

Lagrådsremiss

Ett förtydligt statligt ansvar för vissa kärntekniska verksamheter

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 5 mars 2020

Amanda Lind

Susanne Gerland
(Miljödepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i miljöbalken, i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter. Ändringarna innebär i huvudsak att statens ansvar för vissa kärntekniska verksamheter tydliggörs i lag.

Om en tillståndshavare inte kan fullgöra sitt ansvar för säkerheten i en kärnteknisk verksamhet ska detta ansvar övergå till staten. Statens ansvar är begränsat till nödvändiga åtgärder för säkerheten och upphör när en tillståndshavare kan återta ansvaret. De åtgärder som är nödvändiga ska utföras på tillståndshavarens bekostnad och finansieras genom fondmedel i kärnavfallsfonden.

Det slutliga ansvaret för ett geologiskt slutförvar och det avfall som finns i anläggningen ska vila på staten. För att ansvaret ska övergå till staten krävs det att tillståndshavaren får tillstånd av regeringen att slutligt försluta det geologiska slutförvaret. Regeringen ska i samband med att frågan om slutlig förslutning prövas, bestämma när ansvaret ska övergå till staten.

En korresponderande ändring föreslås i miljöbalken som innebär att staten ensam ska ansvara för att avhjälpa föroreningsskador och allvarliga miljöskador enligt miljöbalken när staten har övertagit ansvaret för det geologiska slutförvaret.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2020.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Utgångspunkter för det statliga ansvaret	10
4.1	Tillståndshavares ansvar enligt kärntekniklagen	10
4.2	Statens övergripande ansvar för kärntekniska verksamheter	11
4.2.1	Det slutliga ansvaret för använt kärnbränsle och kärnavfall	12
4.3	Slutförvaring av kärnavfall	13
4.4	Befintliga och planerade anläggningar	13
5	Miljöbalkens avhjälpandeansvar	14
5.1	Verksamhetsutövarens avhjälpandeansvar	14
5.2	Statligt stöd för avhjälpande av föroreningsskador	15
5.3	Undantag från avhjälpandeansvaret	15
5.3.1	Internationella regler om radiologiska skador	15
5.4	Avhjälpandeansvar efter räddningsinsatser	16
6	En ny ordförklaring i lagen om kärnteknisk verksamhet	16
7	Ett förtydligt statligt ansvar	17
7.1	Ett förtydligt sekundärt ansvar enligt lagen om kärnteknisk verksamhet	17
7.2	Ett förtydligt slutligt ansvar och tillståndsplikt i lagen om kärnteknisk verksamhet	19
8	Finansiering av statens kostnader	23
9	Ett statligt övertagande av miljöbalkens avhjälpandeansvar	24
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	26
11	Konsekvenser	26
12	Författningskommentar	30
12.1	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	30
12.2	Förslaget till ändringar i lagen om kärnteknisk verksamhet	31
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter	33

Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar (SOU 2019:16)	34
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	35
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	37

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslagen till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och
3. lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att det i miljöbalken ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 3 a och 3 b §§, och närmast före 10 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

Statens ansvar i fråga om vissa kärntekniska verksamheter

3 a §

Staten är ensam ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt bestämmelserna i detta kapitel i fråga om sådana slutligt förslutna geologiska slutförvar som avses i 15 e § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

3 b §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vidta de åtgärder som behövs för att fullgöra statens skyldigheter enligt 3 a §.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet¹

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 14 b och 15 b–15 g §§ och närmast före 14 b §, 15 b § och 15 e § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

I denna lag avses med

1. kärnteknisk anläggning:
 - a) anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor),
 - b) annan anläggning i vilken en självunderhållande kärnreaktion kan ske, såsom forskningsreaktor,
 - c) anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne, och
 - d) anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnavfall,
2. kärnämne:
 - a) uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår,
 - b) torium eller annat ämne som är ägnat att omvandlas till kärnbränsle eller förening i vilken sådant ämne ingår, och
 - c) använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar,
3. kärnavfall:
 - a) använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar,
 - b) radioaktivt ämne som har bildats i en kärnteknisk anläggning och som inte har framställts eller tagits ur anläggningen för att användas i undervisnings- eller forskningssyfte eller för medicinska, jordbrukstekniska eller kommersiella ändamål,
 - c) material eller annat som har tillhört en kärnteknisk anläggning och blivit radioaktivt förorenat samt inte längre ska användas i en sådan anläggning, och
 - d) radioaktiva delar av en kärnteknisk anläggning som avvecklas,
4. permanent avstängd kärnkraftsreaktor: en kärnkraftsreaktor där verksamheten med elproduktion har upphört och inte kommer att återupptas eller en reaktor som inte har levererat el till elnätet de senaste fem åren,
5. kärnteknisk utrustning:
 - a) utrustning eller material som särskilt har konstruerats eller ställts i ordning för bearbetning, användning eller framställning av kärnämne, och

