. I /Proposition 1997/98:90/ anges bland annat följande i frågan om att kärntekniska anläggningar även i framtiden kommer att underkastas prövning enligt flera lagar:

”I anledning av vad SKI har anfört om oklarheter beträffande prövningen av kärntekniska anläggningar m m hänvisar regeringen inledningsvis till vad som har anförts i propositionen med förslag till miljöbalken (prop. 1997/98:45, del 1, s 328). Av vad som anförs där framgår att tanken är att alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar i framtiden skall prövas av den regionala miljödomstolen, det vill säga även utsläppet av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning. Är ärendet av det slaget att regeringen skall pröva tillåtligheten enligt 17 kap MB, det vill säga motsvarigheten till nuvarande 4 kap naturresurslagen, ska miljödomstolen efter beredning av ärendet

överlämna det till regeringen för prövning. Det kan förutsättas att miljödomstolens handläggning enligt miljöbalken sker parallellt med en beredning hos SKI av tillståndsärendet enligt kärntekniklagen. Tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och tillståndsprövning bör därvid samordnas så att såväl miljödomstol som berörd kommun har tillgång till expertmyndigheternas granskningsrapporter i kärntekniklagsärendet vid sin behandling av tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken. Även regeringens slutliga beredning och beslut enligt de båda lagarna bör ske samordnat, såvida inte regeringen delegerat beslutanderätten i kärntekniklagsärendet till myndighet. Efter att tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken har slutförts hos regeringen lämnas ärendet åter till miljödomstolen om det krävs tillstånd enligt miljöbalken och då provas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Den regionala miljödomstolen är då prövningsmyndighet i första instans.” /Proposition 1997/98:90, s 270 f/

En ytterligare förstärkning av möjligheten att undanröja oklarheter, vore som sagt att ge SSM möjligheten att initiera en process för hårdare villkor enligt miljöbalken. I dag har bland annat Naturvårdsverket denna möjlighet.

6.6 Reflektioner kring den svenska parallellregleringen av miljöansvar och strålsäkerhet

Den parallella eller dubbla regleringen medför att slutförvaret kräver tillstånd enligt två olika procedurer. Den skillnad som föreligger mellan å ena sidan utformningen av miljöbalkens krav och å andra sidan de krav som ställs enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen, väcker frågan om kraven för ansvarstagande når en lika hög nivå i den administrativa prövningen hos regeringen och SSM som den rättsliga prövningen i miljödomstolarna.⁶⁶ Här vill vi framföra att denna risk som sådan självfallet kan vara betänkelig ur perspektivet miljöansvar, men det föreligger också en potentiell risk att den dubbla prövningen också påverkar själva legitimiteten för beslutet.

Den parallella eller dubbla regleringen medför en ”risk” för att det ställs ut dubbla villkor för säkerhet och strålskydd. En reflektion i sammanhanget är att den av regeringen utpekade samordningen som ska ske av prövningsprocesserna förefaller ha fungerat väl vid prövningarna för effekthöjning i Ringhals och Oskarshamn (se särskilt /MÖD 2006:70/). Samtidigt anför myndighetsföreträdare oro över möjligheten att SSM och miljödomstolen ställer ut dubbla villkor efter ett eventuellt beslut av regeringen. ”Vi tycker inte att miljödomstolen ska besluta om villkor för säkerhet och strålskydd, utan lämna detta till specialmyndigheterna som har bättre möjligheter.”⁶⁷ Detta argument är inte nytt utan är en upprepning, eller önskad återgång, till den procedur som gällde före miljöbalkens ikraftträdande, där speciallagstiftningen om kärnsäkerhet och strålskydd hade företrädde framför den generella regleringen om miljöskydd.

En autonom reglering med reglering av ansvar för risker med kärnteknisk verksamhet kan anses innebära en ökad tydlighet i ansvarsfrågan och följer också en etablerad internationell reglerings-tradition, det vill säga att frågan är av så speciell och farlig art att det endast är experter som bör hantera den. Mot detta kan åter anföras att ett ansvarstagande för miljöfrågor innebär hanteringen av komplexa problem, och att eventuell dubbelreglering blir omöjlig att helt undvika. Ett alternativt tillvägagångssätt som då förefaller rimligt, är att istället integrera strålsäkerhetslagstiftningen med miljöbalken. Miljöbalken är en lagstiftning konstruerad för säkerställande av hanteringen av ett speciellt miljöansvar. Ett säkerställande av att detta ansvar kontrolleras och genomförs fullt kräver därför ett inordnande av all miljöfarlig verksamhet under en samlad och samordnad miljöprövning /Westerlund 1997/.

⁶⁶ Se kommentarer av Lerman, Ebbesson och Westerlund i /Kasam 2007a/.

⁶⁷ Ingvar Persson, SKI, citerad i /Kasam 2007a, s 25/.

7 Parallell reglering inom ramarna för Euratom och FEUF

7.1 Bakgrund – parallella fördrag för EU:s reglering av energimarknaden

Gemensamt för de ursprungliga grundfördragen, EKSG – EEG – Euratom, är att de är sprungna ur en idé om en gemensam marknad. Två av fördragen, EKSG och Euratom, kom att särskilt reglera specialiserade kol och stål respektive atomenergiområdet /Cramér m fl 2007/. Det är dock svårt att finna någon uttrycklig hierarki eller närmare reglering av gränsdragningen mellan fördragen. Frågan om hur fördragen förhåller sig till varandra har endast delvis behandlats i rättspraxis och doktrin.

Inledningsvis kan konstateras att syftet med EG-fördraget och Euratom-fördraget skiljer sig. EG-fördraget, och numera fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF), avser att reglera befintlig industri och handel, Euratom-fördraget har däremot till syfte att också utveckla en industri-gren för en specifik försörjning av kärnenergi. Euratom-fördragets möjlighet till stark marknadsstyrning och monopolkaraktär avseende försörjning är främmande för EG-fördraget och FEUF.

I EG-fördraget klargjordes också att Euratom-fördraget är ett separat fördrag genom att artikel 305 EG angav att: ”Bestämmelserna i detta fördrag inte skall inverka på bestämmelserna i fördraget om upprättande av den Europeiska atomenergigemenskapen”. Regleringen avser att klargöra Euratom-fördragets status i förhållande till EG-fördraget. Det rättsliga fält som Euratom reglerar skulle alltså inte påverkas av fördragsregleringen i EG-fördraget.

Frågan är dock om denna regel ska ses som en specialreglering (*lex specialis*) i förhållande till EG-fördraget och numera FEUF, så till vida att Euratom tar över endast i den mån det särskilt reglerar en given situation. Om en sådan specialreglering saknas kan den generella lagstiftningen i FEUF tillämpas (*lex generalis*). Alternativet skulle vara att se Euratom som en autonom reglering och att en tillämpning av FEUF inom ramarna för Euratoms tillämpningsområde är utesluten. Detta skulle till exempel innebära att EG-fördraget över huvud taget inte kan åberopas på kärnenergiområdet.

7.2 Euratom i Lissabonfördraget

Genom Lissabonfördraget som trädde i kraft 1 december 2009, sker ett antal förändringar i Euratom, men dessa är främst av institutionell betydelse. Euratoms egna institutionella bestämmelser byts ut mot hänvisningar till de generella bestämmelserna i det nya fördraget om den europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Detta är dock ingen reell förändring eftersom Euratom sedan Fusionsfördraget (signerades 1965 och trädde i kraft 1967) delar institutioner med EG. Det har dock påpekats att det faktum att de institutionella bestämmelserna lyfts ut ur Euratom, kan ses som en förberedelse för en grundläggande reform av Euratom och den dubbla fördragsstrukturen /SIEPS 2008/. Här ska dock tilläggas att den i sammanhanget viktigaste frågan, metoden för beslutsfattande, inte ändras i Euratom. I allt väsentligt antas även fortsättningsvis EU-lagstiftning inom ramarna för Euratom på förslag från kommissionen, med kvalificerad majoritet i rådet efter att ha hört Europaparlamentet. Detta är en avsevärd skillnad mot förfaranderegleringen i FEUF, där Europaparlamentet *tillsammans* med rådet är lagstiftande församling och därmed har konkreta möjligheter att stoppa och ändra lagförslag.

Av formellt intresse är också att artikel 305 i EG-fördraget upphävdes när Lissabonfördraget träder i kraft och inte återfinns i FEUF. Artikel 305 har istället flyttats från EG-fördraget till Euratom artikel 106a.⁶⁸ Även om det således inte längre finns någon bestämmelse i Lissabonfördraget som uttalar att detsamma inte har någon inverkan på bestämmelserna i Euratom, understryks detta istället i själva Euratom-fördraget. Därvid kan det förmodligen inte ha funnits någon avsikt att åstadkomma någon

⁶⁸ Protokoll nr 2 till Lissabonfördraget – Om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska Atomenergigemenskapen.

egentlig ändring jämfört med tidigare förhållanden. Euratoms giltighet och självständiga ställning i förhållande till övriga EU-fördrag understryks alltså även tills vidare, och frågan om relationen mellan fördragen kvarstår som problematisk.

Lagtekniskt verkar även denna rockad innebära att Euratom i framtiden kan omarbetas utan att en ändring senare behöver göras i Lissabonfördraget. Helt klart är att Euratom och kärnkraftens reglering fortfarande är kontroversiell; att Euratom i princip kvarstår orört, trots den mycket omfattande fördragsrevisionen i och med Lissabonfördraget understryker detta /Piris 2006, s 53/.⁶⁹

7.3 EU-rättslig miljöreglering och harmoniseringsinitiativ som berör hanteringen av använt kärnbränsle på nationell nivå

7.3.1 Miljörätten i EG-fördraget och Lissabonfördraget

Den europeiska enhetsakten (undertecknad 1986 och trädde i kraft 1987) lade bland annat till miljö, som ett av de områden inom vilka gemenskapen har behörighet. Miljömålen formulerades till en början i artikel 174, men har genom ändringar införda genom Amsterdamfördraget kommit att få en mera framskjuten position i fördragets generella målstadganden, artikel 2 och 6 EG-fördraget, numera artikel 3 i EU-fördraget. Ramen för EU:s miljö rätt sätts i FEUF avdelning XX.

Ett exempel på de miljöpolitiska målsättningarnas betydelse gavs i /Mål C-2/90/, Vallonien-målet. Principen om att miljöförstöring bör hejdas vid källan samt principen om egenkapacitet, som också uttrycktes i artikel 174(2) EG-fördraget, numera artikel 191 FEUF, utgör i EU-domstolens avgörande de miljömässiga hänsyn som i fallet väger tyngre än intresset av fri rörlighet. Det var i detta fall möjligt att bibehålla lagstiftning som hindrade importen av miljöfarligt avfall, trots att ett sådant förbud vid första anblicken står i strid med den fria rörligheten för varor.

Begreppet hållbar utveckling i artikel 6, numera artikel 11 FEUF, inspirerade som idé utformningen av det femte handlingsprogrammet för miljö som antogs år 1993 /Mahmoudi 2003, s 50 f/. Det femte handlingsprogrammet var i sin tur en inspirationsgrund för arbetet med kärnavfallsproblematiken, vilket även formellt påvisar en allt starkare koppling mellan kärnteknik och miljöpåverkan. Principen om hållbar utveckling är numera formulerad som en grundläggande rättsprincip i FEUF artikel 11 och ska genomsyra all gemenskapens politik och verksamhet. Även Lissabonfördraget understryker i artikel 3 EU-fördraget, att principen om hållbar utveckling är en målsättning även i förverkligandet av den inre marknaden.

7.3.2 Avsaknaden av egentlig miljöreglering i Euratom

Euratom innehåller inte någon generell reglering om iakttagande av miljöintressen. Euratom innehåller förvisso regler om hälsoskydd, som avser att skydda både befolkning och arbetstagare mot farorna med joniserande strålning. Men Euratom är i sin målsättning begränsat till befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd och har till exempel inga referenser till växt- och djurskydd eller andra mer övergripande miljöintressen, som till exempel vattenkvalitet eller för den delen miljöskydd och hållbar utveckling generellt /Stoiber m fl 2003, s 47/. I FEUF finns dock sådana referenser och ett förbättrat miljöskydd är en grundläggande målsättning för EU. Tillsammans med EU-domstolens praxis på miljöområdet föreligger också omfattande möjligheter att behålla nationell miljöskyddande lagstiftning, trots att de inverkar hindrande för den fria rörligheten /Riley 2004, s 131 ff/. Samtidigt har EU kommit att få en ökad betydelse för utvecklingen av miljörätten, det vill säga det sker kontinuerligt en harmonisering av miljörätten i EU. För miljöskydd som sådant är således FEUF och inte Euratom det relevanta fördraget.

Därmed inte sagt att miljöintresset är helt frånvarande i Euratom. Redan i Spaak-rapporten år 1955 förutsågs att ett samarbete kring atomenergin krävde gemensamma minimiregler för reglering av verksamhet i kärnenergianläggningar samt för villkoren kring förvaring, transport och behandling av kärnmaterial, kopplat till en kontinuerlig övervakning av kärnenergianläggningar av myndigheter

⁶⁹ Noteras bör också att ett antal länder, däribland Sverige, i en förklaring som fogats till Lissabonfördraget påpekat behovet av en uppdatering av Euratom.

från medlemsstaterna, men under gemenskapens kontroll. Det gemensamma agerandet kan endast bedrivas under relativt begränsade former.

I Euratom ges grund för fastställande av gemensamma *grundläggande normer* för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd, genom till exempel hälsokontroller, mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning. Med grundläggande normer avses högsta tillåtliga doser, exponering och kontamination (artikel 30–33). Vidare innehåller Euratom särskilda regler om säkerställande av skydd mot radioaktivitet, (artikel 35–36) samt en upplysningsplikt kring deponering av radioaktivt avfall, (artikel 37). Syftet med de senare reglerna är att åstadkomma en notifiering och riskbedömning vid förhöjd risk av kontamination i någon annan medlemsstat.

Här kan dock noteras att de åtgärder som kan vidtas är återhållsamma och präglas av stort utrymme för medlemsstaterna. Medlemsstaterna har till exempel en skyldighet att inrätta kontrollanläggningar för att mäta strålning från en kärnenergianläggning (artikel 35.1), men gemenskapen har inte uttryckligen mandatet att kontrollera kärnenergianläggningen eller själva källan för eventuell strålning, utan endast kontrollanläggningen (artikel 35.2). I artikel 36 krävs att medlemsstaterna regelbundet (årligen) ska informera kommissionen om den radioaktivitetsnivå som befolkningen utsätts för. Kommissionen publicerar årligen dessa data.

De grundläggande normer som antagits för främjandet av hälsoskyddet samt den kompetens som finns för att komplettera och definiera dessa, är i sig brett formulerade i Euratom. Genom EU-domstolens domar kan man också dra vissa slutsatser kring deras användande. Hälsoskyddsreglerna är en sammanhängande helhet som ger kommissionen kompetens att vidta åtgärder för skydd av befolkning och miljö mot riskerna för radioaktiv strålning. Noterbart för hanteringen av kärnavfall är att de grundläggande normerna är tillämpliga på strålning oavsett källa och alltså inte begränsat tillämpliga på själva strålningskällan, till exempel från kärnenergianläggningar. Även nedsmutsad materiel omfattas av hälsoskyddsreglerna /Mål C-70/88/.

Av avgörandet i mål C-29/99 följer också att skapandet av ett system för godkännande av uppförande eller drift av en kärnenergianläggning faller utanför gemenskapens kompetens och således är en fråga för medlemsstaterna att reglera /Mål C-29/99, s 74 och 89/. Trots detta kan kompetens på hälsoområdet innebära en överlappning in på medlemsstaternas område, varför ett system för godkännande av säkerhetsplaner enligt EU-domstolen *inte* är ett övertramp i kompetenshänseende /Mål C-29/99, s 89/. Detta resonemang är grundat på att skydd mot strålning rimligen inte kan utföras utan att dess källor kontrolleras /True 2003, s 674/.

Då vi i Euratom dock saknar en reglering av det generella miljöintresset finns det anledning att framhålla FEUF potentiella tillämpning i förhållandet till hanteringen av använt kärnbränsle, det vill säga en möjlighet till utfyllnad i förhållande till Euratom. Om Euratom är ett autonomt fördrag som särskilt reglerar kärnenergifrågor, skulle miljölagstiftning med utgångspunkt i FEUF inte kunna tillämpas på kärnenergiområdet.

Grunwald med flera verkar också mena att en tillämpning av FEUF i detta hänseende är utesluten /Grunwald 1995, s 268 ff, 672, Lukes 1995, s 741 ff/. Cusack framhåller att synen på de bägge fördragen i termer av *lex specialis* och *lex generalis* i förhållande till varandra felaktigt ger bilden av en hierarkisk struktur. Istället menar Cusack att de bägge fördragen ska ses som reglering av självständig karaktär som inte är beroende av varandra /Cusack 2003, s 127/. Han menar att fördragen är jämställda och att varje fördrag är autonomt. Följaktligen avvisar Cusack argumentet att EG-fördraget hade för avsikt att tillämpas generellt på alla typer av ekonomisk aktivitet. FEUF skulle således inte kunna tillämpas på kärnenergiområdet, till exempel hanteringen av så kallade speciella klyvbara material med mera (en definition av speciella klyvbara material återfinns artikel 197 Euratom) och ekonomisk aktivitet i relation till sådant material. FEUF ska inte heller tillämpas på ekonomisk aktivitet och varor som omfattas av Euratoms gemensamma marknad (definition i bilaga II och IV Euratom).

Konsekvensen av avsaknaden av en reglering om miljöhänsyn i Euratom innebär, genom en sådan tolkning, att nationell reglering av sådan karaktär inte kan utgöra ett undantag för till exempel den fria rörligheten enligt EG-fördraget och numera FEUF. Kommissionens och medlemsstaternas agerande på miljöområdet pekar dock i en annan riktning /Janssens m fl 2002/. Dessutom har EU-domstolen till exempel i avgörande 1/78 pekat på att grundläggande regler för EG-fördraget

också ska vara tillämpliga inom ramarna för Euratom. Det finns också exempel på sekundärrättslig lagstiftning på miljöområdet som också omfattar kontroll av radioaktivitet, till exempel dricksvatten-direktivet⁷⁰ /Davies 2004/. Men denna generella tillämpning hade kunnat framgå med större tydlighet och på vissa områden, som till exempel avfallshandling, förefaller den joniserande strålningens särskilda karaktär utesluta en allmän tillämpning av rättsliga regler och kräva en särskild reglering för använt kärnbränsle och kärnavfall.

Frågan kvarstår därför i vilken utsträckning EU-rättslig primär och sekundärrätt kan användas inom ramarna för Euratom. Samtidigt leder de överlappande miljömålen och kompetenserna till att frågor om det miljöskydd som regleras inom ramarna för Euratom, närmast strålskydds- och viss kärnsäkerhetsreglering, regleras i en ordning där Europaparlamentet deltagit endast med synpunkter.⁷¹ Diskussioner kring det senare var också aktuella efter kommissionens förslag av lagstiftning inom ramarna för det så kallade Nuclear Package /Cramér m fl 2007, True 2003/. Den senare frågan ska dock inte diskuteras närmare i denna text.

Enligt vår mening måste också referenser till hållbar utveckling generellt, dess fördragsfästade som en för EU grundläggande rättsprincip i EU-fördraget artikel 3 samt FEUF artikel 11, påverka denna inställning. Denna ordning förefaller oförändrad i Lissabonfördraget där EU:s mål om hög miljöskyddsnivå och bättre miljö på ett starkt sätt förankrats i fördragstexterna. I FEUF artikel 4 anges vidare att miljöområdet är ett område med delad kompetens. I detta avseende kan Euratom-fördraget inte anses vara en uttömmande specialreglering, varför ett sådant nationellt förbud skulle kunna motiveras med miljöhänsyn enligt gällande EU-rätt och med referens till EU-domstolens praxis på till exempel avfallsområdet. Detta synsätt stärker ett självständigt nationellt beslutsfattande på miljöområdet, även på kärnkraftsområdet.

7.4 Avfallshandling

7.4.1 EU-reglering om avfallshandling

Beroende på vilket problemområde i miljöretten som behandlas har miljörettens underkategorier utvecklade egna principer. En sådan kategori hanterar frågor om avfall och avfallshandling och det är primärt inom detta regleringsfält som till exempel de miljörettsliga principerna om självförsörjning och närhet dyker upp och diskuteras. Principerna finns utvecklade i EG:s ramdirektiv 2008/98/EG om avfall och innebär att staterna ska etablera ett integrerat nätverk för avfallshandling (självförsörjning) samt att dessa installationer bör placeras så nära avfallens källa som möjligt för att undvika transporter (närhetsprincipen) /Davies 2004, s 217 ff/.⁷² Avfallshandlingen har också blivit föremål för reglering i en internationell konvention, Baselkonventionen.

Principen om självförsörjning i avfallsregleringen ska primärt förstås som att EU (i sin helhet) ska vara självförsörjande och därmed inte beroende av att skicka sitt avfall utanför Europa för destruktion, återvinning, slutlagring etc. Direktivet uppmanar medlemsstaterna att bli självförsörjande, men, "account will be taken of geographical considerations, and also of the fact that certain types of waste require disposal at specialist sites which may not be established in each and every member state" /Davies 2004, s 220/.

Om självförsörjningsprincipen är att förstås som specifikt EU-rättslig har närhetsprincipen en något bredare förankring i den internationella miljöretten. Närhetsprincipen finns till exempel uttryckt i Baselkonventionens preambeltext:

⁷⁰ Rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, EGT Nr L330, 05/12/1998, s 32–54.

⁷¹ Överlappningen väcker så klart frågan om särregleringen i Euratom är nödvändig. Miljöskyddsambitionerna i FEUF kan mycket väl anses konsumera behovet av en särskild reglering i Euratom. Euratom har dessutom inte den utvecklade demokratiska beslutsordning som blir standard enligt Lissabonfördraget.

⁷² Directive 75/442 OJ 1975 L194/39 amended by Directive 91/156 OJ 1991 L78/32 and Decision 96/350 OJ 1996 L135/132. Principerna återfinns i artikel 5 i direktivet. Ramdirektivet 75/442 har nu ersatts av ett nytt direktiv 2006/12 om avfall. EUT L 114, 27.4.2006, s 9–21, direktivet förändrar dock inte betydelsen av närhetsprincipen.

Convinced that hazardous and other wastes should, as far as is compatible with environmentally sound and efficient management, be disposed of in the State where they were generated.

