

2021-04-30

Dnr: Komm2021/00175/M 1992:A-1

Strålsäkerhetsmyndigheten

Ert Dnr: SSM2021-136

Kärnavfallsrådets remissvar angående Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till föreskrifter om omhändertagande av kärntekniskt avfall

1 Kärnavfallsrådets yttrande

Kärnavfallsrådets synpunkter är av allmän karaktär och rådet har därför valt att inte använda Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM:s) remisslogg.

1.1 Inledning

Kärnavfallsrådet delar SSM:s uppfattning att det finns ett behov av att i myndighetens föreskrifter tydliggöra ansvarsförhållandena och reglerna när det gäller den administrativa hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall enligt 2 § 2. c) och 2 § 3 Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Bestämmelser och ansvarsförhållanden som rör använt kärnbränsle är också viktiga mot bakgrund av genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll¹ IAEA²:s tillämpning av artikel III.1 och III.4 i Fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen.

Bestämmelserna i de föreslagna föreskrifterna när det gäller använt kärnbränsle och kärnavfall gäller sammanfattningsvis:

- planeringen av och planerna för omhändertagandet av avfallet samt ledning och styrning av planeringen för detta,
- indelningen av avfallet i identitetsmärkta avfallsposter, härledning av acceptanskriterier och mottagningskontroll av avfallet,
- avfallsbeskrivningar, kontroll av avfallsposter samt
- registrering av avfall som uppkommit i den kärntekniska verksamheten.

Kärnavfallsrådet anser att föreskrifterna är väl utformade men vill göra ett par påpekanden. Det finns enligt rådet vissa frågetecken kring införandet av en ny avfallsdefinition av använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar och kärnavfall.

¹ Kommissionens förordning (Euratom) nr 302/2005 av den 8 februari 2005 om genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll.

² The International Atomic Energy Agency.

Rådet vill också framhålla att praktiska problem kan uppstå eftersom tillståndshavarna har lagbundna skyldigheter att ta hand om och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall, samtidigt som uppdragstagaren (SKB) har ansvar i samband med mellanlagring och slutförvaring av samma avfall.

Dessutom föreslår Kärnavfallsrådet att SSM bör överväga om det, för den praktiska tillämpningen, vore en fördel om tidpunkterna för genomförandet av föreskrifterna kunde samordnas till några få tidpunkter jämfört med förslaget (se nedan under avsnitt 2 Ärendet).

1.2 Bakgrunden till de förslagna föreskrifterna

SSM har identifierat ett behov av att tydliggöra vem som ansvarar för vad i förhållande till kärntekniklagen respektive strålskyddslagen när det gäller omhändertagande av kärntekniskt avfall. Myndigheten har även sett ett behov av att tydliggöra att det är verksamhetsutövarnas högsta ledning som ansvarar för resurstilldelning, ledning och styrning som leder till att kärntekniskt avfall tas om hand utan onödigt dröjsmål.

Vidare har myndigheten, baserat på erfarenheter från sin tillsyn, kunnat konstatera att:

- den tidigare kravbildningen inte har varit tillräckligt tydlig när det gäller det planeringsarbete som behövs för att ta fram avfallsplaner och att fastställda planer omsätts i faktiska åtgärder så snart som möjligt och rimligt,
- det saknas en tydlig kravbild avseende kärntekniskt avfall som inte kan tas om hand enligt någon befintlig avfallsplan,
- krav på att hanteringen av kärntekniskt avfall ska motiveras har funnits tidigare men syftet och kravets omfattning har varit otydliga, vilket har lett till brister i utredningar och redovisning,
- det finns brister i vissa tillståndshavares motivering av val av metoder för omhändertagande och brister i beskrivning av omhändertagande av kärntekniskt avfall, och
- det finns avsaknad av tidsatta åtgärder och eftersläpning i omhändertagandet av kärntekniskt avfall, och det finns behov av att utveckla kraven på avfallsregister.

1.3 Begreppet kärntekniskt avfall – ett helt nytt begrepp

I inledningen till de förslagna föreskrifterna anges att ord och uttryck som används i kärntekniklagen och strålskyddslagen har samma betydelse i föreskrifterna. Samtidigt införs i föreskrifterna ett nytt begrepp – ”kärntekniskt avfall” - som inte finns definierat i kärntekniklagen. Med begreppet avses ”kärnavfall och kärnämne som inte används på nytt”. Det är ett begrepp med mycket stor spännvidd, som ställer vitt skilda krav på säkerhet och strålskydd. Begreppet omfattar allt ifrån bestrålat kärnbränsle, som placerats i en kylbassäng på ett kärnkraftverk eller i Clab till material som blivit radioaktivt förorenat i en kärnteknisk anläggning eller radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avvecklas.

Enligt Kärnavfallsrådets uppfattning är det svårt att utan precisering förstå innebörden av begreppet ”kärnämne som inte används på nytt”. Med kärnämne avses enligt kärntekniklagen klyvbara grundämnen som kan användas som kärnbränsle, varav de viktigaste i

kärnkraftsammanhang är uran och plutonium. I begreppet ingår också naturligt eller utarmat uran eller torium, som är ämnat att omvandlas till kärnbränsle. Till begreppet ”kärnämne” räknas också kemiska föreningar och legeringar, även när ämnets isotopsammansättning är sådan att en kritisk kedjereaktion inte kan åstadkommas utan anrikning. Den närmaste jämförbara formulering i kärntekniklagen med avseende på begreppet ”kärnämne som inte används på nytt” skulle kunna vara ”använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar” som återfinns i 2 § 2. c.