¹ Lagen omtryckt 1992:1536.

² Senaste lydelse 2017:575.

- b) utrustning eller material som kan användas för framställning av kärnladdningar, *och*
6. radiologisk nödsituation: en plötsligt inträffad händelse som
- a) inbegriper en strålkälla,
b) har medfört eller kan befaras medföra skada, *och*
c) kräver omedelbara åtgärder.
- b) utrustning eller material som kan användas för framställning av kärnladdningar,
och
c) kräver omedelbara åtgärder,
och

7. *geologiskt slutförvar: en anläggning för slutförvaring som är placerad i en geologisk formation under jordytan och som ska ge isolering från biosfären av*

- a) kärnavfall,
b) kärnämne som inte ska användas på nytt, eller
c) annat radioaktivt avfall.

Statens sekundära ansvar

14 b §

Om en tillståndshavare inte kan fullgöra sitt ansvar för säkerheten enligt 10 § övergår ansvaret till staten till dess att en tillståndshavare åter kan fullgöra skyldigheterna.

Tillstånd till slutlig förslutning av ett geologiskt slutförvar

15 b §

Det krävs tillstånd från regeringen för att slutligt försluta ett geologiskt slutförvar.

Regeringen ska i samband med att tillstånd beviljas besluta om de villkor som ska vara uppfyllda för att ett geologiskt slutförvar slutligt ska få förslutas.

15 c §

Tillståndshavaren ska till regeringen redovisa de åtgärder som har vidtagits med anledning av regeringens beslut enligt 15 b §.

15 d §

Om villkoren enligt 15 b § är uppfyllda ska regeringen

- 1. godkänna åtgärderna, och*
- 2. besluta vid vilken tidpunkt slutförvaret ska vara slutligt förslutet.*

Statens ansvar för slutligt förslutna geologiska slutförvar

15 e §

Efter den tidpunkt som avses i 15 d § ansvarar staten för det geologiska slutförvaret och avfallet.

15 f §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. vad en ansökan om ett tillstånd till slutlig förslutning enligt 15 b § ska innehålla, och*
- 2. hur tillståndshavaren ska redovisa åtgärderna enligt 15 c §.*

15 g §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vidta de åtgärder som behövs för att fullgöra statens skyldigheter enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2020.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter ska införas en ny paragraf, 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 a §

Fondmedel ska användas på det sätt som anges i 14 och 15 §§ även för kostnader som staten har för verksamhet där ansvaret övergått till staten enligt 14 b § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2020.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 29 juni 2017 att en särskild utredare skulle göra en översyn av lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (dir. 2017:76). I uppdraget ingick att undersöka behovet av ändringar i lagen om kärnteknisk verksamhet och vid behov även föreslå ändringar i strålskyddslagen (2018:396) och nödvändiga följdändringar i miljöbalken och finansieringslagstiftningen. Utredningen skulle också föreslå en reglering av sista-handsansvaret efter förslutning av ett slutförvar. Utredningen antog namnet Kärntekniklagutredningen.

Kärntekniklagutredningen överlämnade i mars 2019 betänkandet Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar (SOU 2019:16).

I denna lagrådsremiss behandlas några av utredningens förslag. Förslagen rör i huvudsak ett tydliggörande av statens ansvar för vissa verksamheter med tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet. Utredningens övriga delar bereds fortfarande inom Regeringskansliet.

I lagrådsremissen föreslås en följdändring i lagen (2006:647) om finansiering av vissa kärntekniska restprodukter. Utredningen har behandlat frågan om statens kostnader ska kunna täckas med säkerheter och fonderade medel, men har inte lämnat något förslag i denna del.