Noterbart är dock att kärnavfall *inte* hanteras genom den generella EU-rättsliga regleringen. Kärnavfallens speciella karaktär gör att det inte omfattas av vare sig EU:s ramdirektiv eller Baselkonventionen. Inom ramarna för IAEA (International Atomic Energy Agency) har det utarbetats en specifik konventionstext för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.⁷³ Detta innebär dock inte att den kärnavfallsspecifika internationella regleringen ratar de grundläggande principerna för reglering av avfallshantering. Tvärtom så upprätthålls dessa i stor utsträckning även inom ramarna för IAEA-konventionen.

7.4.2 Hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall enligt Euratom

De EU-förslag som utarbetats till bindande föreskrifter inom kärnavfallsområdet har motarbetats av medlemsstaterna. Förslagen till lagstiftning i direktiv form som efter en ”remiss” till en grupp experter från medlemsstaterna, artikel 31 och 32 Euratom, antogs av kommissionen i januari 2003 var ett förslag till Euratom-direktiv /KOM (2003) 32/. Det första direktivet berörde de grundläggande skyldigheterna och allmänna principerna i fråga om säkerhet i kärnkraftverk samt ett förslag till Euratom-direktiv om använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Med direktivet hade kärnavfallshanteringen reglerats på ett sätt som återspeglar de tre nivåer på vilka ”vanligt” avfall regleras. Så blev alltså inte fallet och vi har därför ingen gemensam reglering inom EU för hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall utöver den som följer av IAEA-konventionen.

Generellt kan sägas att direktivförslagets politiska drivkrafter var säkerställandet av energiproduktion i ljuset av klimatförändringar samt den kommande utvidningens sättande i fokus av kärnkraftssäkerhet. Samtidigt som klimatdebatten öppnar för fortsatt produktion av kärnkraftsenergi, verkade utvidningen komplicera säkerhets- och avfallsfrågorna till den grad att kommissionen inte längre såg det som möjligt att behålla beslutandet inom dessa områden på den nationella nivån. ”It is no longer desirable to consider nuclear safety in a purely national perspective. Only a common approach can guarantee the maintenance of a high level of nuclear safety in an enlarged EU with 28 Member States” /KOM (2003) 32/. Syftet var också att försöka fylla det ”tomrum” som uppstod då ramdirektivet för avfall inte är tillämpligt avseende kärnavfall. Ambitionerna att anta gemensam lagstiftning på kärnsäkerhets- och kärnavfallsområdet inom ramarna för Euratom har dock hindrats av medlemsstaterna.

Ett omarbetat direktivförslag på kärnsäkerhetsområdet presenterades dock av Europeiska kommissionen den 26 november 2008 och antogs av kommissionen i juni 2009.⁷⁴ Flera av de medlemsstater som 2004 blockerade förslaget, då det presenterades tillsammans med ett direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall /Cramér m fl 2007, s 96 ff/, har i dag alltså ändrat uppfattning. Direktivet syftar till att uppnå, vidmakthålla och kontinuerligt förbättra kärnsäkerheten och dess tillsyn i gemenskapen samt att förstärka de nationella tillsynsmyndigheternas roll. Förslaget, som kompletterar 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, innehåller grundläggande krav på medlemsstaterna om ansvarshållanden, lagstiftning, oberoende tillsynsmyndigheter, transparens samt förslag på att göra IAEA:s säkerhetsprinciper legalt bindande inom gemenskapen. Initiativet tar sin utgångspunkt från kraven i kärnsäkerhetskonventionen som alla medlemsstater är parter till /KOM (2008) 790/. Mervärdet av direktivet, i relation till kärnsäkerhetskonventionen, är en förstärkning av den rättsliga effektiviteten och skyddet vad gäller översyn av nationell implementering, tillsyn och sanktioner etc.

Direktivets tillämpningsområde är enligt förslaget konstruktion, förläggning, byggande, underhåll, drift och avveckling av kärntekniska anläggningar, för vilka krav på säkerhet finns enligt nationell lagstiftning i berörda medlemsstater. Enligt den föreslagna definitionen menas med kärnteknisk anläggning: bränslefabrik, forskningsreaktor, kärnkraftsreaktor, anläggning för lagring av använt

⁷³ The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel and Radioactive Waste Management. Konventionen trädde i kraft år 2001. IAEA är ett av FN:s underorgan.

⁷⁴ Council Directive 2009/71/Euratom of 25 June 2009 establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations, OJ L 172/18, 2.7.2009. Kommentarer finns i faktapromemoria 2008/09:FPM76.

bränsle, anrikningsanläggning och uppberedningsanläggning. Transporter av radioaktivt material omfattas inte. Sammantaget understryker direktivet alltså internationell reglering, men får en annan styrningseffekt eftersom kommissionen med stöd i bindande EU-lagstiftning kan övervaka att EU:s medlemsstater följer kraven på säkerhet i kärntekniska anläggningar. Det ska också noteras att den rättsliga grunden för direktivet är artikel 31, 32 Euratom, varför Rådet kunde anta direktivet med kvalificerad majoritet efter att ha konsulterat Europaparlamentet.

7.5 Utredning och informationsplikt avseende miljöpåverkan under Euratom och FEUF

7.5.1 Miljökonsekvensbedömning – MKB

Syftet med en miljökonsekvensbedömning är dels att åstadkomma ett miljöbeslutsunderlag som har sådana kvaliteter att det tillhandahåller den kunskap som behövs för att de beslut som fattas ska vara miljömässigt riktiga i ett långsiktigt perspektiv, dels att se till att denna kunskap också används som underlag för besluten. Rådets direktiv om miljökonsekvensbedömning⁷⁵ är tillämpligt på projekt som avser byggandet såväl som nedmonteringen av kärnkraftverk, anläggningar för uppberedning av bestrålat kärnbränsle, anrikningsanläggningar samt anläggningar avsedda för lagring eller slutförvaring av radioaktivt avfall och bestrålat kärnbränsle.⁷⁶ För ett slutförvar, som kan ha miljöpåverkande effekter även utanför Sveriges gränser krävs också samråd med grannländerna. Det är då Naturvårdsverket som sköter dessa kontakter /SKB 2008/.

Direktivet uppställer krav på att nationell myndighet, innan det att tillstånd för ett projekt som omfattas av direktivet meddelas, utreder och prövar projektets sannolika betydande miljöpåverkan. Syftet med MKB är att varje medlemsstat ska ordna former för bedömning av denna miljöpåverkan för att skydda människors hälsa, garantera biologisk mångfald och förbättra miljön i allmänhet /Hörnberg-Lindgren 2005/. Den svenska modellen för MKB har kommit att kritiserats i miljörettslig litteratur. En av anledningarna till kritiken är att det verkar finnas avvikelser i förhållande till internationell rätt och EG-direktivet. Genom att till exempel inte innehålla en bestämmelse om ansvarig myndighet skapas, enligt Westerlund en otydlighet i regelverket /Westerlund 2003, s 300 ff/.

I Sverige har MKB-direktivet implementerats genom att samla bestämmelserna kring MKB för verksamheter och åtgärder samt för miljöbedömning av planer och program i miljöbalkens kap 6. Till miljöbalken hör också en förordning om MKB och miljöbedömningar. I plan- och bygglagen (PBL) finns kompletterande bestämmelser om MKB och miljöbedömning av detaljplan. Utöver miljöbalken och PBL finns även kompletterande sektorslagar med MKB-bestämmelser, till exempel kärntekniklagen. Detta innebär att Sverige har parallella tillståndsprocesser inom ramarna för både miljöbalken och kärntekniklagen.

Även om inriktningen i de olika lagarna skiljer sig åt så till vida att kärntekniklagen är mer inriktad på säkerhet kring och i den kärntekniska anläggningen och miljöbalken är mer generell och tar ett helhetsgrepp på miljöprövningen, ska prövningen i stort ske utifrån samma rättsliga krav. För båda typerna av tillstånd kräver miljöbalken respektive kärntekniklagen upprättande av en MKB, vid prövningen enligt kärntekniklagen beaktas också miljöbalkens allmänna hänsynsregler och kvalitetsnormer, (kärntekniklagen, 5 och 5b §§). Beslutsprocesserna är formellt fristående från varandra även om det är regeringen som fattar beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen och tillåtlighet enligt miljöbalken. Tillstånd enligt miljöbalken meddelas sedan av miljödomstol. Det sker alltså en samordning mellan lagstiftningen genom korsreferenser.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG, om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan kompletterar tidigare nämnda direktiv eftersom det möjliggör miljöbedömning redan

⁷⁵ Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 97/11/EG och direktiv 2003/35/EG.

⁷⁶ De svenska reglerna om MKB ska också ses i ljuset av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i beslutsfrågor, ”Århus-konventionen” från 1998. ”Esbo-konventionen” som trädde i kraft kompletterar denna så till vida att den syftar till att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter och också reglerar allmänhetens rätt att delta i processen.

på strategistadiet. Syftet är att i ett mycket tidigt skede av en nationell beslutsprocess föra in åsikter och resultat av en potentiell miljöpåverkan. Genom bedömning på ett strategistadium är det till exempel möjligt att bedöma konsekvenserna av energipolitiska ställningstaganden som till exempel balansen mellan olika former av elenergiproduktion, till exempel fossila bränslen eller kärnkraft /KOM (2006) 105, s 9/.

En reflektion kan här göras till den rättsliga grund som används vid antagandet av de nämnda miljödirektiven. MKB-direktivet antogs med stöd i EG-fördragets artikel 95 (inre marknad) samt 308, men i ändringarna år 1997 relateras också till de allmänna miljöpolitiska målsättningarna i artikel 130 EG-fördraget. Lagstiftning beträffande den inre marknaden når således också kärnenergi-verksamhet, även om denna också specialregleras i Euratomfördraget. Det senare innehåller som ovan nämnts inte explicit de miljöpolitiska hänsyn som ryms inom ramarna för EG-fördraget och vid antagande av direktiv 85/337 har EG-lagstiftaren inte dragit sig för att komplettera regleringen inom Euratom-området med stöd i EG-fördraget /Ebbesson 2006/. Detta understryker enligt vår mening ytterligare synen på Euratomfördraget som specialreglering, inte en autonom reglering, i förhållande till FEUF. Genom att särskilt specificera att MKB också ska upprättas vid byggande av en kärnteknisk anläggning, kan direktivet tillämpas också på verksamhet som faller inom ramarna för Euratom.

7.5.2 Upplyningsplikt avseende plan för deponi av avfall enligt Euratom

Varje gång en medlemsstat ska ta beslut om eller ändrar beslut kring hanteringen av radioaktivt avfall eller planerar en ny anläggning för hantering av radioaktivt avfall, måste medlemsstaten rapportera detta till kommissionen, (artikel 37 Euratom) /Heuel-Fabianek m fl 2008/. De upplysningar som lämnas till kommissionen ska ge tillräckligt med data för att göra det möjligt att avgöra om genomförandet av sådana planer riskerar att medföra en radioaktiv kontamination av vatten, mark eller luft i en annan medlemsstat. Kommissionen ska sedan yttra sig inom sex månader efter att ha hört den expertgrupp som avses i artikel 31.

Fram till dess att kommissionen har avgett sitt yttrande, kan tillstånd för att utföra arbete med till exempel en anläggning inte ges. Närmare detaljer om hur detta system fungerar fastställs i kommissionens rekommendation 1999/829/Euratom av den 6 december 1999 om tillämpningen av artikel 37 i Euratomfördraget.

Artikel 37 Euratomfördraget föreskriver att:

”Varje medlemsstat skall tillhandahålla kommissionen allmänna upplysningar om varje plan för radioaktivt avfall av alla slag, som gör det möjligt att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat.

Kommissionen skall efter att ha hört den expertgrupp som avses i artikel 31 yttra sig inom sex månader.”

De allmänna upplysningarna är information om:

- a) Lokaliseringsorten och dess omgivning.
- b) Anläggningen.
- c) Utsläpp av luftburna radioaktiva ämnen från anläggningen under normala förhållanden.
- d) Utsläpp av radioaktiva ämnen i vätskeform från anläggningen under normala förhållanden.
- e) Deponering av fast radioaktivt avfall från anläggningen.
- f) Oplanerade utsläpp av radioaktiva ämnen.

Artikel 37, som är tillämplig också i förhållande till upprättande av en slutförvarsanläggning, är som synes relativt återhållsam. För att informationsplikt ska föreligga krävs att medlemsstaten gör en bedömning om gränsöverskridande risk. Samtidigt får kommissionen enligt detta system en viktig roll i följandet av kärnkraftsindustrins utveckling, EU-domstolen i /Mål 187/87/.

Syftet med informationslämnandet under artikel 37 är att en medlemsstat, innan en deponi kan färdigställas, i tillräcklig grad informerar kommissionen och därmed andra medlemsstater om potentiella faror för hälsoskydd. Informationen ska enligt EU-domstolens dom i mål 187/87 och kommissionens rekommendation 1999/829 vara kommissionen tillhanda innan tillstånd kan ges.

Rimligen bör medlemsstaten tillhandahålla kommissionen informationen senast sex månader innan beslut om tillstånd ska tas, eftersom det är denna tid som kommissionen har på sig för att avge ett yttrande. Kommissionen kan därefter i sitt yttrande försöka påverka medlemsstaten till exempel i syfte att stärka hälsoskyddande åtgärder.

Det föreligger inga svenska föreskrifter som överlämnar detta ansvar till exempelvis tillståndsinnehavaren, som är fallet för MKB. Enligt ordalydelsen i Euratom och rekommendationen är det medlemsstaten i fråga som ansvarar för informationen och i Sverige har SSM skött rapporteringen med utgångspunkt i information från industrin.⁷⁷

De rättsakter som kan utfärdas för att säkerställa hälsoskyddsintresset, utöver antagandet av de grundläggande normerna, är *rekommendationer* i syfte att säkerställa harmonisering. Harmoniserande lagstiftning i form av direktiv kan endast antas i brådskande fall och då som en åtgärd för att få till stånd en anpassning av lagstiftning hos en medlemsstat, (artikel 38.2). Det innebär att lagstiftningskompetensen på området är svag. I praktiken är det endast fråga om reell inverkan genom kommissionens yttrande enligt artikel 37.

På området för deponier har kommissionen lämnat rekommendation 1999/829/Euratom som utmejslar hur förfarandet enligt artikel 37 går till. Rekommendationen från år 1999 är i sin tur baserad på rekommendationer från 1990 och beaktar särskilt de erfarenheter som gjordes vid hanteringen av kärnenergianläggningar i de nya medlemsstaterna i östra EU.

I rekommendationen klarläggs att yttrandet från kommissionen är en förutsättning för att den aktuella medlemsstaten (Sverige) ska kunna lämna tillstånd för uppförande av en deponi, till exempel i form av ett slutförvar. Rekommendationen citerar i detta avseende EU-domstolens avgörande i mål 187/87: ”Av dessa överväganden följer att när det i en medlemsstat krävs tillstånd för deponering av radioaktivt avfall är det, för att kommissionens yttrande skall få full verkan, absolut nödvändigt att denna medlemsstat får kännedom om yttrandet innan den beviljar tillståndet.” En övergripande beskrivning av den svenska ansökan- och tillståndsprcessen ges i figur 7-1.

Kraven i artikel 37 och den ordning som fastställs i rekommendation 99/829 kan liknas vid en MKB, så till vida att det handlar om att tillhandahålla en granskningsaktör ett brett informationsunderlag. Ur ett svensk perspektiv handlar det om att upplysningsskyldigheten ska uppfyllas innan det att tillstånd för byggande av ett slutförvar ges enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

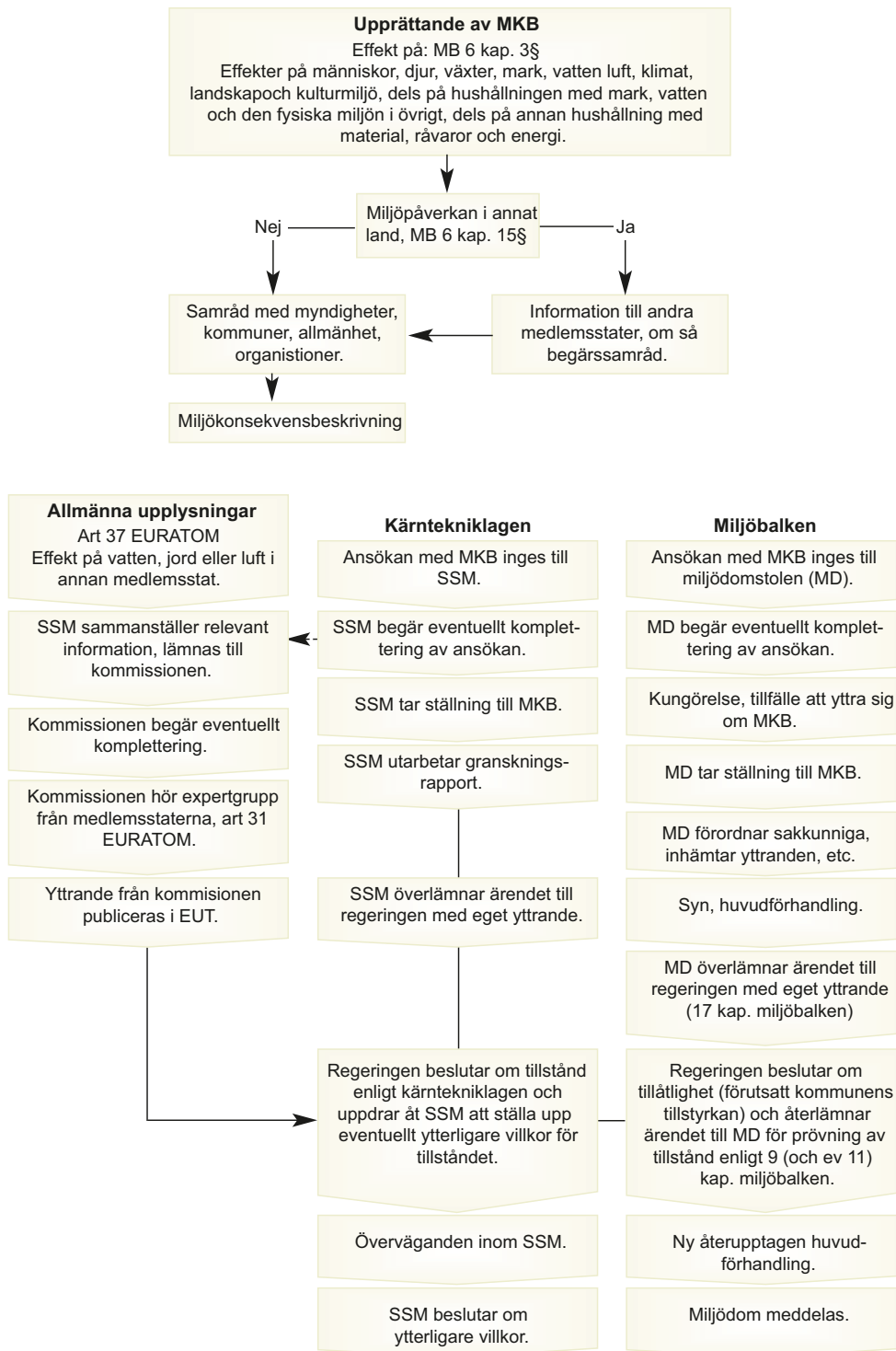
7.6 Avslutande reflektioner kring EU:s reglering av miljöansvar avseende slutstegen i kärnbränslecykeln

7.6.1 Euratom i relation till FEUF

När miljöbalken ersatte miljöskyddslagen, naturresurslagen och andra lagar på miljöområdet medförde detta en stor förändring, så till vida att den generella miljölagstiftningen blev tillämplig även avseende verksamhet som medför joniserande strålning. Skydd mot den joniserande strålningens miljöpåverkan hade dittills särreglerats med hänsyn till den kärntekniska verksamhetens speciella karaktär. Inom kärnkraftssektorn finns dock fortfarande särskild reglering för beaktande av säkerhets- och miljöintressen i kärntekniklagen och strålskyddslagen. Regleringen av skydd mot joniserande och annan strålning har inte införlivats i miljöbalken. Denna särreglering av kärnkraften återfinns också inom EU och på internationell nivå. I EU kvarstår Euratom i princip orört efter den omfattande fördragsrevidering som skett i samband med antagandet av Lissabonfördraget.

I Euratomfördraget saknas en reglering av det övergripande miljöintresset. Därför finns det anledning att framhålla FEUF:s potentiella tillämpning i förhållande till hanteringen av använt kärnbränsle, det vill säga en möjlighet till utfyllnad i förhållande till Euratom-fördragets reglering i syfte att säkerställa miljöansvar. En motsatt syn som också hävdats i doktrin, vore att se Funktions- och Euratomfördragen som autonoma i förhållande till varandra. Miljörättsliga regler inom ramarna för EG-fördraget skulle då generellt *inte* vara tillämpliga i förhållande till verksamhet som faller inom ramarna för Euratom.

⁷⁷ Notera att Sverige i detta fall lämnade informationen efter det att Miljödomstolen meddelat tillstånd, vilket förefaller vara ett brott mot Euratoms regelverk /Miljödomstolen 2007/. Se även /SSM 2009b/.



Figur 7-1. Övergripande beskrivning av den svenska ansökans- och beslutsprocessen.

Vår bedömning är att Euratom-fördraget inte kan anses vara en uttömmande specialreglering. Det är dock ett faktum att både Euratom och FEUF innehåller reglering som till synes överlappar varandra, men för den delen inte behöver vara motstridiga. Trots detta ska framhållas att internationell reglering av miljöansvar ofta begränsas så till vida, att de inte omfattar verksamhet som innebär faror med joniserande strålning. Både internationella konventioner om avfallshantering och motsvarande reglering inom EU tillämpas explicit *inte* avseende kärnavfall på grund av områdets specifika karaktär. Verksamhetens specifika karaktär är grunden för att hela produktionen av atomenergi *särregleras* både internationellt och inom EU. Det ska dock anmärkas att denna reglering till delar respekterar

grundläggande miljörettsliga principer. Vad gäller miljörettslig reglering, så behandlas miljörettsliga subkategorier på olika sätt i förhållande till kärnkraftsområdet.

För *avfallshanteringen* generellt har det varit en utgångspunkt att inte tillämpa generell lagstiftning, vare sig på EU, internationell eller nationell nivå i förhållande till använt kärnbränsle och kärnavfall. De försök som gjorts inom Euratom att skapa en gemensam kärnavfallshantering har misslyckats.