Kärnavfallsrådet ifrågasätter om ett begrepp, med en från säkerhetsynpunkt så stor spännvidd som den föreslagna, är lämplig att använda i föreskrifterna. Här finns stora risker för misstag i samband med tillämpningen av begreppet. En annan mer formell invändning är att det nya begreppet i myndighetsföreskriften kan komma att strida mot hur definitionerna i kärntekniklagen tillämpas i vissa situationer, och därmed strida mot den formella lagkraftens princip.

Formella lagkraftens princip innebär att en rättsregel inte får strida mot en annan rättsregel på högre nivå – eller annorlunda uttryckt – en lag får endast ändras eller upphävs genom lag. Principen finns uttryckt i 8 kap 18 § regeringsformen och är en viktig komponent i det som gör att rättsreglerna befinner sig i ett hierarkiskt förhållande till varandra. En konsekvens av denna princip är att en förordning eller annan föreskrift med ett innehåll som strider mot en lag inte kan tillämpas.

1.4 Ansvar för att ta hand om använt kärnbränsle och kärnavfall

I de föreslagna föreskrifterna föreskrivs i respektive 2 kap 1 § och 4 kap 1 § att bestämmelserna i respektive kapitel ska iakttas av den som enligt kärntekniklagen (10 § 3) är skyldig att ta hand om kärntekniskt avfall.

I 3 kap 2 § och 4 § tredje stycket anges att föreskrifterna gäller den som är skyldig att ta hand om avfall.

Reaktorinnehavarna, liksom övriga tillståndshavare till kärnteknisk verksamhet, är skyldiga att vidta alla de åtgärder som föreskrifterna anger. Skyldigheterna innebär att tillståndshavaren är ansvarig för att vidta alla de åtgärder som behövs för att uppkommet kärnavfall och kärnämne som inte återanvänds ska kunna hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt. Ansvaret närmar sig enligt förarbetena till kärntekniklagen det strikta och kan inte överlåtas på någon annan (prop. 2009/10:172, s. 57.) Tillståndshavarnas skyldigheter har fullgjorts när anläggningarna har rivits eller friklassats och allt kärnämne och kärnavfall är placerat i slutförvar som slutligt förslutits. Kärntekniklagen använder således begreppet "slutligt förslutits" som en borte gräns för tillståndshavarnas ansvar.

Reaktorinnehavarna har, enligt ett avtal som undertecknades 1980, givit SKB i uppdrag att vidta de flesta åtgärder som behövs i samband med mellanlagring och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Avtalet gäller fortfarande. Reaktorinnehavarna är dock ytterst ansvariga enligt kärntekniklagen för alla de åtgärder SKB vidtar, vilket inkluderar hur bränslet hanteras i slutförvaret. SKB är och förblir en uppdragstagare när det gäller innehavet, inklusive slutförvaringen, av det använda kärnbränslet. (SKB är dock självt ansvarig för de anläggningar företaget har tillstånd till, samt driften av dessa).

Problemet för reaktorinnehavarna och övriga tillståndshavare är att de rent praktiskt inte har någon möjlighet till påverkan över varken hur SKB hanterar det använda kärnbränslet och kärnavfallet, eller att hanteringen sker på ett sätt som motsvarar de krav som anges i de föreslagna föreskrifterna.

2 Ärendet

SSM har till Kärnavfallsrådet lämnat över sitt förslag till föreskrifter om omhändertagande av kärntekniskt avfall. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om strålsäkerhet vid omhändertagande av kärntekniskt avfall som ska iakttas av den som har eller har haft tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet från regeringen till kärnteknisk verksamhet eller från SSM till slutförvar i form av markförvar.

Föreskrifterna träder i kraft den 1 januari 2022 då 6 kap. 1 § och 3–12 §§ SSM:s föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar ska upphöra att gälla. Tillämpningen av bestämmelserna av de nya föreskrifterna kommer att ske vid flera olika tidpunkter enligt följande:

- bestämmelserna i 2 kap. om planering av och planer för omhändertagande av kärntekniskt avfall tillämpas från och med den 1 januari 2023,
- bestämmelserna i 3 kap. 4 och 5 §§ om härledning och fastställande av acceptanskriterier för kärntekniskt avfall tillämpas för tid före den 1 januari 2024 endast på verksamhet och anläggning som tidigare har omfattats av kraven i 6 kap. 11 § Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar,
- bestämmelsen om krav på preliminära acceptanskriterier i 3 kap. 4 § tillämpas från och med den 1 januari 2027,
- bestämmelserna i 4 kap. om avfallsbeskrivning och kontroll av tillverkade avfallsposter tillämpas inte på kärntekniskt avfall som har placerats i ett slutförvar före den 1 januari 2022,
- bestämmelsen i 4 kap. 2 § om innehåll i avfallsbeskrivning tillämpas för tid före den 1 januari 2025 endast på verksamhet och anläggning som tidigare har omfattats av kraven i 6 kap. 6 § Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar,
- bestämmelserna i 4 kap. 4 och 5 §§ om kontroll av avfallspost respektive kontrollprogram för kärntekniskt avfall tillämpas från och med den 1 januari 2024.

3. Beredning av ärendet

Beslut i ärendet har fattats av Kärnavfallsrådets ordförande Carl-Reinhold Bråkenhielm. Ärendet har beretts av Kärnavfallsrådets juridiske sakkunnige Ingvar Persson och Kärnavfallsrådets kansli.

Carl-Reinhold Bråkenhielm
Ordförande i Kärnavfallsrådet