En sammanfattning av betänkandet i den del som avser lagförslagen finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i aktuella delar återges i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (M2019/00862/Ke).

4 Utgångspunkter för det statliga ansvaret

4.1 Tillståndshavares ansvar enligt kärntekniklagen

Den som har tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) ska bl.a. på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt, om avfallet eller ämnet har uppkommit i verksamheten (10 §). Denna skyldighet innebär ett långsiktigt åtagande för tillståndshavaren. Även om ett tillstånd återkallats eller löpt ut kvarstår skyldigheten att på ett säkert sätt hantera och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall samt att avveckla och riva anläggningen. Ansvaret kvarstår tills dess alla skyldigheter fullgjorts eller befrielse från dem medgetts av regeringen (14 § kärntekniklagen). Skyldigheterna har fullgjorts först när det slutförvar där det använda kärnbränslet eller kärnavfallet förvaras är slutligt förslutet.

Den som har tillstånd enligt kärntekniklagen till en kärnteknisk verksamhet som ger eller har gett upphov till restprodukter är skyldig att svara för kostnaderna för hanteringen och slutförvaringen av det använda kärn-

bränslet och kärnavfallet. Enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter är tillståndshavarna skyldiga att betala en avgift (kärnavfallsavgift) 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. Ansvar enligt lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter kvarstår fram till dess att tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter enligt lagen om kärnteknisk verksamhet eller fått dispens från dem (11 §).

4.2 Statens övergripande ansvar för kärntekniska verksamheter

Sverige har ingått internationella åtaganden genom bl.a. konventionen om kärnsäkerhet (SÖ 1995:71) (kärnsäkerhetskonventionen) och konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall (SÖ 1999:60) (kärnavfallskonventionen) samt genom det svenska medlemskapet i Europeiska unionen och den Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom).

Enligt kärnavfallskonventionen åtar sig en fördragsslutande part att det yttersta ansvaret för att säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall ska vila på staten. Varje fördragsslutande part ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att individer, samhället och miljön är tillräckligt skyddade mot skadliga effekter av strålning. Om det inte finns någon tillståndshavare eller någon annan ansvarig part, vilar ansvaret på den fördragsslutande parten, som har domsrätt över det använda kärnbränslet och över det radioaktiva avfallet (artikel 21).

Genom medlemskapet i fördraget om icke-spridning av kärnvapen (SÖ 2005:28) och i avtal om kärnämneskontroll har Sverige åtagit sig att säkerställa att kärnämnen inte används för icke-fredliga syften. Sverige är part till konventionen om fysiskt skydd av kärnämnen och kärntekniska anläggningar (SÖ 1985:24, IAEA INFCIRC/274), Pariskonventionen om skadeståndsansvar vid kärnteknisk olycka (SÖ 1968:17–20) samt 1963 års tilläggskonvention till Pariskonventionen. Konventionerna reglerar bl.a. ersättningsansvaret i händelse av atomolyckor. Bestämmelserna om ansvar och ersättning för radiologiska skador finns i atomansvarighetslagen (1968:45).

Sverige har också åtagit sig att upprätthålla ett rättsligt och organisatoriskt ramverk samt att säkerställa skydd av allmänheten och arbetstagare mot skadliga effekter av joniserande strålning genom den sekundärlagstiftning som har antagits under Euratomfördraget såsom rådets direktiv 2013/59/Euratom av den 5 december 2013 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd mot de faror som uppstår till följd av exponering för joniserande strålning, och om upphävande av direktiven 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/29/Euratom, 97/43/Euratom och 2003/122/Euratom (strålskyddsdirektivet), rådets direktiv 2009/71/Euratom av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar samt rådets direktiv 2014/87/Euratom av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upp-

rättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar (kärnsäkerhetsdirektivet) och rådets direktiv 2011/70/Euratom av den 19 juli 2011 om inrättande av ett gemenskapsramverk för ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall (kärnavfallsdirektivet).

Enligt artikel 4 i kärnsäkerhetsdirektivet ska medlemsstaterna införa och upprätthålla ett nationellt rättsligt, föreskrivande och organisatoriskt ramverk för kärntekniska anläggningars säkerhet, inom vilket ansvaret fördelas och samordningen mellan relevanta statliga myndigheter regleras. I kärnavfallsdirektivet anges att varje medlemsstat har det yttersta ansvaret för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som genererats i det landet (artikel 4).