När tillstånd ska lämnas för byggande av en kärnteknisk anläggning, som till exempel ett slutförvar, krävs noggranna iakttaganden av miljöintresset. Miljöansvaret säkerställs för dessa anläggningar genom miljökonsekvensbeskrivningens omfattande krav på beslutsunderlag innan tillstånd kan ges. I fallet med MKB har det inte varit några problem att utsträcka denna lagstiftning till att också omfatta verksamhet med joniserande strålning. Såväl internationella konventioner som EU-direktiv och miljöbalkens regler, är fullt ut tillämpliga inom kärnkraftssektorn. Denna lagstiftningsteknik avviker således från avfallslagstiftningen.

Trots den omfattande regleringen om miljökonsekvensbeskrivning, som ett led i ansvar för miljön i planeringen av kärnteknisk verksamhet, återfinns parallell specialreglering av till synes liknande karaktär också inom ramarna för Euratom artikel 37. Denna artikel var år 1957 en pionjärreglering, eftersom den tvingade fram gränsöverskridande skyldigheter att informera grannländer om potentiella faror vid hanteringen av radioaktivt avfall. Men i ljuset av den moderna MKB-lagstiftningen, förefaller de skyldigheter som finns inom ramarna för till exempel MKB-direktivet täcka de syften som finns med upplysningsskyldigheten enligt artikel 37 Euratom. Icke desto mindre lever denna speciella reglering kvar parallellt med miljökonsekvensbeskrivningen, vilket ger andra medlemsstater en position i Sveriges tillståndsprocedur. Den enda kopplingen som synes finnas mellan dessa procedurer är medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla information.

En rimlig slutsats är därför att MKB-kravet innebär att skyldigheten under artikel 37 är meningslös som komplement, eftersom den inte verkar tillföra något vare sig i informationsväg eller i deltagande för andra medlemsstater. Skyldigheten enligt Euratom kvarstår dock och bidrar till en komplicerad ansvarsbild med överlappande parallell reglering.

7.6.2 Konsekvenser för svensk tillståndsprövning

Den reglering som tillkommit inom Euratom och EU kommer att påverka tillståndsprövningen på två olika sätt. För det första genom miljöbalkens regler som till stor del utgör en implementering av gemenskapsrättsliga direktiv med grund i internationella konventioner. Dessa regler aktualiseras både vid prövningen under kärntekniklagen och miljöbalken. För det andra ska en självständig prövning genomföras av kommissionen enligt Euratom artikel 37. Kommissionens yttrande utgör en förutsättning för att meddela tillstånd på nationell nivå. Att miljödomstolen meddelade tillstånd för rivning av reaktorerna i Studsvik utan att invänta kommissionens yttrande utgjorde således ett formellt brott mot Euratom-fördraget. Det kan tyckas anmärkningsvärt att denna självständiga prövning inom ramen för Euratom inte uppmärksammats i diskussionerna inför den svenska tillståndsprövningen. Detta kan eventuellt förklaras med att prövningen enligt Euratom artikel 37 anses sakna reell betydelse. Icke desto mindre understryker EU-domstolen konsekvent betydelsen av att medlemsstaterna iakttar de förpliktelser som följer av Euratom artikel 37. Här återfinns således en källa till osäkerhet i det kommande förfarandet om prövning av tillstånd för att etablera ett slutförvar i Forsmark som påkallar uppmärksamhet.

Del III

Ansvar för att förhindra att använt kärnbränsle kan bidra till spridningen av kärnvapen

- 8 Internationella förpliktelser om icke-spridning
- 9 Kärnämneskontroll enligt Euratomfördraget
- 10 Svensk reglering för att uppfylla förpliktelserna om icke-spridning
- 11 Tidsbegränsningar av ansvar
- 12 Sammanfattande synpunkter

Den kanske största utmaningen för utvecklingen av civil kärnenergiproduktion är behovet av att skapa ett regelverk som effektivt hindrar att civil kärnteknisk verksamhet bidrar till en ökad spridning av kärnvapen.

Syftet med del av rapporten är att beskriva och analysera hur ansvaret för att upprätthålla internationella förpliktelser om icke-spridning av kärnvapen konkretiseras vid slutförvaring av använt kärnbränsle i Sverige.

Inledningsvis redogörs för utvecklingen av den multilaterala regleringen för att förhindra spridning av kärnvapen. Därefter följer en analys av hur detta regelverk har genomförts på regional europeisk och nationell svensk nivå. Analysen av reglernas genomförande i Sverige fokuserar på det ansvar som åläggs en innehavare av ett tillstånd för slutförvaring av använt kärnbränsle. Denna analys söker framförallt problematisera ansvarets omfång och utsträckning i tiden. Avslutningsvis söker vi identifiera potentiella problem vid tillämpningen av den nuvarande regleringen.

8 Internationella förpliktelser om icke-spridning

De rättsliga principerna för icke-spridning av kärnvapen etableras primärt i mellanstatliga multilaterala konventioner: Stadgan för det internationella kärnenergiorganet IAEA samt Icke-spridningsavtalet. Enligt dessa avtal åläggs de avtalsslutande staterna att medverka till att effektivt förhindra spridningen av militära tillämpningar av kärnteknologisk kunskap samtidigt som utvecklingen av tillämpningar inom den civila sfären ska främjas.

8.1 IAEA

Det internationella atomenergiorganet, IAEA, etablerades 1957 som en funktionell organisation av mellanstatlig karaktär inom FN-strukturen /SÖ 1957:54/.⁷⁸ Organisationen har i dag 151 medlemsstater, däribland samtliga 27 medlemsstater i EU.⁷⁹ Stadgan för IAEA gavs formen av ett ramavtal vilket stadfäster målsättningar för organisationens verksamhet, inrättar gemensamma institutioner och tilldelar dessa kompetenser att fatta beslut för att förverkliga de angivna målsättningarna. De centrala besluten för organisationens löpande verksamhet fattas av dess styrelse. Beslut i alla frågor utom budgeten fattas med enkel majoritet /SÖ 1957:54, artikel VI/.⁸⁰

Enligt organisationens stadga är IAEA:s ändamål att söka påskynda och utvidga kärnenergins bidrag till fred, hälsa och välbefinnande i hela världen /SÖ 1957:54, artikel I/. Organisationen ska därför främja och stödja forskning och utveckling rörande civila tillämpningar av kärnteknologisk kunskap i syfte att bidra till en global ekonomisk tillväxt /SÖ 1957:54, artikel II/. För att uppnå detta ändamål ska organisationen agera som en länk för informationsutbyte och teknologiöverföring mellan medlemsstaterna. IAEA ska även bedriva egen forskningsverksamhet och aktivt bistå medlemsstaterna genom att kunna tillhandahålla såväl tjänster som utrustning och kärnämnen /SÖ 1957:54, artikel III/. Direkt kopplat till denna understödjande verksamhet, gavs IAEA även till uppgift att kontrollera att medlemsstaterna inte kom att utnyttja kärnteknisk utrustning och kärnämnen som ställts till förfogande genom organisationens försorg för militära tillämpningar /SÖ 1957:54, artikel II, III(5) samt XII/.

Definitionen av kärnämnen enligt IAEA-stadgan innefattar plutonium-239, uran-233 samt Uran som anrikats med isotoperna uran-235 och uran-233 /SÖ 1957:54, artikel XX/. Därmed innefattar denna definition använt kärnbränsle. Det ska speciellt noteras att använt kärnbränsle anses utgöra kärnämne även efter det att det placerats i slutförvar.

Den nybildade organisationen gavs härigenom till uppgift att söka upprätthålla en demarkationslinje mellan den civila och militära sfären för användningen av kärnteknologi, en uppgift som kom att förtydligas och genom Icke-spridningsavtalets ikraftträdande 1970 /SÖ 1970:12/.

I stadgan förutses även att IAEA ska kunna komma att ges en direkt kontroll över kärnämnen med militära tillämpningsområden, genom att medlemsstater överlåter dispositionsrätten över sådana material till organisationen /SÖ 1957:54, artikel IX–XI, XII A(5)/. Därigenom skulle plutonium och höganrikat uran från kärnvapenmakternas arsenaler, genom organisationens försorg, successivt kunna omvandlas till kärnbränsle för civil energiproduktion. I detta låg en vision om att IAEA skulle kunna fungera som en mellanhand för överföring av dessa ämnen från den militära till den civila tillämpningssfären; IAEA skulle främja att det smiddes plogbillar av svärd under en nukleär avrustningsprocess.

Som en följd av medlemsstaternas bristande politiska vilja kom emellertid aldrig denna vision att förverkligas. Istället kom kärnvapenmakternas antal att öka och världen att få erfarit en accelererande kärnvapenkapprustning mellan öst och väst.

⁷⁸ Angående Sveriges ratifikation se /Proposition 1957:75/. För en sammanfattande redogörelse för bakgrunden till inrättandet av IAEA se /Cramér m fl 2009, s 65–70/.

⁷⁹ För en redogörelse av de stater som ratificerat IAEA:s stadga 9 december 2009, se IAEA INFCIRC/2/Rev.68.

⁸⁰ I styrelsen är trettiofem medlemsstater representerade enligt ett intrikat kvoteringsystem där de tio, ur ett globalt perspektiv, kärnteknologiskt mest avancerade medlemsstaterna är garanterade en plats tillsammans med tjugofem stater som representerar åtta i avtalet definierade regioner.

8.2 Icke-spridningsavtalet

IAEA-stadgan innebar inte en direkt reglering av användningen av kärnteknologi för militära syften. En sådan reglering kom till stånd först genom Icke-spridningsavtalets ikraftträdande år 1970. Genom avtalet etablerades grundläggande regler för tillämpningen av kärnteknologi vilka i dag är bindande för de 190 avtalsparterna.⁸¹ En grundtanke i avtalet är att separera de militära och civila tillämpningarna av kärnteknologin från varandra och etablera en kontrollerad ogenomtränglig demarkationslinje mellan dessa. Inom den militära tillämpningssfären etableras långtgående restriktioner medan alla staters suveränitet erkänns inom den civila sfären.

Utgångspunkten för detta regelsystem är en omedelbar frysning av, den vid avtalets tillkomst redan etablerade, spridningen av kärnvapen med den långsiktiga målsättningen att få till stånd en total nukleär avrustning. Därigenom etableras en asymmetri mellan avtalets parter: De fem stater som genomfört provsprängningar av kärnvapen före 1 januari 1967 etableras enligt avtalet som legala kärnvapenstater /SÖ 1970:12, artikel IX(3)/ med en skyldighet att, med gott uppsåt, inlåta sig i förhandlingar i syfte att få till stånd en nukleär avrustning.⁸²

De fem legala kärnvapenstaterna förbjuds vidare att direkt eller indirekt överföra kontrollen över kärnladdningar till icke-kärnvapenstater. De förbjuds även att ge varje form av stöd till utvecklingen av kärnvapen i icke-kärnvapenstater.⁸³

Genom symmetriska förpliktelser åläggs alla icke-kärnvapenstater att avstå från kontroll över kärnvapen eller att bedriva verksamhet i syfte att utveckla en nationell kärnvapenkapacitet /SÖ 1970:12, artikel II/. Dessa absoluta restriktioner rörande den militära tillämpningen av kärnteknologiska resurser balanseras av att avtalet bekräftar **alla** staters inneboende rätt att utveckla och upprätthålla en civil kärnkraftsindustri:

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the *inalienable* right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of the Treaty.⁸⁴

Denna nationella suveränitet inom den civila tillämpningssfären bekräftades och förtydligades i slutdokumentet från konferensen om översyn av avtalets tillämpning 2000:

...the Conference confirms that each country's choices and decisions in the field of peaceful uses of nuclear energy should be respected without jeopardizing its policies or international cooperation agreements and arrangements for peaceful uses of nuclear energy and its fuel-cycle policies. /NPT 2000a, s 8/

Det ligger således inom *alla* staters nationella suveränitet att, utan diskriminering, utveckla en nationell civil kärnkraftsindustri och inom ramen för denna suveränitet ligger även kompetensen att fatta beslut om utformningen av kärnbränslecykelns slutsteg.

För icke-kärnvapenstater begränsas denna suveränitet inom den civila sfären av det absoluta förbudet mot användning av kärnteknologisk kunskap inom den militära tillämpningssfären.

⁸¹ Samtliga EU:s medlemsstater har tillträtt Icke-spridningsavtalet. Det ska observeras att de så kallade tröskelstaterna Israel, Pakistan och Indien ej tillträtt avtalet. Nordkorea deklarerade sin avsikt att frånträda avtalet i januari 2003. En redogörelse för det aktuella ratifikationsläget återfinns på <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>.

⁸² Icke-spridningsavtalet, artikel VI: "Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control."

⁸³ Icke-spridningsavtalet, artikel I. Genom Säkerhetsrådets resolution 1540 (2004) har förpliktelsen om att inte sprida kontrollen över kärnvapen utvidgats till att även omfatta spridning till icke-statliga aktörer.

⁸⁴ Icke-spridningsavtalet, (SÖ 1970:12), artikel IV(1). (Kursivering tillagd).

8.2.1 Icke-spridningsavtalets balans mellan kärnvapen- och icke-kärnvapenstater

Av särskild vikt för förståelse av Icke-spridningsavtalet är hur asymmetrin mellan legala kärnvapeninnehavare och icke-kärnvapenstater modererats i syfte att vinna en multilateral acceptans för avtalet. Den bristande ömsesidigheten ifråga om förpliktelser och rättigheter etablerar ett grundläggande spänningsförhållande mellan de två i avtalet definierade ländergrupperna.

Det ska först understrykas att icke-kärnvapenstaternas acceptans av ett påbud om att avstå från att utveckla en nationell kärnvapenkapacitet tillkom under en förespegling om framtida total global kärnvapenavrustning, att den etablerade asymmetrin skulle vara temporär.⁸⁵ Detta förhållande bekräftades vid konferensen om översyn av avtalets tillämpning 1995 då dess giltighet förlängdes för obestämd tid /NPT 1995/. I slutdokumentet från konferensen om översyn av avtalets tillämpning 2000 uttalades:

”The Conference recalls that the overwhelming majority of States entered into legally binding commitments not to receive, manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices in the context, inter alia, of the corresponding legally binding commitments by the nuclear-weapon States to nuclear disarmament in accordance with the Treaty.” /NPT 2000a, s 2/

Det faktum att denna förutsedda avrustningsprocess ännu ej förverkligats utgör en källa för kritik i icke-kärnvapenstater och ett potentiellt hot mot avtalets långsiktiga legitimitet.⁸⁶

Vidare utgör den bekräftade suveräniteten inom den civila sfären en förutsättning för att icke-kärnvapenstaterna ska acceptera kärnvapenmakernas exklusiva monopol inom den militära tillämpningssfären (jämför /Shaker 1980, s 293–315, Müller 2005a, s 43–65, 46–47/). Avtalets otvetydiga stadgande i denna fråga utformades specifikt för att utesluta en tolkning av icke-spridningsregimen som begränsade staters rätt att utveckla kärnteknologier för civila ändamål. Vid översynskonferensen 2000 bekräftades också att principen om staternas suveräna rätt att utveckla nationella civila kärnkraftsprogram utgör ett av avtalets fundamentala målsättningar /NPT 2000a, s 8/. Avtalets attraktionskraft för icke-kärnvapenstater stärks vidare av de förpliktelser som enligt avtalet åläggs alla avtalsslutande stater att bidra till bredast möjliga utbyte av utrustning, material och vetenskaplig/teknologisk information för fredlig tillämpning av kärnenergi. Specifikt åläggs de medlemsstater som förfogar över tillräckliga resurser för att kunna bidra till den fortsatta utvecklingen av kärnenergiverksamhet att aktivt bidra till civila kärnenergiprogram i avtalsslutande icke-kärnvapenstater, detta med speciell hänsyn taget till behoven i utvecklingsländer.⁸⁷

Överföringen av kärnteknisk kunskap till icke-kärnvapenstater har i praktiken kommit att utvecklas såväl på bilateral som på multilateral nivå. Den multilaterala kunskapsöverföringen har till en stor del kommit att administreras och samordnas av IAEA:s avdelning för tekniskt samarbete.⁸⁸

⁸⁵ Jämför kommentaren i /Firmage m fl 1969, s 711–746, s 732–733/: ”The single most important provision of the Treaty, however, from the standpoint of long-term success or failure of its goal of proliferation prevention is Article VI... The Nuclear-weapon states cannot ask of the Non-nuclear weapon states their eternal forbearance from the acquisition of nuclear weapons while the former maintain a position immense power over the latter by reason of such weapons. The Treaty will have continued adherence only if negotiations bring meaningful agreements to end the nuclear arms race and some movement toward nuclear disarmament.”

⁸⁶ Detta faktum illustreras kanske framförallt av de avtalsslutande staternas oförmåga att nå enighet om några materiella slutsatser vid konferensen om översyn av avtalets tillämpning 2005. Jämför slutrapporten från Kommissionen för massförstörelsevapen ”Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms”, Stockholm 2006, s 24–25, 62–66, 94–109. www.wmdcommission.org/files/Weapons_of_Terror.pdf. /Scheinman 2005, s 6, Müller 2005b, s 12–15/.

⁸⁷ Icke-spridningsavtalet, artikel IV(2). Jämför det parallella stadgandet i IAEA-stadgan, artikel III (1–2). I sin analys av Icke-spridningsavtalets tillkomsthistoria beskriver Shaker denna del i avtalet som en kompensatorisk åtgärd till förmån för de avtalsparter som av sagt sig rätten att förse sig med en nukleär arsenal /Shaker 1980 s 375–376/.

⁸⁸ IAEA Department of Technical Cooperation, www-tc.iaea.org. Betydelsen av en kontrollerad kunskapsöverföring för utvecklingen av den civila kärnkraftsindustrin underströks uttryckligen i slutdokumentet från konferensen om översyn av Icke-spridningsavtalets tillämpning 2000: /NPT 2000a, s 11–12/.

Samtidigt ställs krav på att överföringen av kunskap, utrustning och klyvbara materiel ska ske under strikt kontroll av att icke-spridningsprincipen i avtalets artikel III(2) upprätthålls.⁸⁹ Denna kontroll har kommit att verkställas av IAEA genom dess samordning av kärntekniskt samarbete. De teknologiskt avancerade stater som exporterar kärnteknisk utrustning och klyvbara material har vidare självständigt, om än i samordning med IAEA, sedan 1970-talets början utvecklat samarbetsformer för att etablera gemensamma principer för export i samklang med Icke-spridningsavtalets principer – *Zanggerkommittén*⁹⁰ samt *Nuclear Suppliers Group* (NSG).⁹¹

8.2.2 Verifikation och kontroll

I syfte att skapa effektiv verifikation och kontroll över efterlevnaden av Icke-spridningsavtalets förpliktelser åläggs alla icke-kärnvapenstater att acceptera att deras civila kärnenergiprogram underkastas övervakningsåtgärder i syfte att garantera att klyvbara material inte överförs från civila till militära tillämpningar. Denna kontroll- och verifikationsverksamhet ska enligt avtalet verkställas av IAEA /SÖ 1970:12, artikel III(2)/.⁹² För att skapa de rättsliga förutsättningarna för att genomföra denna verksamhet åläggs icke-kärnvapenstater att ingå avtal om kärnämneskontroll med IAEA /SÖ 1970:12, artikel III(4)/.

Kontrollavtal enligt 1967 års modell

Ett modellavtal utarbetades 1967 /IAEA 1967/ och fram till 2005 har 156 stater ingått avtal med IAEA enligt modellavtalet, däribland samtliga EU:s medlemsstater och Euratom /IAEA 2008/.⁹³

IAEA:s kontroll enligt dessa avtal utgår från att de avtalslutande icke-kärnvapenstaterna deklarerar innehavet av speciella klyvbara material inom ramen för befintliga civila kärntekniska anläggningar. Deklarationen ska verifieras av IAEA och utgör därefter en referens för framtida kontroller av att de speciella klyvbara materialen inte lämnar de civila anläggningar som angivits. Den berörda staten är vidare skyldig att upprätthålla ett nationellt kärnämnesregister som fortlöpande ska uppdateras.

Ansvaret för att fullgöra förpliktelserna i ett kontrollavtal åvilar i normalfallet den avtalslutande staten. De icke-kärnvapenstater som är medlemmar i EU har emellertid ingått ett gemensamt kontrollavtal av trilateral karaktär med IAEA till vilket även Euratom är avtalspart.⁹⁴ Enligt detta

⁸⁹ Jämför IAEA-stadgan, artiklarna II, III(5) samt XII enligt vilka IAEA har att kontrollera att organisationens stöd till utvecklingen av civila kärnenergiprojekt inte utnyttjas för militära tillämpningar.

⁹⁰ Zanggerkommittén behandlar frågor om exportkontroll avseende utrustning eller material för tillverkning av särskilda klyvbara material i enlighet med Icke-spridningsavtalets artikel III(2). Kommittén har sökt definiera den närmare innebörden av den berörda varukategorin och etablera principer för exporten av dessa varor till icke-kärnvapenstater. Kommitténs verksamhet startade som ett informellt samarbete 1971. Det har därefter kommit att ges en alltmer formell karaktär och dess definition av utrustning och material för tillverkning av särskilda klyvbara material publiceras fortlöpande av IAEA; INFCIRC/209. Angående verksamheten inom ramen för Zanggerkommittén se www.zanggercommittee.org.

⁹¹ Nuclear Suppliers Group (NSG) tillkom främst som en reaktion på den första indiska provsprängningen 1974 vilken gjorde det klart att exporten av civil kärnteknologi kunde överföras till den militära tillämpnings-sfären. Arbetet inom NSG kom att intensifieras 1992 efter det att det stod klart att de existerande exportkontrollerna inte hade förhindrat Irak att fortskrida med utvecklingen av ett nationellt kärnvapenprogram. I NSG ingår idag 44 stater. Angående verksamheten inom NSG se www.nuclearsuppliersgroup.org/. Se även IAEA INFCIRC/539/Rev.1, 29 November 2000. De riktlinjer för export som sedan 1978 antagits inom NSG har fortlöpande publicerats av IAEA; INFCIRC/254/Rev.6/Part 1, 16 May 2003.

⁹² En god beskrivning av IAEA:s kontroll- och verifikationsverksamhet återfinns i den rapport organisationen presenterade vid konferensen för översyn av Icke-spridningsavtalets tillämpning 2000, /NPT 2000b/. IAEA rapporterar tillämpningen av av systemet för kärnämneskontroll årligen med en viss eftersläpning. Se /IAEA 2008/.

⁹³ För Euratom och dess medlemsstater regleras relationen till IAEA rörande övervakning av Icke-spridningsavtalets förpliktelser genom tre olika trepartsavtal: Ett avtal mellan Euratom, de medlemsstater i Euratom som är icke-kärnvapenstater och IAEA, IAEA INFCIRC/193, ett avtal mellan Euratom, Frankrike och IAEA, IAEA INFCIRC/290 samt ett avtal mellan Euratom, Storbritannien och IAEA, IAEA INFCIRC/263.

⁹⁴ Kontrollavtalet; IAEA INFCIRC/193.

avtal ska rapporteringsskyldighet för kärnämneskontroll fullgöras av Euratom genom det regionala system för kärnämneskontroll som etablerats i Euratomfördraget.⁹⁵

Kontrollen av kärnämnen enligt kontrollavtalet ska upphöra först då kärnämnet förbrukats eller späts ut på ett sådant sätt att det inte längre kan användas för kärnteknisk verksamhet eller blivit *praktiskt oåtertagbart*.⁹⁶ Detta innebär att kontrollen av kärnämne som placerats i en slutförvarsanläggning måste fortsätta om det finns en möjlighet till återtagbarhet även efter det anläggningen förslutits.⁹⁷ I ett flertal rapporter av policykaraktär har IAEA slagit fast att kärnämneskontroll enligt Kontrollavtalet sannolikt måste fortgå efter det att förslutning av slutförvaret ägt rum /se IAEA 1996, 2001, s 13/.

Tilläggsprotokoll för mer långtgående kärnämneskontroll

Enligt 1967 års modellavtal begränsas IAEA:s mandat av att inspektionerna ska föranmälans samt endast omfatta deklarerade anläggningar. Denna begränsning kom att uppfattas som ett allt större problem under 1990-talet, speciellt mot bakgrund av misslyckandet med att upptäcka den irakiska regimen ansträngningar för att utveckla ett nationellt kärnvapenprogram. För att komma till rätta med denna svaghet i systemet presenterade IAEA år 1997, ett modellavtal för mer långtgående kontrollåtgärder, det så kallade tilläggsprotokollet /IAEA 1997a/. Detta innefattar utvidgade skyldigheter att deklarerar kärnteknisk verksamhet samt en acceptans av mer långtgående kontroller från IAEA:s sida. Syftet med tilläggsprotokollet är att ge IAEA möjligheter att spåra, om det sker kärnteknisk aktivitet vid sidan om de deklarerade kärntekniska anläggningarna.

Framförallt ger tilläggsprotokollet IAEA rätt att få information om verksamheter som är relaterade till kärnteknisk verksamhet men som inte hanterar kärnämnen, till exempel kärnteknisk forskning. IAEA:s inspektioner enligt tilläggsprotokollet kan därmed omfatta alla byggnader vid en kärnteknisk anläggning, även sådana där kärnämnen inte hanteras. Vidare har IAEA:s inspektörer enligt tilläggsprotokollet rätt att ta omgivningsprover var som helst i landet /IAEA 1997b, artiklarna 4–6/.

I december 2009 var 95 avtal om utökad kärnämneskontroll enligt tilläggsprotokollet i kraft /IAEA 2009a/. Bland de avtalslutande parterna återfinns de medlemsstater i EU som är icke-kärnvapenstater samt Euratom vilka ingått ett trilateralt avtal med IAEA.⁹⁸

Tilläggsprotokollets förpliktelser faller till vissa delar utanför den gemensamma kompetens som tilldelats Euratom. Av detta följer att tilläggsprotokollets förpliktelser delvis fullgörs av Euratom och delvis av gemenskapens medlemsstater.⁹⁹

Kontroll in casu genom beslut i Säkerhetsrådet

Utöver denna avtalsgrundade kontrollverksamhet har FN:s säkerhetsråd vid ett flertal tillfällen *in casu* givit IAEA till uppgift att genomföra kontroller av den kärntekniska verksamheten i icke-kärnvapenstater vilka misstänkts bryta mot Icke-spridningsavtalets förpliktelser. Dessa beslut har

⁹⁵ Kontrollavtalet, artiklarna 3 och 31.

⁹⁶ Kontrollavtalet, artikel 11. Fastställandet av om kärnämne i ett slutförvar är praktiskt oåtertagbart ska ske genom överenskommelse mellan IAEA och EURATOM.

⁹⁷ I kontrollavtalet, artikel 31 anges att i en situation där villkoren i artikel 11 inte uppfyllts, men EURATOM anser att ett återtag av kärnämne som omfattas av kontrollregimen för närvarande i praktiken inte är önskvärt ska EURATOM och IAEA rådgöra om vilka kontrollåtgärder som bör vidtas. Detta stadgande kan tolkas som att det finns ett utrymme att, efter förhandlingar, befria en stat från kraven på kärnämneskontroll även om förutsättningarna i kontrollavtalets artikel 11 inte är uppfyllda.

⁹⁸ Tilläggsprotokollet, Protocol Additional to the Agreement between the Republic of Austria, the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Republic of Finland, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Portuguese Republic, the Kingdom of Spain, the Kingdom of Sweden, the European Atomic Energy Community and the International Atomic Energy Agency in implementation of Article III, (1) and (4) of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, IAEA INFCIRC/193/Add8.

⁹⁹ Tilläggsprotokollet, artikel 2.

grundats på FN-stadgans kapitel VII och har därmed karaktären av tvingande sanktionsåtgärder (se till exempel /FN 1991, FN 2006/).

8.2.3 Frågan om spridning av kärnvapen till icke statliga aktörer

Under 2000-talet, och framförallt efter terrordåden mot mål i New York och Washington 11 september 2001, har risken för spridning av kärnvapen till icke-statliga aktörer kommit att bli en central fråga för det säkerhetspolitiska tänkandet i alla stater.¹⁰⁰ Denna aspekt av spridningsproblematiken omfattas inte direkt av Icke-spridningsavtalets regelverk som är etablerat i ett mellanstatligt sammanhang. Mot denna bakgrund antog FN:s säkerhetsråd 28 april 2004 resolution 1540 rörande åtgärder för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer. Enligt denna förpliktas samtliga FN:s medlemsstater att vidta effektiva åtgärder för att förhindra att terroristgrupper och andra icke-statliga aktörer vinner kontroll över material för utveckling av kärnvapen och andra massförstörelsevapen.¹⁰¹ Denna resolution utgör således ett komplement till Icke-spridningsavtalet med avseende på icke-statliga aktörer. Det ska i detta sammanhang speciellt noteras att resolutionen ålägger FN:s medlemsstater att upprätthålla effektiva fysiska säkerhetsåtgärder vid användning, lagring och transport av klyvbara material med militära användningsområden /FN 2004, § 3/. Resolutionen innefattar slutligen även en uppmaning till alla stater att effektivt genomföra Icke-spridningsavtalets förpliktelser och att lojalt samarbeta inom ramen för IAEA.

Konventionen om förhindrande av nukleär terrorism

Säkerhetsrådets agerande genom resolution 1540 kan delvis sägas utgöra en förlöpare till ett pågående kodifieringsarbete. FN:s Generalförsamling hade redan i december 1996 etablerat en *ad hoc* kommitté med syfte att utarbeta en konvention om förhindrande av nukleär terrorism /FN 1996/. Detta arbete slutfördes 2005 då en konventionstext antogs med enhällighet i Generalförsamlingen /FN 2005/. Konventionen definierar handlingar som anses utgöra nukleär terrorism och ålägger de tillträdande medlemsstaterna att kriminalisera sådana handlingar i nationell rätt /FN 2005, artikel 5/. Staterna påtar sig vidare en allmän skyldighet att samarbeta och att antingen lagföra, eller utlämna för lagföring i en annan stat, individer som misstänks för nukleära terrorismbrott. Slutligen innefattar konventionen en förpliktelse för de avtalslutande staterna att, som en del i ansträngningarna för att förhindra nukleär terrorism, vidta åtgärder för fysiskt skydd av kärnämnen och kärntekniska anläggningar. I detta sammanhang hänvisas särskilt till IAEA:s rekommendationer och åtgärder /FN 2005, artikel 8/.

Konventionen trädde i kraft 7 juli 2007. Sverige har undertecknat konventionen men ännu ej ratificerat denna.¹⁰²

8.2.4 Fysiskt skydd av kärnämnen

Utöver regler om kärnämneskontroll innefattar den internationella regleringen för att motverka spridningen av kärnvapen även regler om fysiskt skydd av kärnämne och kärntekniska anläggningar.

Fysiskt skydd av kärnämnen och kärntekniska anläggningar är, till skillnad om kärnämneskontroll, i huvudsak en verksamhet som genomförs på nationell nivå. Den innefattar suveränitetsnära element

¹⁰⁰ Jämför den europeiska unionens säkerhetsstrategi från 12 december 2003 "Ett säkert Europa i en bättre värld", www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISV.pdf samt den amerikanska säkerhetspolitiska strategin från 17 september 2002 "The National Security Strategy of the United States of America", www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf. Se även slutrapporten från Kommissionen för massförstörelsevapen "Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms", Stockholm 2006, s 83–87. Det ska noteras att FN:s generalförsamling 2005 antog ett utkast till en konvention rörande förhindrande av nukleär terrorism, International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf. Denna konvention har ännu ej trätt i kraft.

¹⁰¹ /FN 2004, § 1/: " ...all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery."

¹⁰² Angående ratifikationsläget se http://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=XVIII~15&chapter=18&Temp=mtdsg3&lang=en#Participants.

som begränsningar av tillgängligheten till delar av det nationella territoriet och offentlig maktutövning av polisiär karaktär. Staterna har därför inte varit villiga att underkasta denna verksamhet en mer långtgående internationell traktatsreglering eller överstatlig kontrollstruktur (jämför redogörelsen i /Stoiber m fl 2003, s 145–146/).

Inom ramen för samarbetet i IAEA antogs redan år 1980 ett utkast till en konvention rörande fysiskt skydd av kärnämnen, vilken trädde i kraft år 1985 med Sverige som avtalspart. Även Euratom och samtliga medlemsstater i gemenskapen har i dag tillträtt konventionen /SÖ 1985:24/.¹⁰³ Syftet med konventionen är att etablera en miniminivå rörande säkerhet och skydd främst vid transporter av kärnämnen.

Under senare delen av 1990-talet kom risken för terroristdåd mot kärntekniska anläggningar och för spridning av kärnämnen till terroristgrupper att få en central betydelse i den säkerhetspolitiska debatten. Detta föranledde IAEA att inleda en process för att utveckla konventionen till att också omfatta fysiskt skydd för kärntekniska anläggningar, inklusive anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle. Förhandlingsprocessen avslutades år 2005, då ett förslag till konventionstillägg presenterades /IAEA 2005/. Tillägget innefattar framförallt förpliktelser för de avtalslutande parterna att, inom sina respektive jurisdiktioner, etablera och upprätthålla ett effektivt system för fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar så länge som det föreligger en risk för att ett intrång kan leda till spridning av radioaktivt material. Vidare understryks, som en grundläggande princip, statens ansvar för att upprätthålla det fysiska skyddet /IAEA 2005, s 3/.¹⁰⁴

Denna utvidgade konvention hade i januari 2010 tillträtts av 34 stater men har ännu ej trätt i kraft.¹⁰⁵ Euratom, och dess medlemsstater har deklarerat sin avsikt att tilltråda konventionstillägget som ett blandat avtal där både gemenskapen och dess medlemsstater är parter (se /IAEA 2009b, s 10/).¹⁰⁶ Denna tillträdesprocess pågår för närvarande.¹⁰⁷

Utöver konventionen har IAEA även utvecklat riktlinjer för fysiskt skydd av kärnämnen och kärntekniska anläggningar. Dessa riktlinjer är adresserade till IAEA:s medlemsstater och är avsedda att fungera som internationellt vedertagna rekommendationer. Rekommendationerna beskriver bland annat krav på åtgärder för att förhindra olovlig befattning med kärnämnen och åtgärder för att förhindra olovligt intrång och sabotage vid kärntekniska anläggningar, inklusive slutförvaringsanläggningar för använt kärnbränsle.¹⁰⁸

8.2.5 Slutförvaringsfrågans ökade relevans för risken för spridning av kärnvapen

Risken för kärnvapenspridning i samband med kärnbränslecykelns slutsteg har sedan 1990-talet kommit att ges en allt större uppmärksamhet i policydiskussioner inom IAEA. Denna utveckling har drivits framåt av flera orsaker. Den förutsedda globala expansionen av civil kärnkraftsproduktion kommer oundvikligen att öka volymen av använt kärnbränsle som måste omhändertas. För de flesta stater utgör en öppen kärnbränslecykel, som avslutas med en slutförvaring av det använda kärnbränslet, det mest attraktiva alternativet. Denna expansion kommer till stora delar att ske i stater som saknar tidigare erfarenhet av kärnteknisk verksamhet. Till denna utveckling ska läggas de

¹⁰³ Angående ratifikationsläget 7 september 2009 se www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf.

¹⁰⁴ Convention on the Physical Protection of Nuclear Material and Nuclear Facilities, article 2A(3): ”...Fundamental Principle A: Responsibility of the State: The responsibility for the establishment and maintenance of a physical protection regime within a State rests entirely with that State.”

¹⁰⁵ För information om tillträdande stater se: Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_amend_status.pdf.

¹⁰⁶ Angående den gemenskapsrättsliga grunden för tillträde se Euratomfördraget, artikel 102.

¹⁰⁷ Euratom fattade beslut om gemenskapens anslutning redan 2007. 2007/513/Euratom: Rådets beslut av den 10 juli 2007 om godkännande av Europeiska atomenergigemenskapens anslutning till den ändrade konventionen om fysiskt skydd av kärnämne och kärnanläggningar – Förklaring från Europeiska atomenergigemenskapen i enlighet med artiklarna 18.4 och 17.3 i konventionen, EGT L 190 2007, s 12–14. Ett flertal av gemenskapens medlemsstater, däribland Sverige, har emellertid ännu inte ratificerat avtalet.

¹⁰⁸ The Physical Protection of Nuclear Material and Facilities, IAEA INFCIRC/225/rev4.

förändrade uppfattningar om hot som utvecklats efter terrorattackerna mot mål i USA den 11 september 2001.

Mot denna bakgrund har IAEA under 2000-talet i ett flertal rapporter behandlat frågan om hur den internationella icke-spridningsregimen kan genomföras effektivt vid slutförvarsanläggningar för använt kärnbränsle. Framförallt har IAEA utrett förutsättningarna för etableringen av multinationella anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle.¹⁰⁹

Även frågan om specifika principer för kärnämneskontroll vid slutförvarsanläggningar har i allt större utsträckning kommit att uppmärksammas inom IAEA. Under år 1994 inleddes ett utredningsarbete rörande genomförande av kärnämneskontroll vid geologiska slutförvarsanläggningar; *Development of Safeguards Approaches for the Final Disposal of Spent Fuel in Geological Repositories*, (SAGOR). I utredningens slutrapport presenterades rekommendationer av generisk karaktär för utformningen av kärnämneskontroll och fysiskt skydd /IAEA 1998/.

Vidare presenterade IAEA år 1997 ett policydokument rörande kärnämneskontroll vid slutförvarsanläggningar under jord /IAEA 1997b/. Som en av de viktigaste slutsatserna i detta dokument fastslås att kärnämneskontroll av ett slutförvar kommer att krävas så länge som det finns ett kontrollavtal i kraft /IAEA 1997b § 3.1.1/. Således ska kärnämneskontrollen fortsätta fram till dess att det använda kärnbränslet är ”praktiskt oåtertagbart”, även efter det att slutförvaret förslutits. I dokumentet understryks vidare vikten av att frågan om kärnämneskontroll integreras redan på projekteringsstadiet och att en överenskommelse mellan den berörda staten och IAEA rörande kontrollåtgärder tillkommer på ett tidigt stadium /IAEA 1997b, § 3.1.4/.

Arbetet inom SAGOR avslutades år 1998 och har därefter fortsatt inom expertgrupp benämnd ASTOR.¹¹⁰ En slutsats som dragits inom denna gruppering är att system för upprätthållande av kärnämneskontroll och fysiskt skydd vid slutförvarsanläggningar måste utvecklas *in casu* för varje specifik anläggning. Utvecklingen av generiska regelverk tycks därmed ha uteslutits från diskussionen /IAEA 2004, s 8/.

I dagsläget har IAEA inte utfärdat specifika regler för långsiktig kärnämneskontroll eller fysiskt skydd vid slutförvarsanläggningar.

8.2.6 Avfallskonventionen

I syfte att etablera internationella minimiregler, presenterade IAEA år 1997 en konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerhet vid hantering av radioaktivt avfall /IAEA 1997c/. Denna konvention hade i december tillträtts av 53 parter,¹¹¹ däribland Euratom och Sverige /SÖ 1999:60/. Denna konvention omfattar förpliktelser rörande kärnsäkerhet och strålskydd och har inte direkt bäring på spridningsproblematiken. Den är emellertid av principiell betydelse för fördelningen av ansvaret för hantering av använt kärnbränsle.

Enligt konventionen åligger det de tillträdande staterna att tillse att det primära ansvaret för säkerheten vilar på innehavaren av ett tillstånd att bedriva en verksamhet som innebär hantering av använt kärnbränsle. Staten har därmed en skyldighet att, genom lagstiftning /SÖ 1999:60, artiklarna 19–20/ och tillsyn, ställa krav på tillståndshavaren för att denne ska uppfylla konventionens krav på säkerhet.

I det fall det inte finns någon tillståndshavare, eller att tillståndshavaren är oförmögen att leva upp till de krav som ställs, har staten således ett ”sistahandsansvar” /SÖ 1999:60, artikel 21/. Denna princip för ansvarsfördelning har indirekt relevans för ansvaret för att upprätthålla regimen om icke-spridning.

¹⁰⁹ Se som exempel /IAEA 2002/. För en redogörelse för IAEA:s policyarbete i denna fråga se /Cramér m fl 2009, s 86–99/.

¹¹⁰ Application of Safeguards TO Repositories.

¹¹¹ För det aktuella ratifikationsläget se /www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv_status.pdf/.

9 Kärnämneskontroll enligt Euratomfördraget

9.1 Euratomfördraget och tilläggsavtalet

Euratomfördraget, som trädde ikraft 15 år före Icke-spridningsavtalet, etablerar ett självständigt system för kontroll av kärnämnen som har stora strukturella likheter med det system som etablerades på multilateral nivå genom IAEA-stadgan år 1957.¹¹² I dag fungerar detta regionala kontrollsystem till största delen samordnat med IAEA i syfte att genomföra förpliktelseerna i Kontrollavtalet vilket baseras på medlemsstaternas förpliktelser enligt Icke-spridningsavtalets artikel III. Liksom IAEA-systemet, utgår regleringen i Euratomfördraget inte från någon begränsning av rätten att utveckla en nationell kärnvapenkapacitet och gör därmed inte någon distinktion mellan kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater. En sådan distinktion har emellertid etablerats i sekundära rättsakter som tillkommit efter Icke-spridningsavtalets ikraftträdande /Euratom 2005, s 1, preambeltexten s 8/.

Ett slutförvar i en stat som är medlem i EU utgör en kärnteknisk anläggning enligt Euratomfördraget och omfattas av den kärnämneskontroll som enligt fördraget ska genomföras av Kommissionen. Enligt Euratomfördraget, artikel 77, etableras ett övergripande mandat för Kommissionen att försäkra sig om att inom medlemsstaternas territorier:

- a) Malmer, råmaterial och speciella klyvbara material inte används för andra ändamål än de av förbrukarna uppgivna.
- b) Föreskrifterna om försörjning iakttas liksom alla särskilda kontrollförpliktelser, som gemenskapen har avtalat med ett tredje land eller en internationell organisation.

Kontrollavtalet med IAEA faller in under Euratoms externa kompetens enligt artikel 77 b). Tilläggsprotokollet faller endast delvis in under denna kompetens.

Kommissionen har, på grundval av den kompetens som etableras i Euratomfördraget artikel 79, antagit sekundära gemenskapsrättsliga regler för genomförande av Euratoms kärnämneskontroll. De centrala bestämmelserna återfinns i förordning (Euratom) 302/2005. Denna förordning utgör direkt gällande rätt i samtliga medlemsstater och är bindande för varje rättssubjekt som uppför eller driver en anläggning för att framställa, separera, uppjobba, lagra eller på annat sätt använda råmaterial eller speciellt klyvbara material /Euratom 2005, artikel 1/. Begreppet ”använda” ska vid tillämpningen ges en vid tolkning som innefattar behandling eller lagring av avfall /Euratom 2005, artikel 3(1)/.

Av detta följer att förordningens förpliktelser är direkt tillämpliga gentemot ett rättssubjekt inom EU som avser att bedriva slutförvaring av använt kärnbränsle. Utöver att förtydliga Euratomfördragets bestämmelser, har förordningen som syfte att genomföra gemenskapens förpliktelser gentemot IAEA enligt Kontrollavtalet samt tillämpliga delar av Tilläggsprotokollet /Euratom 2005, preambeltexten, s 3–7/.

Det regionala system för kärnämneskontroll som inrättas genom Euratomfördraget och förordning 302/2005 innefattar även ett individuellt provningsförfarande. Detta förfarande utgår från den anläggningsbeskrivning som ska upprättas och delges Kommissionen innan en kärnteknisk anläggning får tas i bruk. Denna anläggningsbeskrivning ska sedan fortlöpande uppdateras då anläggningen förändras /Euratom 2005, kapitel II/.¹¹³

Kommissionen ska på grundval av anläggningsbeskrivningen anta särskilda kontrollbestämmelser som är adresserade till det rättssubjekt som berörs /Euratom 2005, preambeltexten, artikel 6/. I dag saknas preciserande reglering på gemenskapsnivå rörande vilka specifika krav rörande kärnämneskontroll som ska ställas på en slutförvarsanläggning.

¹¹² Euratomfördraget, kapitel 7. Angående bakgrunden till utvecklingen av Euratom:s regler om kärnämneskontroll se /Howlett 1990/.

¹¹³ I förordningens bilaga I-D återfinns en mall för rapportering av lagringsanläggningar.