Statens övergripande ansvar för kärntekniska verksamheter utgår bl.a. från principen att om staten tillåter en verksamhet som är förknippad med risker är staten skyldig att säkerställa att människor och miljön skyddas från skadliga effekter från t.ex. joniserande strålning. Detta ansvar manifesteras bl.a. genom att staten säkerställer att rättsliga och organisatoriska ramverk med lagstiftning, tillståndsprövning, myndighetstillsyn m.m. finns på plats.

Dessa ramverk ska i sin tur säkerställa att tillståndshavare tar ansvaret för den verksamhet som de bedriver. Det kan dock uppstå en situation när en tillståndshavare inte förmår fullgöra de åtgärder som krävs för säkerheten. Då kan det krävas att staten träder in i tillståndshavarens ställe och vidta nödvändiga åtgärder för att skydda människor och miljön från skadlig verkan av joniserande strålning. I dessa situationer aktualiseras statens sekundära ansvar. Detta är det som också ibland kallas statens subsidiära ansvar.

4.2.1 Det slutliga ansvaret för använt kärnbränsle och kärnavfall

De skyldigheter som en tillståndshavare har enligt kärntekniklagen inkluderar att avveckla de anläggningar som verksamheten har bedrivits i och att placera det kärnavfall som uppkommit i ett slutförvar, som därefter slutligt har förslutits. Även efter den tidpunkt då ett slutförvar slutligt har förslutits kan det uppstå en situation där det finns ett behov av att vidta åtgärder eller upprätthålla en kärnämneskontroll. För detta ändamål måste det finnas någon som är ansvarig för de slutligt förslutna slutförvaren. I denna situation aktualiseras frågan om det slutliga eller det långsiktiga ansvaret. Statens övergripande ansvar för använt kärnbränsle och kärnavfall har slagits fast i olika sammanhang (prop. 1980/81:90, bilaga 1, s. 319, prop. 1983/84:60, s. 58, prop. 1997/98:145, s. 356, prop. 2005/06:183 samt näringsutskottets betänkanden 1988/89:NU31 och 1989/90:NU24 samt prop. 2018/19:1, utgiftsområde 6, s. 97). Det slutliga ansvaret för slutförvaren ligger därmed på staten.

4.3 Slutförvaring av kärnavfall

Ett geologiskt slutförvar för kärnavfall är avsett att vara utformat så att kontroll och mätningar inte ska behövas efter förslutning. Internationella atomenergiorganet, IAEA, rekommenderar att säkerheten primärt ska upprätthållas via passiva barriärer och inte vara beroende av tillsyn eller administrativa åtgärder (Disposal of Radioactive Waste, IAEA Safety Standards, SSR-5, IAEA, Vienna [2001]). Sverige har t.ex. i samband med sin rapportering under kärnavfallskonventionen framfört att det nuvarande svenska regelverket inte förutsätter institutionell kontroll eller mätningar efter slutlig förslutning av ett slutförvar för radioaktivt avfall. Det går dock inte att utesluta att någon form av kontroll eller övervakning av ett slutligt förslutet slutförvar kan komma att behövas. Övervakningen kan syfta till att förhindra otillåtet eller ofrivilligt intrång i förvaret eller att bevaka att det fungerar som avsett under en viss tidsperiod.

Hur det långsiktiga ansvaret för säkerhet, fysiskt skydd, kärnämneskontroll och atomansvar (till exempel enligt Pariskonventionen med tilläggsprotokoll) för förslutna slutförvar ska utformas och hanteras diskuteras för närvarande i olika internationella forum. Det är inte möjligt att exakt förutse vilka åtgärder som kommer att beslutas.

4.4 Befintliga och planerade anläggningar

För att uppfylla sina skyldigheter enligt kärntekniklagen har de svenska kärnkraftsbolagen bildat bolaget Svensk kärnbränslehantering AB. På uppdrag av sina ägare har bolaget till uppgift att bygga upp och driva ett system för att transportera, mellanlagra och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall. Svensk kärnbränslehantering tar, baserat på civilrättsliga överenskommelser, även emot radioaktivt avfall från andra verksamheter. När det svenska slutförvarssystemet är fullt utbyggt planeras tre typer av anläggningar för geologiskt slutförvar: en för låg- och medelaktivt kärnavfall, en för använt kärnbränsle och en för långlivat låg- och medelaktivt avfall.