I syfte att fullgöra systemet för kärnämneskontroll enligt Euratomfördraget ska operatören av en slutförvarsanläggning fortlöpande lämna in drifrapporter och inventarieförteckningar till Kommissionen /Euratom 2005, kapitel III/. I fråga om tillämpningen av Kontrollavtalet med IAEA förser Euratom IAEA information om kärnämnesinnehav inom gemenskapens medlemsstater.¹¹⁴

Ansvarsfördelningen mellan Euratom och de enskilda medlemsstaterna har emellertid genom Tilläggsprotokollets ikraftträdande blivit något mer komplex. Tilläggsprotokollet utökar Euratoms rapporteringsskyldighet till IAEA. Detta återspeglas i medlemsstaternas förpliktelser enligt förordning (Euratom) 312/2005.¹¹⁵

Samtidigt etablerar Tilläggsprotokollet även autonoma skyldigheter för medlemsstaterna gentemot IAEA.¹¹⁶ Detta gäller speciellt den utökade verifikations- och inspektionsverksamhet som ska genomföras vid platser där det inte finns någon deklarerad förekomst av kärnämnen.

Detta leder en ökad parallellitet mellan Kommissionen och nationella myndigheter ifråga om tillsyn i relation till Icke-spridningsavtalets förpliktelser. Denna parallellitet ställer krav på samordning mellan de nationella och gemensamma kontrollnivåerna.

I syfte att verifiera kärnämneskontrollen har Kommissionen kompetens att genomföra inspektioner vid kärntekniska anläggningar i medlemsstaterna. Kommissionens inspektörer ska ges tillgång till alla relevanta data rörande kärntekniska anläggningar samt tillträde till alla platser, och alla personer som i sitt yrke befattar sig med material, utrustningar eller anläggningar vilka är föremål för den kontroll som avses i Euratomfördragets kapitel 7.¹¹⁷

9.2 Euratoms kompetens rörande fysiskt skydd för kärnämne och kärntekniska anläggningar

Euratomfördraget innehåller inte någon uttrycklig normgivningskompetens rörande fysiskt skydd av kärnämne och kärntekniska anläggningar. Genom en extensiv tolkning av fördraget, har emellertid Europeiska unionens domstol fastställt att den kompetens som gemenskapen tilldelats genom Euratomfördragets kapitel 7 även innefattar åtgärder för fysiskt skydd.¹¹⁸ På denna grundval har Euratom tillträtt IAEA konventionen om fysiskt skydd av kärnämne, se avsnitt 8.2.4.

Vidare har Euratom, genom domstolens extensiva tolkning av Euratomfördragets kompetensomfång, även tillförsäkrats en kompetens att anta sekundära gemenskapsrättsliga regler och genomföra kontrollåtgärder inom detta område. Hitintills har denna regleringskompetens på gemensam nivå inte kommit att utnyttjas.

¹¹⁴ Kontrollavtalet, artikel 8.

¹¹⁵ I bilaga II till förordningen /Euratom 2005/ återfinns en specifikation av de upplysningar som krävs för att informationskyldigheten enligt Tilläggsprotokollet ska uppfyllas.

¹¹⁶ Tilläggsprotokollet, artikel 2

¹¹⁷ Euratomfördraget, artikel 81.

¹¹⁸ Ruling delivered pursuant to the third paragraph of Article 103 of the EAEC Treaty 1/78 Draft Convention of the IAEA on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports [1978] ECR 2151, para 21: "...the very expression "safeguards" which the Treaty uses to characterize the provisions of Chapter VII has a wider scope than the mere substitution of a different destination for the one declared by a user of nuclear materials. The Treaty here envisages all diversions of nuclear materials entailing a security risk that is to say the danger of interference with the vital interests of the public and the States. Consequently, there can be no doubt that the concept of "safeguards" within the meaning of the Treaty is sufficiently comprehensive to include also measures of physical protection."

9.3 Den tidsmässiga slutpunkten för Euratom:s kärnämneskontroll

Tillämpningen av förordning (Euratom) 302/2005 med avseende på använt kärnbränsle som förvaras i ett slutförvar upphör då detta *i praktiken inte är återvinningsbart*.¹¹⁹ Förordningen saknar en närmare definition av de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att använt kärnbränsle i ett slutförvar i praktiken inte är återvinningsbart. Ytterst förfogar Europeiska unionens domstol över kompetensen att närmare tolka detta begrepp. Förordningens definition av slutpunkten för kärnämneskontrollen är emellertid snarlik motsvarande definition i Kontrollavtalet och bör ges en likartad innebörd. Oavsett den mer precisa tolkningen av begreppet, står det enligt vår mening klart att de förpliktelser rörande kärnämneskontroll som etableras genom förordningen kvarstår i det fall det förvarade använda kärnbränslet anses vara återvinningsbart även efter det att en förslutning av slutförvaret ägt rum. Vilka konkreta krav på åtgärder som Euratom kan komma att ställa för en långsiktig kärnämneskontroll av ett förslutet slutförvar är inte möjligt att definiera i dag. Sannolikt är detta främst beroende av framtida beslut inom IAEA.

¹¹⁹ Kommissionens förordning (Euratom) 302/2005, artikel 1(2).

10 Svensk reglering för att uppfylla förpliktelseerna om icke-spridning

Frågan om kontroll av kärnämnen och kärnteknologisk kunskap har varit aktuell i Sverige ända sedan det första kärnenergiprogrammet år 1956. Detta byggde till stora delar på tekniköverföring från USA. Enligt det bilaterala samarbetsavtalet med USA, förband sig den svenska regeringen att tillåta inspektörer från den amerikanska kärnenergikommissionen att genomföra inspektioner av svenska kärntekniska anläggningar. Syftet var att verifiera efterlevnaden av samarbetsavtalets villkor om att kärnämnen och utrustning som köpts från USA enbart användes för civila tillämpningar. Denna amerikanska inspektionsverksamhet i Sverige kom att expandera i takt med det svenska kärnenergiprogrammets utveckling under 1960-talet.¹²⁰ I och med att Sverige tillträdde Icke-spridningsavtalet 1970, och därmed medgett att den svenska kärntekniska verksamheten skulle underkastas IAEA:s kontroll, förändrades villkoren för samarbetet med USA. Det dröjde emellertid fram till 1975 innan IAEA:s system för kärnämneskontroll fullt ut accepterades i Sverige och ett kontrollavtal med IAEA enligt Icke-spridningsavtalets artikel III kunde träda i kraft /Van Dassen 1998/.

Denna utveckling ställde nya krav på den nationella svenska regleringen och myndighetsstrukturen för kärnsäkerhet och kärnämneskontroll. Redan år 1971 gavs Delegationen för atomenergifrågor, DFA, ansvaret för kontrollen av kärnämnen i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. I och med Kontrollavtalets ikraftträdande utfärdades en ny instruktion för myndigheten¹²¹ som samtidigt bytte namn till Statens kärnkraftinspektion SKI.¹²² SKI ålades nu att handha sådana uppgifter med avseende på kontroll av kärnämne och kärnteknisk utrustning som följer av Sveriges internationella åtaganden eller i övrigt är påkallade från allmän synpunkt.¹²³ Därmed inrättades ett register över kärnämnen vid svenska kärntekniska anläggningar i enlighet med Kontrollavtalet. Det är emellertid först genom kärntekniklagens ikraftträdande år 1984 som frågan om ansvar för Sveriges internationella åtaganden om icke-spridning får ett generellt uttryck i svensk lagstiftning.

10.1 Kärntekniklagens reglering av ansvar för icke-spridning

Kärntekniklagen kan beskrivas som en säkerhetslag som syftar till att säkerställa att krav på säkerhet i den kärntekniska verksamheten tillgodoses.¹²⁴ Lagen har dessutom till syfte att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella förpliktelser om att förhindra spridning av kärnvapen.

Slutförvaring av använt kärnbränsle utgör en kärnteknisk verksamhet i den mening som avses i kärntekniklagen /Lag 1984:3, § 2(1d)/. Verksamheten är därmed tillståndspliktig enligt denna lag som även etablerar grundläggande villkor för dess bedrivande /Lag 1984:3, § 5/.

Använt kärnbränsle utgör kärnämne i lagens mening /Lag 1984:3, § 2(2c)/ fram till dess att det placerats i slutförvar. Det använda kärnbränslet utgör därefter kärnavfall /Lag 1984:3, § 2(3a)/. Denna definition stämmer ej överens med motsvarande definition i IAEA-stadgan enligt vilken använt kärnbränsle anses utgör kärnämne även efter det att det placerats i slutförvar, se avsnitt 8.1. Det centrala övergripande stadgandet återfinns i kärntekniklagens 3 § enligt vilken all kärnteknisk verksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att de förpliktelser som följer av Sveriges internationella åtaganden i överenskommelser som avser att förhindra kärnsprängningar, spridning av kärnvapen

¹²⁰ Angående den inspektionsverksamhet som bedrevs i Sverige av Atomic Energy Commission 1960–1972 se /Håkansson och Jonter 2007, s 58–60/. Angående bakgrunden till denna verksamhet se /Jonter 1999/.

¹²¹ Förordning (1974:427) med instruktion för statens kärnkraftinspektion.

¹²² Kungörelse (1974:429) om ändrad benämning på delegationen för atomenergifrågor.

¹²³ Förordning (1974:427) med instruktion för statens kärnkraftinspektion, artikel 2.

¹²⁴ Lagen utgör därmed ett instrument för att fullgöra Sveriges förpliktelser i enlighet med IAEA-konventionen om säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall. Se avsnitt 9.2.6.

och obehörig befattning med kärnämne och sådant kärnavfall som utgörs av använt kärnbränsle uppfylls, se avsnitt 8.1.¹²⁵

I propositionen till kärntekniklagen understryks den dynamiska karaktären av denna formulering som även ska anses innefatta sådana förpliktelser som Sverige ingår efter lagens ikraftträdande. En tillståndshavare är således skyldig att tåla även framtida mer omfattande begränsningar i sina rättigheter.¹²⁶

I nuläget avses i första hand Icke-spridningsavtalet och de kontrollavtal med IAEA som tillkommit på grundval av Icke-spridningsavtalet /Proposition 1983/84:60, s 81/. I förarbeten nämns vidare Sveriges åtaganden inom ramen för *Nuclear Suppliers Group* samt *Zanggerkommittén*. Även Euratomfördragets bestämmelser rörande kärnämneskontroll samt relevant sekundär gemenskapsrätt innefattas av hänvisningen i Kärntekniklagens § 3 /Proposition 1994/95:118, s 22–23/.¹²⁷ Vidare måste även Sveriges förpliktelser enligt resolutioner från Säkerhetsrådet om att förhindra spridning av kärnvapen till icke-statliga aktörer anses omfattas av hänvisningen /FN 2004/, (jämför med avsnitt 8.3.3). Lagrummet syftar även på internationella överenskommelser som innefattar förpliktelser att förhindra olovlig befattning med kärnämne och använt kärnbränsle även i de fall överenskommelserna inte primärt syftar till att motverka spridningen av kärnvapen. I denna del syftar stadgandet främst på de åtaganden som följer av IAEA-konventionen om fysiskt skydd av kärnämne /Proposition 1992/93:98, s 25/. Det ska i detta sammanhang observeras att Sverige ännu inte tillträtt det tillägg till konventionen om fysiskt skydd av kärnämnen som rör skydd av kärntekniska anläggningar, se avsnitt 9.2.5.¹²⁸

I kärntekniklagen 4 § anges de åtgärder som ska vidtagas för att upprätthålla säkerheten vid en kärnteknisk anläggning. Därigenom etableras således en skyldighet att agera. Skyldigheten att vidta säkerhetsåtgärder inbegriper åtgärder att *förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall*. Med detta avses åtgärder för att säkerställa att kärnämnen inte överförs från den civila till den militära tillämpningssfären och syftar således på de förpliktelser som Sverige har ingått om att förhindra spridning av kärnvapen /Proposition 1983/84:60, s 82/.

Kärntekniklagens 3 § anger även att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter för hur förpliktelserna konkret ska uppfyllas. Implicit innebär detta en hänvisning till de föreskrifter på området som utfärdats av SSM på delegation av regeringen.¹²⁹

Kärntekniklagens 3 och 4 §§ är underförstått adresserade till den som bedriver kärnteknisk verksamhet. Förmågan att uppfylla de krav på åtgärder som fastställts utgör därmed ett villkor för att meddela tillstånd för att bedriva kärnteknisk verksamhet och medför således förpliktelser för tillståndshavaren /Lag 1984:3, 5 §/. Innebörden av detta villkor är att operatören vid ansöknings-tillfället ska visa att verksamheten kommer att bedrivas på ett sådant sätt att Sverige inte riskerar att bryta mot de internationella förpliktelser som uppräknats.

Tillståndshavarens förpliktelser kommer till uttryck i 10 §. Enligt detta stadgande ska tillståndshavaren svara för att vidtaga de åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten i den kärntekniska verksamhet som bedrivs inom ramen för tillståndet. Begreppet säkerhet innefattar

¹²⁵ Genom denna omfångsbestämning neutraliseras den skillnad som finns mellan lagens klassificering av använt kärnbränsle placerat i slutförvar som kärnavfall och motsvarande klassificering i IAEA-stadgan enligt vilken använt kärnbränsle som placerats i slutförvar fortfarande ska anses utgöra kärnämne.

¹²⁶ /Proposition 1983/84:60, s 79–81/ s 81: ”De överenskommelser som här avses är inte begränsade till dem som har ingåtts vid lagens ikraftträdande utan också framledes träffade överenskommelser som innebär åtaganden avseende icke-spridning omfattas av paragrafen... Åtaganden från svensk sa avseende icke-spridning kan ha verkningar i fråga om en tillståndshavares rättigheter. Med hänsyn till det intresse som tillvaratas genom sådana åtaganden är en tillståndshavare i princip skyldig att tåla de begränsningar i hans rättigheter som följer härav.”

¹²⁷ Detta kan tyckas märkligt då Euratomfördragets regler samt de relevanta gemenskapsrättsliga förordningarna utgör direkt tillämplig rätt inom ramen för den svenska rättsordningen.

¹²⁸ Enligt uppgift från Miljödepartementet förbereds en ratifikation vilken är tänkt att ske genom ett regeringsbeslut under våren 2010. Då Sverige, och övriga medlemsstater i Euratom, tillträtt detta konventionstillägg kommer det automatiskt att omfattas av kärntekniklagen 3 §.

¹²⁹ Förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, 20a(2)§.

kravet på att förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall i enlighet med Sveriges internationella åtaganden om att förhindra spridningen av kärnvapen. På konkret nivå får således de internationella avtalen verkan genom tillståndsprövningen i ljuset av kärntekniklagen samt de föreskrifter och specifika villkor som meddelas av Strålsäkerhetsmyndigheten.

Rörande använt kärnbränsle har tillståndshavaren en specifik förpliktelse enligt kärntekniklagen 10 § att *på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt*. Denna förpliktelse är främst adresserad till de aktörer som givits tillstånd för att bedriva kärnenergiproduktion enligt kärntekniklagen; de svenska reaktorinnehavarna. Förpliktelsen har direkt bäring på slutförvaring av använt kärnbränsle och utgör ett villkor för att meddela tillstånd för att driva en kärnreaktor.

De svenska reaktorinnehavarna har valt att fullgöra denna förpliktelse genom ett gemensamt ägt aktiebolag Svensk kärnbränslehantering AB, SKB.¹³⁰ Slutförvaring utgör emellertid en tillståndspliktig verksamhet i sig enligt kärntekniklagen. Därmed följer att de förpliktelser som är förknippade med att bedriva slutförvaring av använt kärnbränsle åvilar SKB. Det är SKB som har att söka tillstånd för slutförvaring av använt kärnbränsle enligt kärntekniklagen. Vid tillståndsprövningen har SKB att påvisa sin förmåga att bedriva verksamheten på ett sätt som gör att Sverige kan fullgöra sina internationella förpliktelser att förhindra spridning av kärnvapen.

I en driftsfas har den tillståndshavare som bedriver slutförvaring av använt kärnbränsle en skyldighet att medverka till att kärnämne inte förs bort från den civila tillämpningssfären. Tillståndshavaren har en skyldighet att upprätthålla strikt kontroll över det använda kärnbränslet och att aktivt förhindra att denna kontroll bryts. Detta ställer krav på utformningen av en anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle.

I konkreta termer innebär detta krav på en hög fysisk skyddsnivå och effektiv övervakning i alla led av slutförvaringsprocessen. Vidare har tillståndshavaren en förpliktelse att lojalt medverka till en effektiv kärnämneskontroll som administreras av IAEA, Euratom och SSM. Tillsynen över efterlevnaden av generella krav i Kärntekniklagen och villkor som meddelats med stöd i lagen samt övervakning och kontroll av slutförvar utövas av SSM /Lag 1984:3, 16 §/.¹³¹

10.1.1 Nationell tillståndsprövning

En prövning av ansökan om tillstånd för att etablera en slutförvarsanläggning för använt kärnbränsle ska innefatta en prövning av om sökande uppfyller de krav i svensk lagstiftning som följer av Sveriges internationella åtaganden att förhindra spridning av kärnvapen. Denna prövning innefattar såväl utformningen av rutiner för kärnämneskontroll som av slutförvarsanläggningens fysiska skydd.

Denna prövning ska, enligt kärntekniklagen, utföras av Regeringen efter ett utlåtande från SSM.¹³² Myndigheten kan inom ramen för denna prövning ange villkor för verksamheten vilka är bindande för tillståndshavaren /Lag 1984:3, 8 §/.

Det ska i detta sammanhang observeras att frågor relaterade till icke-spridning även kan komma att aktualiseras vid den parallella prövning som ska ske i Miljödomstol med tillämpning av miljöbalkens regler.¹³³ Detta bekräftas i miljödomstolens argumentation i dess beslut rörande en ansökan från OKG AB om höjning av effekten två reaktorer vid kärnkraftverket i Oskarshamn. Miljödomstolen fann här att frågan om tillåtlighet föll under stoppregeln i miljöbalken 2 kap 9 § och överlämnade därför ärendet till regeringens avgörande. Motivet till detta var att domstolen menade att det förelåg brister i utformningen av det fysiska skyddet och hänvisade i detta sammanhang till sakkunnigutlåtanden vilka tagit sin utgångspunkt i de rekommendationer rörande fysiskt skydd som utformats av IAEA /Miljödomstolen 2006/.

¹³⁰ Denna delegation av ansvar till SKB grundas på kärntekniklagens 5 §.

¹³¹ Samt Förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, 22 §.

¹³² Förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet, 17 §

¹³³ För en generell analys av de parallella förfarandena för tillståndsprövning, se del II.

10.1.2 Reglering av ansvar för kärnämneskontroll vid en svensk slutförvarsanläggning

Enligt det regleringssystem som etablerats genom Icke-spridningsavtalet, utgör kontroll av kärnämnen det centrala instrumentet för att förhindra en överföring av klyvbara material från den civila till den militära tillämpningssfären. Vid en svensk slutförvarsanläggning kommer kärnämneskontrollen att genomföras genom tillämpningen av tre skilda, men nära sammanlänkande, regelsystem som tillkommit på multilateral, regional respektive nationell nivå: Avtal med IAEA enligt Icke-spridningsavtalets artikel III, Euratomfördragets kapitel 7 samt kärntekniklagen. Det regionala europeiska kontrollsystemet sammanfaller i stort med det multilaterala IAEA-systemet för kärnämneskontroll enligt Kontrollavtalet. De båda systemen här därför i mycket stor utsträckning kommit att koordineras. Inom Unionens medlemsstater är det Kommissionen som på grundval av Euratomfördragets kapitel 7 samt förordning 302/2005 (Euratom) ombesörjer rapporteringen av kärnämnesinnehav till IAEA i enlighet med kontrollavtalet.¹³⁴ De gemenskapsrättsliga reglerna är direkt tillämpliga gentemot en svensk tillståndshavare. Detta innebär att en tillståndshavare för en slutförvarsanläggning, enligt gemenskapsrätten, har en fortlöpande rapporteringsskyldighet till Kommissionen och ska acceptera kontrollåtgärder från Kommissionens sida. Euratomfördraget innehåller även autonoma sanktionsbestämmelser i det fall fördragets regler överträds (Euratomfördragets, artikel 83(1)).

Till skillnad från flera andra medlemsstater i EU upprätthåller Sverige en parallell nationell kontrollstruktur som verkställs av SSM. Detta har sin bakgrund i att Sverige under förhandlingarna om medlemskap i EU hävdade det nationella ansvaret för icke-spridningsfrågor (se /Proposition 1994/95:118, s 22–23/). Den parallellitet som därmed uppkom återspeglas i den gemensamma förklaring om icke-spridning vilken fogades till Anslutningsfördraget (förklaringen är återgiven i /Proposition 1994/95:118, s 23/). På nationell nivå har således SSM givits det övergripande ansvaret för tillsyn över att svenskt kärnämne används såsom det deklarerats i enlighet med Sveriges internationella åtaganden /Lag 1984:3, 16–17 §§/.¹³⁵ I syfte att fullgöra detta ansvar har SSM antagit ett regelverk rörande kärnämneskontroll /SSMFS 2008:3/ och myndigheten för ett nationellt register över innehav av kärnämnen i Sverige. Det ska härskilt observeras att den kontroll som utförs av SSM uttryckligen omfattar såväl kärnämne som använt kärnbränsle vilket placerats i slutförvar.¹³⁶ Kärnämneskontrollen vid en slutförvarsanläggning begränsas därmed inte av kärntekniklagens begränsade definition av begreppet kärnämne, se avsnitt 10.1. SSM genomför självständig tillsyn genom inspektioner och deltar vidare vid alla IAEA-inspektioner i landet.¹³⁷

Tillståndshavarens förpliktelser

Den parallella tillämpningen av kärntekniklagens och Euratoms regler rörande kärnämneskontroll gör sig tydligt gällande ifråga om strukturen av de förpliktelser som riktas mot en tillståndshavare.

På nationell nivå ska tillsynen av efterlevnaden av kärntekniklagen och de föreskrifter som baseras på denna, samt kontroll och övervakning av slutförvar, utövas av SSM /Lag 1984:3, 16 §/. Samtidigt innefattar Sveriges internationella åtaganden rörande icke-spridningen förpliktelser om att tillhandahålla korrekt information och en acceptans av inspektioner som utförs av IAEA eller Kommissionen.

Dessa åtaganden återspeglas i kärntekniklagen som innehåller ett specifikt stadgande enligt vilket den som bedriver, eller har tillstånd att bedriva, kärnteknisk verksamhet, är skyldig att, på begäran av tillsynsmyndigheten, tillhandahålla de upplysningar och den dokumentation som är nödvändig

¹³⁴ Kontrollavtalet, artikel 8.

¹³⁵ Förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten 8 §.

¹³⁶ Ibid, 1 §. I Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (SSMFS 2008:3) om kontroll av kärnämne m m; s 2 anges att: ”Det bör observeras att använt kärnbränsle enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet räknas som kärnämne intill dess det är inplacerat i ett slutförvar. Därefter räknas det som kärnavfall enligt definitionen i lagen. Då kärnämneskontrollen inte upphör för material i ett slutförvar även efter förslutning måste dessa föreskrifter tydligt ange att så är fallet vilket gör att frasen ”använt kärnbränsle som placerats i slutförvar” måste nämnas tillsammans med kärnämne för att vara heltäckande.”

¹³⁷ Förordning (2005:278) om inspektioner enligt internationella avtal om förhindring av spridning av kärnvapen, 3 §.

för tillsynen. Tillsynsmyndigheten ska även ges tillträde till anläggningen för att genomföra undersökningar provtagningar som är nödvändiga för tillsynen /Lag 1984:3, 17(1)§/. Denna skyldighet gäller primärt gentemot SSM /SSMFS 2008:3/, men även gentemot den som utsetts till övervakare av Sveriges internationella förpliktelser för att förhindra spridningen av kärnvapen /Lag 1984:3, 17(2)§/. Konkret syftar detta stadgande på den kärnämneskontroll som genomförs av Kommissionen och IAEA.

Detta innebär att tillståndshavaren, enligt svensk lag, är skyldig att ge IAEA:s och Kommissionens inspektörer tillträde till en slutförvarsanläggning i enlighet med de internationella avtal som åsyftas i kärntekniklagens § 3. Kommissionens rätt till tillträde för att genomföra inspektioner i samband med kärnämneskontroll grundas även direkt på Euratomfördragets bestämmelser (Euratomfördraget, artikel 81).

Parallelliteten i regleringen återspeglas även i kärntekniklagens reglering av sanktioner. SSM har givits en kompetens att verkställa sanktioner enligt Euratomfördragets artikel 83:1 /Lag 1984:3, 18(2)§/. Slutligen föreskrivs även självständiga nationella straffsanktioner i form av böter eller fängelse för det fall en tillståndshavare inte fullgör sin uppgiftsskyldighet till SSM eller till Kommissionen enligt förordning 302/2005 (Euratom) /Lag 1984:3, 27 §/.

Det ska slutligen observeras att SSM ensamt ansvarar för kontakterna med IAEA i enlighet med de delar i Tilläggsprotokollet vilka faller utanför Euratoms kompetensområde. Som nationell tillsynsmyndighet kan SSM, med stöd av kärntekniklagen § 17, begära in uppgifter för att kunna fullgöra informationsskyldigheten till IAEA. Tillståndshavaren är även skyldig att acceptera de inspektioner som avser kärnämneskontroll vilka ska utföras av IAEA. Vad det gäller inspektioner av IAEA som grundas på Tilläggsprotokollets utökade förpliktelser rörande inspektioner för att verifiera kärnämneskontroll, är även en specifik svensk reglering tillämplig /Lag 2000:140/. Denna ska tillämpas för sådana inspektioner som inte kan genomföras med stöd av kärntekniklagen /Lag 2000:140, 1 §/. Detta gäller till exempel inspektioner som ska genomföras på platser där det inte bedrivs någon kärnteknisk verksamhet.

I praktiken har denna komplexa parallellstruktur för kärnämneskontroll enligt Kontrollavtalet i Sverige kommit att hanteras pragmatiskt. Kommissionens och SSM:s verksamheter rörande kärnämneskontroll har samordnats på så sätt att svenska operatörer inger redovisningar till Kommissionen enligt förordning (Euratom) 302/2005, vilka sedan vidarebefordras till IAEA i enlighet med kontrollavtalet. SSM delges därefter kopior av denna korrespondens.¹³⁸

Sannolikt kommer motsvarande rutiner att utvecklas för kärnämneskontroll vid slutförvarsanläggningar.

10.1.3 Fysiskt skydd av kärnämnen och kärntekniska anläggningar

Behovet av att förhindra olovlig befattning med kärnämne har under de senaste tio åren kommit att tillmätas allt större vikten inom den internationella icke-spridningsregimen. Trots detta har Sverige, som medlem i Euratom, ännu inte tillträtt det tillägg till IAEA-konventionen om fysiskt skydd av kärnämne som rör fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar, se avsnitt 8.3.3. Vidare saknas bindande gemenskapsrättslig reglering på området.

Den svenska lagstiftningen på området utgör därmed i huvudsak inte en implementering av internationella förpliktelser eller gemenskapsrätt. I Sverige regleras det fysiska skyddet av kärnämnen och kärntekniska anläggningar i kärntekniklagen 4 § och preciseras genom föreskrifter som utfärdats av den svenska kontrollmyndigheten /SSMFS 2008:12/.¹³⁹ Dessa föreskrifter hänvisar till IAEA:s

¹³⁸ Enligt Euratomfördraget, artikel 79, föreligger en skyldighet för operatören att delge nationella myndigheter de meddelanden som de lämnar till Kommissionen. En svensk tillståndshavare har även en långtgående rapporteringsskyldighet direkt till SSM enligt kärntekniklagen 17 § samt /SSMFS 2008:3, 9–14 §§/.

¹³⁹ Föreskrifterna antogs ursprungligen av Statens kärnkraftinspektion, SKIFS 2005:1, och trädde ikraft 1 januari 2007. Dess tillkomst motiverades främst av att en ny hotbild mot svenska kärntekniska anläggningar uppkommit efter terrorattackerna 11 september 2001. För en kommentar se /Isaksson 2005, s 24–29/.

rekommendationer på området¹⁴⁰ och utgår från en hotbild vilken innefattar tre nära relaterade element: 1. Risken för en radiologisk olycka till följd av sabotage mot en kärnteknisk anläggning. 2. Risken för kärnvapenspridning till följd av stöld av kärnämne. 3. Risken för medveten radioaktiv kontamination med stulet kärnämne.¹⁴¹ Föreskrifterna påkallar åtgärder från tillståndshavaren vilka innefattar krav på fysiska barriärer inklusive stängsel och robusta byggnader, övervakning och kontroll av tillträde till anläggningen samt rutiner för att kontrollera att etablerade övervaknings-system fungerar effektivt /SSMFS 2008:12, 4 § samt bilaga 2/.

Frågan om fysiskt skydd är intimt förknippad med förmågan att identifiera hot mot den kärntekniska anläggningens fysiska integritet. I Sverige sker i detta sammanhang en löpande uppföljning och analys av hotbilden genom ett samarbete mellan SSM, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Det ska vidare observeras att det är den svenska polisen, inte tillståndshavaren som har ansvaret, och rätten, att försvara och över huvud taget bruka våld, i syfte att avvärja en attack eller sabotage mot en kärnteknisk anläggning.¹⁴²

Det är SSM som utövar tillsyn av att tillståndshavaren följer de föreskrifter rörande fysiskt skydd som är tillämpliga vid en specifik anläggning. Denna tillsyn utgår från en dokumentation av det fysiska skyddet i en plan som godkänts SSM och följs upp genom regelbundna inspektioner.

Rörande anläggningar för slutförvaring anger föreskrifterna att de är tillämpliga fram till dess att förvaret *slutligt har förslutits* /SSMFS 2008:12, 1 § samt bilaga 1, p 1(2)/: Den närmare innebörden av detta begrepp har inte definierats. Det tycks oss emellertid vara ett rimligt antagande att det råder identitet mellan ”slutligt förslutits” och det vanligen använda begreppet ”förslutits”.

10.1.4 Finansieringsansvar

Innehavare av tillstånd för en kärnteknisk anläggning som ger, eller har givit, upphov till restprodukter ska betala en kärnavfallsavgift vars syfte är att fullt ut täcka den långsiktiga finansieringen för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter. Denna förpliktelse följer av kärntekniklagen 13 § och specificeras i den så kallade finansieringslagen /Lag 2006:647/. Lagen har en primär bäring på reaktorinnehavare som genom fondavsättningar och säkerheter ska garantera finansieringen av framtida kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter inklusive använt kärnbränsle /Lag 2006:647, 4, 6 §§/. Därmed ska kostnaderna för de åtgärder som krävs av tillståndshavaren till en slutförvarsanläggning i syfte att fullgöra Sveriges internationella förpliktelser att förhindra spridning av kärnvapen täckas av de fonderade medlen. Vidare ska avsättningarna täcka statens kostnader för prövning av frågor om slutförvaring samt övervakning och kontroll av slutförvar i enlighet med kärntekniklagen 16 § /Lag 2006:647, 4 §/. Skyldigheten att göra fondavsättningar upphör då tillståndshavaren för den anläggning som givit upphov till restprodukter har fullgjort sina skyldigheter enligt kärntekniklagen 10 §, det vill säga när slutförvaret förslutits /Lag 2006:647, 11 §, Proposition 2005/06:183, s 30/. Detta betyder att en reaktorinnehavares skyldighet att göra avsättningar kommer att upphöra först långt efter det att en reaktor tagits ur bruk.

¹⁴⁰ Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna (SSMFS 2008:12) om fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar, kommentar till 1 §.

¹⁴¹ Ibid, kommentar till § 3.

¹⁴² Jämför Rikspolisstyrelsens allmänna råd om polisinsatser vid kärnkraftverk m m – Överfallsalarm vid allvarligt brottsligt angrepp, RPSFS 2000:55.

11 Tidsbegränsningar av ansvar

Som visats ovan är regleringen för att förhindra att civil kärnteknologisk verksamhet bidrar till spridningen av kärnvapen relativt komplex. Det är fråga om ett regleringssystem i flera nivåer, där den multilaterala regleringsnivån samspelar med den regionala europeiska och nationella svenska nivån. Den multilaterala regleringen ålägger de underliggande nivåerna förpliktelser, som i sin tur omsätts i konkreta skyldigheter för enskilda tillståndshavare att vidtaga åtgärder för kärnämneskontroll och fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar. Detta system har framgångsrikt tillämpats under en relativt lång tid med avseende på kärnteknisk verksamhet av tidsmässigt överblickbar karaktär. Slutförvaring av använt kärnbränsle är emellertid en kärnteknisk verksamhet som saknar överblickbara tidsramar. Detta medför också att ansvaret för att förhindra att det använda kärnbränslet kommer till användning för vapenändamål, inte har en naturlig bortre horisont.

När regelsystemet ska tillämpas med avseende på slutförvaring av använt kärnbränsle, ställs det krav på förutsägbarhet rörande definitionen av skyldigheternas slutpunkt som inte tidigare aktualiserats. Det svenska exemplet illustrerar detta väl.

Genom 10 § kärntekniklagen åläggs tillståndshavaren för en kärnreaktor ett ansvar för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt. Reaktorinnehavare är vidare förpliktad att i samråd bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet för att kunna fullgöra detta ansvar /Lag 1984:3, 11 §/ och svara för kostnaderna för de åtgärder som krävs för att uppfylla detta ansvar /Lag 1984:3, 13 §, Lag 2006:647/. Detta påbud omfattar ansvar för icke-spridning och förhindrande av olovlig befattning med kärnämnen i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Det ska i detta sammanhang understrykas att en slutförvarsanläggning i sig utgör en tillståndspliktig kärnteknisk anläggning. Det av reaktorinnehavarna gemensamt ägda aktiebolaget SKB har givits i uppdrag att bedriva den forsknings- och utvecklingsverksamhet som krävs för att på ett säkert sätt hantera det använda kärnbränslet. SKB kommer också att vara tillståndshavare för denna verksamhet.

Vid en närmare analys bör därför reaktorinnehavarnas ansvar enligt kärntekniklagen 10 § särskiljas från SKB:s ansvar som tillståndshavare för slutförvarsanläggningen.

11.1 Slutpunkten för reaktorinnehavarnas ansvar

En tillståndshavares skyldigheter enligt 10 § kärntekniklagen upphör då de fullgjorts eller att befrielse från dessa skyldigheter medgivits. Beslut om ett sådant medgivande kan fattas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer /Lag 1984:3, 14 §/.

Frågan om när reaktorinnehavarna fullgjort sitt ansvar aktualiserades genom de ändringar i finansieringssystemet för omhändertagande av restprodukter från kärnteknisk verksamhet som infördes år 2008. Ett syfte med dessa förändringar var att etablera en parallellitet mellan upphörandet av skyldigheten att göra fondavsättningar och upphörandet av tillståndshavarens ansvar enligt kärntekniklagen 10 § /Lag 2006:647, 11 §/.

I proposition 2005/06:183 anges otvetydigt att reaktorinnehavarens ansvar enligt kärntekniklagen upphör då slutförvaret förslutits och därefter övertas ansvaret av staten.¹⁴³ Den konkreta innebörden av, eller formerna för, denna ansvarsöverföring anges emellertid inte.

¹⁴³ Se /Proposition 2005/06:183, s 30/: ”De som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ansvarar enligt 10 § kärntekniklagen bl a för att verksamhetens restprodukter slutförvaras, vilket i praktiken innebär att se till så att dessa hamnar i ett förslutet slutförvar. Det långsiktiga ansvaret för slutförvaringen övertas därefter av staten.” Att reaktorinnehavarnas ansvar enligt Kärntekniklagen upphör i och med förslutningen av ett slutförvar är också den slutsats som framkommer i den rapport rörande statens ansvar för slutförvaring som presenterades av SKI år 2007 /SKI/SSI 2007, s 44/.

Det är SSM som har givits ansvaret för att definiera innebörden av ”förslutning” och att bedöma om en sådan genomfört på ett sätt som uppfyller definitionen. SSM har definierat begreppet ”förslutning” till att innebära *att tunnlar och schakt fylls igen upp till markytan*.¹⁴⁴ Vid förslutningen skall vidare en säkerhetsanalys genomföras som omfattar så lång tid som barriärfunktioner behövs, dock minst tiotusen år /SSMFS 2008:21, 10 §/. Denna analys skall därefter ligga till grund för en bedömning av om tillståndshavarens skyldigheter är fullgjorda enligt kärntekniklagen /Lag 1984:3, 16 §/. Denna bedömning utförs av SSM. Rörande det tidsmässiga perspektivet ska det även noteras att förslutning av slutförvar, och därmed slutpunkten för reaktorinnehavarens ansvar, sannolikt kommer att äga rum tidigast 50 år efter det att reaktorn tagits ur drift (jämför /SKI/SSI 2007, s 50/).

11.2 Slutpunkten för SKB:s ansvar

Rörande tidpunkten när en tillståndshavare för en slutförvarsanläggning fullgjort sina skyldigheter enligt kärntekniklagen råder det betydligt större osäkerhet. Vi menar att det står klart att SKB:s skyldigheter enligt kärntekniklagen inte kan anses fullgjorda, och därmed bringas att upphöra, i och med förslutning av det slutförvar för vilket SKB är tillståndshavare. Orsaken till detta är att Sveriges förpliktelser enligt Icke-spridningsavtalet kvarstår även efter förslutning och det föreligger en skyldighet att upprätthålla en effektiv kärnämneskontroll så länge som Kontrollavtal med IAEA är i kraft. Slutpunkten för Kontrollavtalets förpliktelser rörande kärnämneskontroll inträder först när det använda kärnbränslet i slutförvarsanläggningen är *praktiskt oåtertagbart*. Vidare fortsätter de förpliktelser om kärnämneskontroll som etableras genom Euratomfördraget och förordning 302/2005 (Euratom) att ha en självständig bindande verkan för den som bedriver slutförvaring av använt kärnbränsle. Slutpunkten för kärnämneskontroll inom ramen för Euratom definieras till när de det använda kärnbränslet i slutförvarsanläggningen *i praktiken inte är återvinningsbart*. Av detta följer att såväl IAEA som Euratom även efter en förslutning kommer att ställa krav på aktiva kontroll- och skyddsåtgärder.

Slutligen ska det noteras att det, ännu ej ikraftvunna, tillägg till IAEA-konventionen om fysiskt skydd av kärnämnen som rör fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar innebär en skyldighet att upprätthålla ett effektivt fysiskt skydd så länge det finns risk för att ett intrång kan leda till spridning av betydande mängder radioaktivt material.

Det är otvetydigt att tillståndshavaren för slutförvaret, enligt kärntekniklagen och Euratomfördraget har ett ansvar för att dessa internationella förpliktelser fullgörs.¹⁴⁵

Såväl ansvaret enligt kärntekniklagen, relaterat till Sveriges internationella förpliktelser att förhindra spridning av kärnvapen och olovlig befattning med kärnämne, som ansvaret gentemot Euratom kan således fullgöras på ett slutligt sätt först om förslutningen av slutförvaret på ett effektivt sätt omöjliggör framtida återtagande av det deponerade använda kärnbränslet. Först då kan tillståndshavarens ansvar anses som avslutat.

11.2.1 Återtagbarhet efter förslutning?

Den centrala frågan för när skyldigheterna enligt kärntekniklagen och förordning 302/2005 (Euratom) ska anses fullgjorda är således i vilken utsträckning det föreligger återtagandemöjligheter efter det att förslutning skett. Det tycks i dag stå klart att ”förslutning” definitionsmässigt inte innebär ett definitivt hinder mot återtagande.¹⁴⁶ Samtidigt är återtagbarhet inte ett absolut begrepp, det rör sig snarare om en glidande skala. Graden av återtagbarhet är rimligen direkt korrelerad till de krav rörande fysiskt skydd och kärnämneskontroll som kommer att ställas. Ju större möjligheter till

¹⁴⁴ Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (SSMFS 2008:21) om säkerhet vid slutförvaring av kärnämne och kärnavfall, s 2.

¹⁴⁵ Det ska emellertid noteras att SSM:s föreskrifter rörande fysiskt skydd ej är tillämpliga för en slutförvaringsanläggning som ”slutligen förslutits” /SSMFS 2008:12, 1 §, bilaga 1, p 1(2)/.

¹⁴⁶ Enligt SSM innebär begreppet förslutning att ”tunnlar och schakt fylls igen upp till markytan enligt vad som framgår av säkerhetsredovisningen för anläggningen”. Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna (SSMFS 2008:21) om säkerhet vid slutförvaring av kärnämne och kärnavfall, s 2.

återtagande som etableras desto mer långtgående kommer de långsiktiga kraven på fysiskt skydd och kärnämneskontroll att vara.

I Sverige är frågan om återtagbarhet av använt kärnbränsle från ett förslutet slutförvar oreglerad. Att återta det deponerade använda bränslet utgör emellertid en kärnteknisk verksamhet i sig, som därmed kräver tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Den svenska politiska debatten rörande återtagbarhet tycks i dag vara relativt öppen och innefattar en rad argument *pro et contra*.¹⁴⁷ Som argument för en långsiktig återtagbarhet efter förslutning framhålls framförallt vikten av att inte avsäga sig möjligheten att i framtiden utnyttja det använda kärnbränslet som en resurs. Vidare framhålls vikten av att förbehålla sig en möjlighet till att tillämpa annorlunda och bättre former för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle vilka kan komma att utvecklas i framtiden. I en situation då utbudet av kärnbränsle i framtiden bedöms underskrida efterfrågan har framförallt det första av dessa argument kommit att vinna kraft i debatten (se som exempel /Forsström 2010/). De centrala argumenten mot återtagbarhet efter förslutning rör den långsiktiga säkerheten. Återtagbarhet ökar oundvikligen risken för olovlig och oansvarig befattning med kärnämnen. Därmed ställs ökade krav på långsiktigt stabila kontrollstrukturer, som samhället kan komma att få svårt att upprätthålla, framförallt i en situation av politisk och social instabilitet.

I generaliserad form innefattar således denna debatt ett spänningsförhållande mellan viljan att bevara ett framtida flexibelt handlingsutrymme och strävan efter att etablera långsiktig säkerhet. Det ska i detta sammanhang uppmärksammas att SKB i Fud-program 2007 intog en position som söker tillgodose båda sidor i detta spänningsförhållande. SKB slår inledningsvis fast målsättningen att "...[s]lutförvaret för använt kärnbränsle ska utformas på ett sådant sätt att det inte behöver övervakas". Som visats ovan är en förutsättning för att denna målsättning ska kunna uppnås, att slutförvaret försluts på definitivt sätt så att det använda kärnbränslet i detta är praktiskt oåtertagbart. I den följande meningen anges emellertid målsättningen att "...[o]m följande generationer skulle vilja ta upp bränslet igen är detta fullt möjligt" /SKB 2007, s 199/. Det är uppenbart att dessa två angivna målsättningar svårigen går att förena. Det tycks emellertid stå klart att SKB prioriterar den andra målsättningen framför den första /SKB 2007, s 200/.

Således talar mycket för att SKB:s ansvar enligt kärntekniklagen och förordning 302/2005 (Euratom) kommer att kvarstå långt efter det att slutförvarets driftsfas avslutats och anläggningen förslutits.¹⁴⁸ Även SSM tycks ha kommit till samma slutsats. I de allmänna råden till föreskrifterna om kontroll av kärnämnen fastställer myndigheten att "...[d]å kärnämneskontrollen inte upphör för material i ett slutförvar även efter förslutning måste dessa föreskrifter tydligt ange att så är fallet".¹⁴⁹ Att göra prognoser om den tidsmässiga utsträckningen eller konkreta utformningen av skyddsåtgärder är förknippat med stor osäkerhet. Av naturliga skäl saknas det erfarenhet av kärnämneskontroll och fysiskt skydd vid förslutna slutförvar. Det ska i detta sammanhang även noteras att den konkreta innebörden av det långsiktiga ansvaret för kärnämneskontroll och fysiskt skydd av använt kärnbränsle i en slutförvarsanläggning ännu ej preciserats av vare sig IAEA eller Euratom. Den närmare innebörden och tidsutdräkten för SKB:s ansvar efter förslutning kan således inte definieras med utgångspunkt i det existerande regelverket.

I vilken utsträckning reaktorinnehavarna – som ägare till SKB och formella ägare till det använda kärnbränslet – kan anses ha ett kvardröjande ansvar om SKB inte lever upp till sina förpliktelser efter det att förslutning skett, är osäkert och utgör en nära anknuten fråga som saknar ett tydligt svar.

¹⁴⁷ En analys av debattens centrala argument återfinns i /SOU 2010:6, s 43–53/. Denna analys utgår till stora delar från den rapport rörande återtagbarhet som presenterades av /NEA 2001/.

¹⁴⁸ SKI och SSI har noterat denna osäkerhet på ett lakonisk sätt: "SKB:s ansvar enligt Kärntekniklagen är ett långsiktigt åtagande som kvarstår tills alla skyldigheter fullgjorts eller befrielse från dem har medgetts. Det är svårt att nu ha någon uppfattning om när skyldigheterna har fullgjorts enligt Kärntekniklagen, men ansvaret har helt säkert inte fullgjorts förrän efter ett slutförvar slutligt förslutits." /SKI/SSI 2007, s 44/. Det ska observeras att Kärnavfallsrådet tycks företräda en annorlunda uppfattning. Enligt dess mening ska såväl reaktorinnehavarnas som SKB:s ansvar enligt kärntekniklagen anses ha fullgjorts när slutförvaret "slutligen förslutits". SKB:s ansvar enligt miljöbalken kan emellertid komma att ha en längre uträkning i tid /SOU 2010:6, s 41/.

¹⁴⁹ Strålsäkerhetsmyndighetens allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna (SSMFS 2008:3) om tillämpning av kontroll av kärnämne m m, s 2.

12 Sammanfattande synpunkter

Sveriges internationella åtaganden för att förhindra spridning av kärnvapen och olovlig befattning med kärnämne har direkt relevans för slutförvaring av använt kärnbränsle. Konkret ger dessa internationella förpliktelser upphov till krav på effektiv kärnämneskontroll och fysiskt skydd vid en slutförvarsanläggning. De internationella förpliktelserna är bindande för Sverige som stat¹⁵⁰ och har i svensk rätt främst genomförts genom regler i kärntekniklagen och dess följdförfattningar. Dessa regler etablerar en relativt tydligt ansvarsfördelning för genomförande, finansiering och tillsyn av såväl kärnämneskontroll som fysiskt skydd. En operatör av en anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle i Sverige har även skyldigheter rörande kärnämneskontroll enligt direkt tillämpliga gemenskapsrättsliga regler. Båda dessa parallella regelstrukturer syftar till ett effektivt fullgörande av Kontrollavtalet med IAEA, i enlighet med Sveriges förpliktelser enligt Icke-spridningsavtalet.

Strukturellt är denna parallellitet främst en konsekvens av att Sverige, efter inträdet i EU, med framgång har sökt värna en nationell ansvarsmodell, rörande kärnämneskontroll som etablerats genom kärntekniklagens ikraftträdande 1983.

Rörande regleringen av fysiskt skydd för kärnämne och kärntekniska anläggningar är den bindande regleringen på multilateral nivå relativt begränsad. Samtidigt har de uppfattningar om en förändrad hotbild som utvecklats under det senaste årtiondet, genererat argument för en utveckling av tydligare regler rörande fysiskt skydd. Sannolikt kommer det tillägg till IAEA-konventionen om fysiskt skydd för kärnämne som rör fysiskt skydd för kärntekniska anläggningar att träda i kraft inom kort med Euratom och dess medlemsstater som avtalsparter. Konventionen kommer då att omfattas av referensen till Sveriges internationella åtaganden i kärntekniklagens 3 §. Samtidigt etablerar Euratoms tillträde till konventionstillägget en grund för utvecklingen av mer preciserade regler på regional europeisk nivå. Därmed kommer sannolikt en parallellitet mellan gemenskapsreglering och nationell svensk reglering att utvecklas även för fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar.

I stort tycks detta komplexa regelsystem rörande åtgärder för att förhindra spridningen av kärnvapen ha fått en ändamålsenlig tillämpning i Sverige. Samtidigt finns det en risk för att de parallella regelstrukturerna kan ge upphov till svårigheter att identifiera förpliktelser om att vidta konkreta åtgärder och linjer för utkrävande av ansvar. Dessa potentiella problem skulle sannolikt öka om detaljregleringen på europeisk nivå ökade, samtidigt som Sverige sökte vidmakthålla en fortsatt nationell autonomi rörande genomförande av multilaterala förpliktelser om att förhindra spridning av kärnvapen.

Den mest uppenbara problematiken vi identifierat rörande regleringen av ansvaret för att genomföra Sveriges internationella förpliktelser om icke-spridning vid ett slutförvar, rör ansvarets utsträckning i tiden efter det att driftsfasen upphört och förslutning skett.

Så som den svenska regleringen är utformad i dag kommer slutpunkten för SKB:s ansvar sannolikt inte att definieras med utgångspunkt i en bedömning av att skyldigheterna fullgjorts enligt kärntekniklagen. Slutpunkten kommer istället att definieras av ett politiskt beslut om befrielse från ansvar /Lag 1984:3, 14 §/.

Därmed skulle SKB:s ansvar upphöra samtidigt som statsmakternas ansvar för att fullgöra Sveriges internationella förpliktelser om att förhindra kärnvapenspridning och olovlig befattning med kärnämne kvarstår. Konkret innebär detta att staten har att fullgöra skyldigheterna om kärnämneskontroll och fysiskt skydd vid det förslutna slutförvaret. En sådan överföring av ansvar skulle med all sannolikhet främja den långsiktiga säkerheten. Detta antagande stöds av att det kan hållas för troligt att SKB som juridisk person har en kortare institutionell livslängd än Sverige som stat. Vidare talar slutförvaringens karaktär av ett intergenerationellt samhällsansvar för att staten, inte en kommersiell juridisk person, bör bära det långsiktiga ansvaret.

Det kan i detta sammanhang noteras att företrädare för de svenska statsmakterna sedan långt tillbaka tycks ha förordat en sådan långsiktig överföring av ansvar för ett förslutet slutförvar till staten.

¹⁵⁰ Wienkonventionen om traktatsrätt, SÖ 1975:1, artikel 26.

Denna position har emellertid uttryckts i allmänna ordalag utan större konkretion. I propositionen till kärntekniklagen år 1984 förutsattes att innehavet, och därmed ansvaret, för ett slutförvar skulle övertas av en statlig myndighet "...[i] vart fall i ett längre tidsperspektiv – sedan slutförvaren tillslutits" /Proposition 1983/84:60, s 58/. När samma fråga, tjugo år senare, diskuterades i propositionen till en ny finansieringslag hade precisionen i formuleringen knappast ökat:

"De som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ansvarar enligt 10 § kärntekniklagen bl a för att verksamhetens restprodukter slutförvaras, vilket i praktiken innebär att se till så att dessa hamnar i ett förslutet slutförvar. Det långsiktiga ansvaret för slutförvaringen övertas därefter av staten." /Proposition 2005/06:183, s 30/

Vi menar att det finns ett behov av ökad förutsebarhet och tydlighet i denna fråga.

För det första finns det ett behov av att formulera kriterier för när ett beslut om ansvarbefrielse för SKB, och därmed ett statligt ansvarsinträde, kan och bör äga rum. Detta är ett framtida beslut av unik karaktär och kriterierna behöver därmed inte ges formen av generellt tillämplig lag. Inte desto mindre bör de ges en offentlig karaktär och relateras till fullgörandet av specifika åtgärder från SKB:s sida.

För det andra bör det ställas klart att staten, i samband med överföringen av ansvar inträder som ägare till slutförvaret och det använda kärnbränsle som förvaras i detta. Syftet med detta är att tydligt avskära konkurrerande anspråk på förfogande som framförallt skulle kunna komma att aktualiseras vid en eventuell framtida brist på kärnbränsle, vilken skulle leda till att det använda kärnbränslets kommersiella värde som råvara ökade.¹⁵¹

Mot denna bakgrund framstår det som önskvärt att återtagandemöjligheterna efter förslutning minimeras. Därmed kommer behovet av långsiktig övervakning av slutförvaret i syfte att förhindra olovlig befattning med kärnämnen och spridning av kärnvapen att bli så litet betungande som möjligt.

Betydelsen av denna äganderättsövergång är korrelerad till graden av återtagbarhet efter förslutning. Detta då rätten till förfogande över det använda kärnbränslet kommer att sakna värde, om slutförvaret förslutits på ett sådant sätt att återtagbarhet är praktiskt uteslutet.

Det kan invändas att en reglering av principerna för statens sistahandsansvar redan i dag, ett sekel före det att förslutning av ett slutförvar kan komma att äga rum, inte kan få någon reell normerande betydelse. Det har vidare hävdats att en sådan reglering skulle minska tillståndshavarens incitament att leva upp till sitt långsiktiga ansvar (denna uppfattning presenteras i rapporten /SKI/ SSI 2007, s 50/). Vi menar att dessa invändningar knappast är hållbara. Om principer för ett statligt ansvarsövertagande formuleras i dag är det givetvis så att det kommer att uppkomma behov av att fortlöpande anpassa dessa till förändringar i samhället innan ett ansvarsövertagande kan äga rum. Principerna kommer därmed att utvecklas dynamiskt under en längre period. Genom formulera principer redan i dag kan en sådan utveckling ta sin början. Att principer rörande inträdet för statens ansvar per definition skulle minska tillståndshavarens incitament att ta ett långsiktigt ansvar är knappast en hållbar hypotes. De incitament som principerna skulle komma att resultera i beror givetvis på hur principerna utformas. Sannolikt är det fullt möjligt att formulera principer som innefattar villkor vilka främjar tillståndshavarens vilja att fullt ut ta sitt ansvar fram till dess att en ansvarsövergång kan äga rum.

¹⁵¹ Det ska i detta sammanhang noteras att det använda kärnbränslet i en svensk slutförvaringsanläggning inte omfattas av Euratoms försörjningsbyrås optionsrätt till kärnämnen. Se /Proposition 1992/93:19, s 286; Cramér 2005, s 116–141/.

Del IV

Avslutning

13 Slutord

14 Referenser

13 Slutord

Forskningsprojektet har kretsat kring frågan om ansvar. I olika delstudier har vi undersökt det materiella innehållet i det ansvar som utkrävs, vi har undersökt de beslutsprocesser där ansvaret ska bedömas och formuleras och vi har undersökt frågor om ansvarets utsträckning i tid.

Vi har beskrivit ett nationellt rättsligt system med parallella regleringar som innebär parallella och överlappande skyldigheter. Den skillnad som föreligger mellan å ena sidan utformningen av miljöbalkens krav och å andra sidan de krav som ställs enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen väcker frågan om kravnivån för ansvarstagande är lika i de båda systemen. Finns det en skillnad mellan resultatet av de judiciella prövningen i miljödomstolen och den administrativa prövningen hos regeringen och strålsäkerhetsmyndigheten?

Genom att reglera frågan om miljöansvar i flera lagar kan det bli svårt både för SKB och kärnkraftsindustrin att förutse regelverkets tillämpning, men också för myndigheter och domstolar att få överblick över regelverket vid prövning och tillsyn. I den mån det etableras en bild av bristande kontroll över vem som prövar och föreskriver om vad, samt osäkerhet över om verkligen högsta kravnivå ställs i syfte att tillvarata miljöintressen, kan också allmänhetens förtroendet för tillstånds- och tillsynsprocesserna påverkas negativt. Här vill vi framföra att den parallella regleringen som sådan självfallet på grund av otydlighet kan vara betänklig ur perspektivet miljöansvar. Vidare föreligger det en potentiell risk att den parallella prövningen påverkar legitimiteten för de beslut som fattas.

Det finns således mycket som talar för att den existerande parallelliteten bör undanröjas.

En autonom reglering av ansvar för risker med kärnteknisk verksamhet kan anses innebära en ökad tydlighet i ansvarsfrågan och följer också en etablerad internationell regleringstradition, det vill säga att frågan är av så speciell och farlig art att det endast är experter bör hantera den. Mot detta kan anföras att ett ansvarstagande för miljöfrågor innebär hanteringen av komplexa problem, och att eventuell dubbelreglering blir omöjlig att helt undvika. Ett alternativt tillvägagångssätt som då förefaller rimligt, är att istället integrera strålsäkerhetslagstiftningen med miljöbalken. Miljöbalken är en lagstiftning konstruerad för säkerställande av hanteringen av ett speciellt miljöansvar. Ett säkerställande av att detta ansvar kontrolleras och genomförs fullt ut, kräver därför ett inordnande av all miljöfarlig verksamhet under en samlad och samordnad miljöprövning.

Den kärntekniska verksamheten har också gett upphov till en diskussion om ansvar, som är inbäddad i de rättskällor som omgärdar regleringen av det använda kärnbränslet. Detta är en reglering med skilda skyddsintressen: ett säkerhetsintresse, ett strålskyddsintresse, ett övergripande miljöintresse och inte minst ett intresse av att förhindra spridning av kärnvapen. Beroende på var i denna reglering man befinner sig kan statens ansvar betecknas som ”övergripande” eller som ett ”sistahandsansvar”. Reaktorinnehavarnas ansvar beskrivs omväxlande i termer som ett direkt ansvar, ett strikt ansvar, ett producentansvar och ett hållbarhetsansvar. Delvis, men inte konsekvent, kan terminologin knytas till de olika regelverk där diskussionen uppstår. I kärntekniklagen förs diskussionen om ansvar av tradition primärt i termer av ett övergripande och ett direkt ansvar, i förarbetena till finansieringslagen talas om statens sistahandsansvar och knyts till internationellrättsliga förpliktelser, medan principerna om producentansvar och hållbar utveckling kan föras tillbaka till miljölagstiftningen. Oavsett vilken av dessa lagar eller ansvarsbegrepp som används, tycks dock frågan om ansvarets utsträckning i tid ständigt återkomma.

En fråga som ställdes inför denna forskningsuppgift var hur ansvaret såg ut och fördelades i kärnbränslecykelns slutsteg och vi elaborerade med följande tre kategorier: en etableringsfas och en driftfas och fasen efter förslutning.

I kärntekniklagen syns inte mycket av denna distinktion. De extremt långa tidsperspektiv som följer av den högaktiva strålningen från det använda kärnbränslet, och som är ett viktigt argument för att en särreglering av verksamheten, är relativt osynligt i det rättsliga material som omger den kärntekniska verksamheten. Först på föreskriftsnivå anges konkreta tidsperioder – vad som bör iaktas i perspektivet tusen år och tiotusen år. Lagstiftningen, inklusive de olika argument som framförs i förarbetena är uppenbart förankrad i det som är vår verklighet här och nu. Regleringen av den kärntekniska

verksamheten som vi återfinner i kärntekniklagen bygger i grunden på föreställningen om att vi inom överskådlig framtid kommer att hitta en teknisk lösning på problemet med restprodukterna, som gör att tusenårsperspektivet i praktiken kommer att vara irrelevant. Vad som är mer förvånande är möjligtvis att regleringen även i ett mer kortsiktigt perspektiv, har svaga punkter. Vi har uppmärksammat situationen att nuvarande reglering leder till att olika aktörer kan ha överlappande eller delat ansvar. Detta kan tyckas betryggande, men samtidigt är det en ansvarskonstruktion som på ett avgörande sätt bygger på en långsiktig stabilitet hos de juridiska personer som delar ansvaret. Samma problematik återkommer på ett flertal ställen i rapporten i samband med analyser av ansvarets utsträckning i tid. Vi får en situation där regleringen förutsätter det rationella i att fördela ett ansvar på juridiska personer som sträcker sig åtminstone 100 år fram i tiden. Huruvida en sådan förutsättning är rationell eller inte, diskuterades till exempel i samband med den nya finansieringslagens tillkomst och det lär diskuteras även fortsättningsvis. Vi anser att det kan vara av värde att närma sig denna fråga från ett perspektiv där regleringens ändamålsenlighet är utgångspunkten.

Vi menar vidare att det finns ett behov av ökad förutsebarhet och tydlighet rörande slutpunkten för tillståndshavarens ansvar. För det första finns det ett behov av att formulera kriterier för när ett beslut om ansvarbefrielse för SKB, och därmed ett statligt ansvarsinträde, kan och bör äga rum. Detta är ett framtida beslut av unik karaktär och kriterierna behöver därmed inte ges formen av generell tillämplig lag. Inte desto mindre bör de ges en offentlig karaktär och relateras till fullgörandet av specifika åtgärder från SKB:s sida.

För det andra bör det ställas klart att staten, i samband med överföringen av ansvar inträder som ”ägare” till slutförvaret och ges full nyttjanderätt till det använda kärnbränsle som förvaras där.¹⁵² Syftet med detta är att tydligt avskära konkurrerande anspråk på förfogande och nyttjande som framförallt skulle kunna komma att aktualiseras vid en eventuell framtida brist på kärnbränsle vilken skulle leda till att det använda kärnbränslets kommersiella värde som råvara ökade.¹⁵³

Mot denna bakgrund framstår det som önskvärt att återtagandemöjligheterna efter förslutning minimeras. Därmed kommer behovet av långsiktig övervakning av slutförvaret i syfte att förhindra olovlig befattning med kärnämnen och spridning av kärnvapen att bli så litet betungande som möjligt.

Betydelsen av denna äganderättsövergång är korrelerad till graden av återtagbarhet efter förslutning. Detta då rätten till förfogande över det använda kärnbränslet kommer att sakna värde om slutförvaret förslutits på ett sådant sätt att återtagbarhet är praktiskt uteslutet.

Det kan invändas att en reglering av principerna för statens sistahandsansvar redan i dag, ett sekel före det att förslutning av ett slutförvar kan komma att äga rum, inte kan få någon reell normerande betydelse. Det har vidare hävdats att en sådan reglering skulle minska tillståndshavarens incitament att leva upp till sitt långsiktiga ansvar (denna uppfattning presenteras i rapporten /SKI/ SSI 2007, s 50/). Vi menar att dessa invändningar knappast är hållbara. Om principer för ett statligt ansvarsövertagande formuleras i dag, är det givetvis så att det kommer att uppkomma behov av att fortlöpande anpassa dessa till förändringar i samhället innan ett ansvarsövertagande kan äga rum. Principerna kommer därmed att utvecklas dynamiskt under en längre period. Genom formulera principer redan i dag kan en sådan utveckling ta sin början. Att principer rörande inträdet för statens ansvar per definition skulle minska tillståndshavarens incitament att ta ett långsiktigt ansvar är knappast en hållbar hypotes. De incitament som principerna skulle komma att resultera i beror givetvis på hur principerna utformas. Sannolikt är det fullt möjligt att formulera principer som innefattar villkor, vilka främjar tillståndshavarens vilja att fullt ut ta sitt ansvar fram till dess att en ansvarsövergång kan äga rum.

Det ska i detta sammanhang noteras att SSI och SKI i en gemensam rapport som presenterades i december 2006 lämnade ett förslag om att genom ändringar i kärntekniklagen förtydliga statens

¹⁵² Notera här att Euratom, enligt artikel 86 i Euratom-fördraget, äger allt klyvbart material inom Unionen och dessutom har optionsrätt på att förvärva det. Alla som producerat eller importerat klyvbart material har dock i vanliga fall obegränsad rätt att nyttja det. Se /Cramér m fl 2009, s 134 f/.

¹⁵³ Det ska i detta sammanhang noteras att det använda kärnbränslet i en svensk slutförvaringsanläggning inte omfattas av Euratoms försörjningsbyrås optionsrätt till kärnämnen. Se /Proposition 1992/93:19, s 286; Cramér 2005, s 116–141/.

sistahandsansvar för det fall det ej finns någon tillståndshavare /SKI/SSI 2007, s 51/. I samma rapport väcktes även frågan om att staten efter slutförvarets förslutning tar över äganderätten till såväl den kärntekniska anläggningen som det däri förvarade använda kärnbränslet. Dessa centrala frågeställningar ingår i ett tilläggsdirektiv till Utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet, antaget 8 april 2009 /Direktiv 2009:32/. Utredningens slutbetänkande ska redovisas 30 april 2010.

Avslutningsvis bör det understrykas att ur ett långsiktigt perspektiv är det sannolikt främst genom ett väl utformat fysiskt skydd, inte kärnämneskontroll, som icke-spridningsregimen kan upprätthållas vid en försluten slutförvarsanläggning. Det är också detta område som, mot bakgrund av rådande hotbildsuppfattningar, prioriteras av IAEA. Det är därför av mycket stor vikt att svenska myndigheter och SKB engagerar sig i utvecklingen av kunskaper och principer om hur effektiva och långsiktigt stabila system för att förhindra olovlig befattning med kärnämne kan etableras vid en slutförvarsanläggning.¹⁵⁴ Sådan kunskap utgör en nödvändig förutsättning för att kunna delta i utvecklingen av ändamålsenlig reglering på området.

Slutligen bör det påpekas att de utgångspunkter som legat till grund för den nuvarande svenska regleringen är beroende av politiska beslut och omvärldsförändringar. Denna reglering har utvecklats under den politiska förutsättningen att kärnenergiproduktion i Sverige kommer att pågå under en begränsad period. Detta gäller även etablerandet av den parallella ordningen med å ena sidan miljöbalk och å andra sidan reglering av kärnsäkerhet och strålskydd. Den ansvarsmodell som etablerats utgår vidare från en grundtanke om en ”öppen” kärnbränslecykel, där det använda kärnbränslet direktdeponeras. Båda dessa underförstådda förutsättningar är utsatta för ett förändringstryck. Det föreligger i dag en politisk majoritet för en generationsväxling i den svenska kärnkraftsindustrin vilket återspeglas i pågående utredningsarbete rörande förändringar i den svenska lagstiftningen /SOU 2009:88/.

Rörande utvecklingen i ett längre tidsperspektiv ifrågasätts i dag allt oftare rationaliteten i den öppna kärnbränslecykeln och istället förordas ökade insatser för att utveckla en kommersiellt gångbar sluten kärnbränslecykel i kombination med etableringen av en internationell regim för kärnbränsleförsörjning (se /Cramér 2008/). Om denna utveckling förverkligas och bejakas av framtida svenska politiska beslutsfattare, påkallas en grundläggande förändring av den svenska regleringen rörande ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle.

¹⁵⁴ Som ett exempel på sådan verksamhet av teknisk karaktär se /Fritzell 2008/. Det ska i detta sammanhang även noteras att SKI i sin utvärdering av Fud-program 2007, uppmanar SKB att närmare beskriva hur kärnämneskontroll och fysiskt skydd kommer att organiseras i framtida kärntekniska anläggningar. Beskrivningarna bör enligt SKI avse vilka specifika åtgärder som behöver implementeras i de olika stegen från mellanlager till förslutet slutförvar /SKI 2008/.

14 Referenser

Publikationer utgivna av SKB (Svensk Kärnbränslehantering AB) kan hämtas på www.skb.se/publikationer.

Anselm J, 2000. Mellan frälsning och domedag. Brutus Östlings bokförlag, Symposium, Stockholm/Stehag 2000.

Bengtsson B, 1990. Speciell fastighetsrätt, Iustus förlag, Uppsala.

Bengtsson B, Bjällås U, Rubenson S, Strömberg R, 2000. Miljöbalken. En kommentar. Nordstedts lösblad, Stockholm.

Citigroup Global Markets, 2009. New Nuclear – The Economics Says No, 9 november 2009, <https://www.citigroupgeo.com/pdf/SEU27102.pdf>.

Cramér P, 2005. Nationell kärnavfallspolitik i en europeisk union? i Andren M, Strandberg U, red: Kärnavfallens politiska utmaningar, Gidlunds förlag, Stockholm.

Cramér m fl, 2007. Nationellt ansvar för kärnbränsle i en utvidgad europeisk union. Svensk Kärnbränslehantering AB.

Cramér P, 2008. National Sovereignty and the Responsibility for Spent Nuclear Fuel i Engdahl, Ola; Wrangle, Pål red: Law at War: The Law as it was and the Law as it Should Be, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston.

Cramér P, Erhag T, Stendahl S, 2009. Nationellt ansvar för använt kärnbränsle, Santérus Academic Press, Stockholm.

Cusack T F, 2003. A tale of two treaties: An assessment of the Euratom treaty in relation to the EC Treaty. CMLR 40:117–142.

Davies P C G, 2004. European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected issues, European Business Law Library, Ashgate, Surrey.

Direktiv, 2008:151. Kommittédirektiv. Översyn av lagstiftningen på kärnteknik- och strålskyddsområdet.

Direktiv, 2009:31. Tilläggsdirektiv till kärnavfallsrådet (M1992:A).

Direktiv, 2009:32. Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Utredningen om en samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet (M 2008:05).

Direktiv 2009:74. Tilläggsdirektiv till utredningen om samordnad reglering på kärnteknik- och strålskyddsområdet (M2008:05).

Ebbesson J, 2003. Miljörätt, Iustus förlag, Uppsala 2003.

Ebbesson J, 2006. Rättsliga förutsättningar för slutförvar av kärnavfall. Promemoria åt Kasam, 15 november 2006.

Euratom, 2005. Kommissionens förordning (Euratom) 302/2005 om genomförande av Euratoms kärnämneskontroll, EUT L 54.

Firmage E B, 1969. The Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons, AJIL 1969.

Forsström H, 2010. A Fuel Cycle for the 21st Century, IAEA Bulletin 2010/2, www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull492/49204812224.html.

Fritzell A, 2008. Concerns when designing a safeguards approach for the back-end of the Swedish nuclear fuel cycle, SKI Report 2008:18, SKI, Stockholm.

FN, 1991. Security Council Resolution 687 (1991), rörande Irak.

FN, 1996. Measures to eliminate international terrorism UNGA/RES/51/210, New York 17 December 1996.

FN, 2004. Security Council Resolution 1540 (2004).

- FN, 2005.** International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, New York 13 april 2005, UNGA/RES/59/290. http://treaties.un.org/doc/Treaties/2005/04/20050413%2004-02%20PM/Ch_XVIII_15p.pdf.
- FN, 2006.** Security Council Resolution 1696 (2006), rörande Iran.
- Frändberg Å, 2000.** Om rättssäkerhet, JT 2000-01 Nr 2.
- Förordning (1998:900).** Om tillsyn enligt miljöbalken.
- Grunwald J, 2003.** Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, de Gruyter Recht.
- Grunwald J, 1995.** Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, de Gruyter Recht.
- Gustavsson H, 2001.** Rättens polyvalens. Lund Studies in Sociology in Law. Lund.
- Hansson S-O, 2010.** Etiska och filosofiska perspektiv på kärnavfallsfrågan – åtta essäer av Sven-Ove Hanson. Svensk Kärnbränslehantering AB.
- Heuel-Fabianek B, Kümmerle E, Möllmann-Coers M, Lennartz R, 2008.** The relevance of Article 37 of the Euratom Treaty for the dismantling of nuclear reactors. International Journal for Nuclear Power 6/2008.
- Howlett D A, 1990.** Euratom and Nuclear Safeguards, Macmillan London.
- Håkansson A, Jonter T, 2007.** Icke-spridning och kärnämneskontroll, SKI Rapport 2007:45, SKI, Stockholm.
- Hörnberg-Lindgren C, 2005.** Miljökonsekvensbedömningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling, Juridiska institutionen Umeå.
- IAEA, 1967.** The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, IAEA INFCIRC/153 (Corrected).
- IAEA, 1996.** Issues in radioactive waste Disposal, IAEA-TECDOC-909, IAEA, Wien.
- IAEA, 1997a.** Model Protocol Additional to the Agreements(s) Between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards, IAEA INFCIRC/540 (Corrected).
- IAEA, 1997b.** Policy Series No. 15 1997.
- IAEA, 1997c.** Joint Convention on the Safety of Spent Nuclear Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, IAEA INFCIRC/546, 24 December 1997.
- IAEA, 1998.** Safeguards for the final disposal of spent fuel in geological repositories, Report STR-312, IAEA, Department of Safeguards, IAEA.
- IAEA, 2001.** Monitoring of geological repositories for high level radioactive waste, IAEA-TECDOC-1208, IAEA, Wien.
- IAEA, 2002.** Multilateral Approaches to the Nuclear Fuel Cycle: Expert Group Report submitted to the Director general of the International Atomic Energy Agency, IAEA INFCIRC/604.
- IAEA, 2004.** Establishment of IAEA Knowledge of Integrity of the Geological Repository Boundaries and Disposed Spent Fuel in the Context of the Finnish Geological Repository, STUK-YTO_TR 207/May 2004.
- IAEA, 2005.** Nuclear Safety – Measures to Protect Against Nuclear Terrorism. Amendment to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. Report by the Director General, IAEA 6 september 2005, GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6.
- IAEA, 2008.** IAEA Safeguards Statement for 2008. www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2008.pdf
- IAEA, 2009a.** Strengthened Safeguards System: Status of Additional Protocols, IAEA 15 december 2009, www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html.

IAEA, 2009b. Statement delivered by Mr Dominique Ristori, Deputy Director General, Directorate-General for Energy and Transport, European Commission 53rd General Conference of the IAEA, Vienna 14–18 September 2009. www.iaea.org/About/Policy/GC/GC53/Statements/ec.pdf.

Isaksson S, 2005. New Swedish Rules for Physical Protection, *Nucleus* 3/2005.

Janssens A, Hornung-Lauxmann L, Hunter G, 2002. (European Commission, DG Environment). Environmental radioactivity surveillance under the Euratom Treaty. *Nuclear Energy*, 41, No. 5, Oct. 339–346.

Jonter T, 1999. Sverige, USA och Kärnenergin, SKI Rapport 99:21, SKI, Stockholm

Kasam, 2007a. Rapport 2007:1. Slutförvaring av använt kärnbränsle, regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen. Statens råd för kärnavfallsfrågor (KASAM). Rapport från seminarium den 15 november 2006.

Kasam, 2007b. Yttrande över skrivelse från Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskydds-institut angående statens ansvar för slutförvaring av använt kärnbränsle (M2006/6033/MK), Dnr KASAM 20/07.

KOM (2003) 32, slutlig. Förslag till rådets direktiv (Euratom) om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

KOM (2006) 105, slutlig. En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning.

KOM (2008) 790, slutlig. Rådets direktiv (Euratom) om upprättande av en gemenskapsram för kärnsäkerhet.

Lag, 1956:306. Om rätt att utvinna atomenergi m m, (atomenergilagen). Upphävd år 1984.

Lag, 1977:140. Om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m m, (villkorlagen). Upphävd.

Lag, 1979:335. Om förbud mot att under viss tid tillföra kärnreaktorer kärnbränsle, (rådrumslagen). Upphävd.

Lag, 1981:699. Om finansieringen av framtida utgifter för använt kärnbränsle m m.

Lag, 1984:3. Lag om kärnteknisk verksamhet, (kärntekniklagen).

Lag, 1997:1320. Om kärnkraftens avveckling.

Lag, 2000:140. Lag om inspektioner enligt internationella avtal om förhindrande av spridning av kärnvapen.

Lag, 2001:441. Om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Lag, 2006:304. Lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Lag, 2006:647. Lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

Larsson S-E, 1986. Regera i koalition. Den borgerliga trepartiregeringen 1976–1978 och kärnkraften. Bonniers, Stockholm.

Lidskog R (red), 1998. Kommunen och kärnavfallet. Carlssons bokförlag.

Lukes R, 1995. Das Verhältnis des EAG-Vertrages zum EWG/EG-Vertrag, i Ole Due, Marcus Lutter, Jürgen Schwarse (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Band 1, Baden-Baden.

Mahmoudi S, 2003. EU:s miljö rätt, andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm.

Michanek G, 1990. Energirätt, Iustus förlag.

Michanek G, Zetterberg C, 2007. Den svenska miljö rätten, Iustus.

Miljödomstolen, 2006. Växjö tingsrätt. Beslut i mål nr M3171-04, meddelat 2006-03-29.

Miljödomstolen, 2007. Stockholms tingsrätt, avdelning 9, miljödomstolen. Dom 2007-03-16, mål nr M 4286-06, tillstånd enligt miljöbalken till nedmontering och avveckling av kärnreaktorerna R2 och R2-0 i Studsvik, Nyköpings kommun, Södermanlands län.

- MKG, 2007.** Yttrande ställt till miljödepartementet 2007-06-29, ang. M2006/6033/Mk.
- MKG, 2008.** Naturskyddsföreningens och MKG:s yttrande över industrins, SKB:s, forskningsprogram Fud-07. MKG rapport 3, april 2008.
- Müller H, 2005a.** Peaceful uses of nuclear energy and the stability of the non-proliferation regime, i Schmitt, Burkard ed: Effective non-proliferation, Chaillot Paper 77, Institute for Security Studies, Paris.
- Müller H, 2005b.** Farewell to Arms – What is blocking Nuclear Disarmament?, IAEA Bulletin, 46/2.
- Mål C-2/90.** Kommissionen mot Belgien [1992] REG I-4431.
- Mål C-24/09.** Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun genom dess marknämnd, ECR [2009] I-äir.
- Mål C-29/99.** Kommissionen mot Rådet [2002] REG I-11221. EU-domstolen.
- Mål C-70/88.** Parlamentet mot Rådet (Tjernobyl II) [1991] REG I-4529. EU-domstolen.
- Mål 187/87.** Land de Sarre mot Ministre de l'Industrie [1988] REG 5013. EU-domstolen.
- MÖD, 2006:70.** Mål nr M 3363-06. Ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk.
- NEA, 2001.** Considering Reversibility and Retrievability in Geological Disposal of Radioactive Waste, NEA/RWM/RETREV(2001)2, www.oecdnea.org/html/rwm/docs/2001/rwm-retrev2001-2.pdf.
- NPT, 1995.** Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document, Decision 2 Principles and objectives for nuclear non-proliferation and disarmament, NPT/CONF.1995/32 (Part I).
- NPT, 2000a.** 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear weapons, Final Document, NPT/CONF.2000/28, Volume I, Part I.
- NPT, 2000b.** Activities of the International Atomic Energy Agency relevant to Article III of the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, NPT/CONF 2000/9.
- NU, 1976/77:23.** Med anledning av propositionen 1976/77:53 med förslag till lag om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m jämte motioner.
- NU, 1983/84:17.** Om ny lagstiftning på kärnenergiområdet (prop. 1983/84:60).
- Piris J C, 2006.** The Constitution for Europe – a legal analysis. Cambridge University Press, Cambridge.
- Proposition, 1956:178.** Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om rätt att utvinna atomenergi m m (atomenergilag), given i Stockholms slott den 27 april 1956.
- Proposition, 1957:75.** Angående godkännande av Sveriges anslutning till stadgan för det internationella atomenergiorganet.
- Proposition, 1969:28.** Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny miljöskyddslag m m.
- Proposition, 1973:1.** Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74.
- Proposition, 1976/77:53.** Med förslag till lag om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m.
- Proposition 1978/79:218.** Om lag om förbud mot att under viss tid tillföra kärnreaktor kärnbränsle m m.
- Proposition, 1980/81:90.** Regeringens proposition om riktlinjer för energipolitiken.
- Proposition, 1983/84:60.** Ny lagstiftning på kärnenergiområdet.
- Proposition, 1986/87:24.** Om förbud mot nya kärnkraftsreaktorer m m.

Proposition, 1992/93:19. Om upphävande av vissa lagar om ett kontobaserat penningmarknads-system m m.

Proposition, 1992/93:98. Regeringens proposition om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, m m.

Proposition, 1994/95:10. Miljöbalk.

Proposition, 1994/95:118. Lagstiftning med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska atomenergigemenskapen.

Proposition, 1997/98:45. Miljöbalk.

Proposition, 1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m m.

Proposition, 1997/98:145. Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Proposition, 2004/05:65. Århuskonventionen.

Proposition, 2004/05:129. En effektivare miljöprövning.

Proposition, 2005/06:56. En moderniserad rättsprövning m m.

Proposition, 2005/06:76. Kärnsäkerhet och strålskydd.

Proposition, 2005/06:183. Finansieringen av kärnavfallets slutförvaring.

Proposition, 2009/10:172. Kärnkraften – förutsättningar för generationsskifte.

Proposition, 2009/10:173. Kärnkraften – ökat skadeståndsansvar.

Regeringsbeslut, 1976a. Industridepartementet, 1976-05-20, nr 18. Tillstånd att uppföra, inneha och driva en för Forsmarks kraftstation avsedd atomreaktor – Forsmark block 3.

Regeringsbeslut, 1976b. Industridepartementet, 1976-06-21, nr 68.

Regeringsbeslut, 1977. Industridepartementet, 1977-12-22, nr 58. Tillstånd enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m m till fortsatt drift av Barsebäck 2.

Regeringsbeslut, 1978a. Industridepartementet, 1978-10-05, nr 39. Ansökan enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m. (Ringhals).

Regeringsbeslut, 1978b. Industridepartementet, 1978-10-05, nr 40. Ansökan enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m m. (Forsmark).

Regeringsbeslut, 1979a. Industridepartementet, 1979-06-21, nr 70. Tillstånd enligt atomenergilagen (1956:306) till fortsatt drift efter år 1979 av Barsebäck 2.

Regeringsbeslut, 1979b. Industridepartementet, beslut 1979-02-22, nr 22. Uppdrag att bereda vissa ärenden enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m. (Ringhals 3 och Forsmark 1)

Regeringsbeslut, 1979c. Industridepartementet, 1979-06-21, nr 68. Ansökan enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktorer kärnbränsle, m m. (Ringhals 3)

Regeringsbeslut, 1979d. Industridepartementet, 1979-06-21, nr 69. Ansökan enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m. (Forsmark 1)

Regeringsbeslut, 1980a. Industridepartementet, 1980-04-10, nr 35. Ansökan enligt lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle m m. (Ringhals 4)

Regeringsbeslut, 1980b. Industridepartementet, 1980-03-10, nr 36. Ansökan enligt lagen (1977:10) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m. (Forsmark 2)

Regeringsbeslut, 1984a. Industridepartementet, 1984-06-28, nr 73. Ansökan om tillstånd enligt 6 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att första gången tillföra kärnreaktor kärnämne. (Forsmark 3)

Regeringsbeslut, 1984b. Industridepartementet, 1984-06-28, nr 74. Ansökan om tillstånd enligt 6 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att första gången tillföra kärnreaktor kärnämne. (Oskarshamn 3)

- Regeringsbeslut, 1990.** Miljödepartementet, 1990-12-20, nr 21. Program för forskning m m angående kärnkraftsavfallens behandling och slutförvaring.
- Regeringsbeslut, 1998.** Miljödepartementet, 1998-08-20, nr 9. Ansökan om tillstånd att bygga ut det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab) i Oskarshamns kommun.
- Regeringsbeslut, 2000.** Miljödepartementet, 2000-01-24, nr 1. Program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallens behandling och slutförvaring, Fud-program 98.
- Regeringsbeslut, 2001.** Miljödepartementet, 2001-11-01, nr 22. Komplettering av program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallens behandling och slutförvaring, Fud-program 98.
- Regeringsbeslut, 2008.** Miljödepartementet, 2008-11-20, nr 38. Program för forskning, utveckling och demonstration av metoder för hantering och slutförvaring av kärnavfall.
- Regeringsbeslut, 2009.** Miljödepartementet, 2009-12-10, nr 51. Komplettering av Fud-program 2007.
- Riley P, 2004.** Nuclear Waste: Law, Policy and Pragmatism, Ashgate.
- Schagerholm A, 1993.** För het att hantera. Kärnkraftsfrågan i svensk politik 1945–1980, Skriftserie vid Historiska Institutionen vid Göteborgs universitet, nr 3.
- Scheinman L, 2005.** Disarmament: Have the Five Nuclear Powers done Enough? Arms Control Today January/February 2005.
- Shaker M I, 1980.** The Nuclear Non-Proliferation Treaty, Origin and Implementation 1959–1978, Oceana Publications, London, Rome, New York, vol. I.
- SIEPS, 2008.** Euratom och Lissabonfördraget. Stoiber C, Baer A, och Pelzer N.
- SKB, 1979.** KBS-1 – Förglasat avfall från upparbetning. Material angående SKI:s beredning av KBS' geologiska kompletteringsrapport. Svensk Kärnbränslehantering AB. Rapporten finns tillgänglig elektroniskt: http://www.skbn.se/Templates/Standard___15338.aspx.
- SKB, 2007.** Fud-program 2007. Program för forskning, utveckling och demonstration av metoder för hantering av och slutförvaring av kärnavfall. Svensk Kärnbränslehantering AB.
- SKB, 2008.** Lagerbladet nr 12.
- SKI, 2008.** Statens kärnkraftinspektions yttrande över Svensk Kärnbränslehantering AB:s Fud-program 2007. 2008-06-12, SKI 2007/1218.
- SKI/SSI, 2007.** SKI/SSI Rapport 2007/01. Statens ansvar för slutförvaring av använt kärnbränsle, december 2006.
- SOU, 1956:11.** Atomenergin. Betänkande av 1955 års atomenergiutredning.
- SOU, 1966:65.** Luftföroreningar, buller och andra immissioner. Betänkande från Immissions-sakkunniga.
- SOU, 1976:30.** Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.
- SOU, 1980:14.** Betänkande från utredningen om kärnkraftens radioaktiva avfall – organisations- och finansieringsfrågor.
- SOU, 1983:9.** Lagstiftningen på kärnenergiområdet.
- SOU, 1984:76.** Samordnad kärnavfallshantering, planering, tillsyn och finansiering. Betänkande av kommittén för översyn av kärnbränslenämndens verksamhet.
- SOU, 1991:95.** Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.
- SOU, 1993:27.** Förslag till miljöbalk.
- SOU, 1995:50.** Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. Kasam.
- SOU, 1996:103.** Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
- SOU, 1996:147.** Övergångsbestämmelser till miljöbalken.
- SOU, 1997:32.** Följdlagstiftning till miljöbalken.

- SOU, 1999:45.** Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. Rapport från Nationelle samordnaren på kärnavfallsområdet.
- SOU, 2003:100.** Kärnkraftverkens säkerhet och strålskydd.
- SOU, 2004:125.** Betalningsansvaret för kärnavfallet.
- SOU, 2005:83.** Kärnavfall – kostnader och finansiering. Rapport från ett Kasam-seminarium Gimo 16 februari 2005.
- SOU, 2006:43.** Översyn av atomansvaret.
- SOU, 2007:38.** Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007 – nu levandes ansvar, framtida generationers frihet.
- SOU, 2008:70.** Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
- SOU, 2009:88.** Kärnkraft – nya reaktorer och ökat skadeståndsansvar.
- SOU, 2010:6.** Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvaringsprogrammet. Kärnavfallsrådet.
- SSI, 2008.** SSI:s yttrande över SKB:s Fud-program 2007. Yttrande, 2008-05-15, Dnr 2007/2969-26, SSI.
- SSM, 2009a.** Översyn av lagstiftningen på strålsäkerhetsområdet, oktober 2008 och i uppdaterad version januari 2009. Strålsäkerhetsmyndigheten.
- SSM, 2009b.** Decommissioning of the Nuclear Reactors R2 and R2-0 at Studsvik, Sweden – General Data as called for under Article 37 of the Euratom Treaty. SSM rapport 2009:01.
- SSMFS, 2008:3.** Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om kontroll av kärnämne m m.
- SSMFS, 2008:12.** Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om fysiskt skydd av kärntekniska anläggningar.
- SSMFS, 2008:21.** Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om säkerhet vid slutförvaring av kärnämne och kärnavfall.
- SSMFS, 2008:37.** Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter om skydd av människors hälsa och miljön vid slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall.
- Stoiber C, Baer A, Pelzer N, Tonhauser W, 2003.** Handbook on Nuclear Law. IAEA, Wien.
- SÖ 1957:54.** IAEA-stadgan, Statute of the International Atomic Energy Agency, New York 26 oktober 1956, 1957 UNTS 3988.
- SÖ 1970:12.** Icke-spridningsavtalet. Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons 1970 UNTS 10485.
- SÖ 1985:24.** Konventionen om fysiskt skydd av kärnämne.
- SÖ 1999:60.** Konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hanteringen av radioaktivt avfall.
- True C, 2003.** Legislative competences of Euratom and the European Community in the Energy Sector: The Nuclear Package of the Commission. *European Law Review*, s 664–684.
- Van Dassen L, 1998.** Sweden in the Making of Nuclear Non-Proliferation: From Indecision to Assertiveness. SKI Report 98:16, SKI, Stockholm.
- van Dyke J, 2007.** Liability and Compensation for Harm Caused by Nuclear Activities. 35 *Denver Journal of International Law and Policy*, 13–46. (Stockinger H, Van Dyke J, Geistlinger M, Fussek S K och Machart P eds.)
- Vedung E, 1979.** Kärnkraften och regeringen Fälldins fall. Rabén och Sjögren.
- Westerlund S, 1996.** Särskilt yttrande till SOU 1996:103, www.imir.com.
- Westerlund S, 1997.** Särskilt yttrande till SOU 1997:32, www.imir.com.
- Westerlund S, 2003.** Miljörättsliga grundfrågor 2.0. Åmyra Förlag.