I Sverige finns det i dag ett slutförvar, SFR, för deponering av driftavfall från kärntekniska anläggningar och annat kortlivat radioaktivt avfall. Anläggningen ligger i Forsmark i Östhammars kommun.

Svensk kärnbränslehantering AB ansökte 2011 om tillstånd för att uppföra och driva en anläggning för inkapsling av använt kärnbränsle vid det befintliga mellanlagret i Simpevarp i Oskarshamns kommun och ett slutförvar för använt kärnbränsle i Forsmark. Tillstånd har sökts enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Mark- och miljödomstolen bereder ansökan om tillstånd enligt miljöbalken. Domstolen har i sitt yttrande om regeringens prövning av tillåtlighet framfört att frågan om vem som har det långsiktiga ansvaret för ett slutligt förslutet slutförvar måste klarläggas (Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, mål nr M 1333–11, yttrande, 2018-01-23, aktbilaga 842).

5 Miljöbalkens avhjälpandeansvar

5.1 Verksamhetsutövarens avhjälpandeansvar

Enligt miljöbalken är den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som medfört skada eller olägenhet för miljön ansvarig för att denna blir avhjälpt i den omfattning det kan anses skäligt till dess att skadan eller olägenheten har upphört (2 kap. 8 § miljöbalken). En precisering av förorenarens ansvar finns i 10 kap. miljöbalken. Bestämmelserna ändrades 2007. Ändringarna syftade till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

I 10 kap. miljöbalken regleras enbart det offentlighetsrättsliga ansvar som verksamhetsutövaren har mot det allmänna. Ansvaret kan bara utkrävas av tillsynsmyndigheten. Det betyder att en enskild som vill att en verksamhetsutövare ska utföra en avhjälpandeåtgärd inte kan använda sig av bestämmelserna i 10 kap. miljöbalken.

Den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som har bidragit till föroreningen är ansvarig för det avhjälpande som ska ske enligt 10 kap. 2 § miljöbalken. Om flera verksamhetsutövare är ansvariga gäller ett solidariskt ansvar (10 kap. 6 § miljöbalken). Om en verksamhetsutövare inte kan hållas ansvarig till exempel på grund av att den juridiska personen upphört, går avhjälpandeansvaret över till fastighetsägaren om den vid tidpunkten för förvärvet kände till eller borde ha upptäckt föroreningarna (10 kap. 3 § miljöbalken). Om en verksamhetsutövare endast har haft nyttjanderätt till en fastighet och verksamhetsutövaren av någon anledning inte finns kvar kan fastighetsägaren endast i undantagsfall åläggas att stå för kostnaderna för utredning eller avhjälpande.

Ansvaret enligt 10 kap. kvarstår i princip till dess att olägenheterna har upphört oavsett om den verksamhet som orsakat dessa lagts ned eller överlåtits. 10 kap. miljöbalken 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. Avhjälpandeansvaret innebär således att den ansvariga i skälig omfattning ska utföra eller bekosta de åtgärder som på grund av föroreningarna behövs för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människors hälsa eller miljön. Avhjälpandeansvaret kan uppfyllas genom att verksamhetsutövaren faktiskt utför en åtgärd eller finansierar sådana åtgärder.

Preskriptionslagens (1981:130) bestämmelser tillämpas inte på avhjälpandeansvaret (10 kap. 8 § miljöbalken).

I 32 kap. miljöbalken finns bestämmelser om det civilrättsliga ansvaret när en miljöskada också innebär en personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada (prop. 2006/07:95 s. 28).

5.2 Statligt stöd för avhjälpande av föreningsskador

I förordningen (2004:100) om avhjälpande av föreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande finns bestämmelser om bidrag för att hjälpa sådana föreningsskador som avses i 10 kap. miljöbalken. Bidrag kan ges till undersöknings- och avhjälpandeåtgärder enligt vad som närmare specificeras i förordningen (2 §). Naturvårdsverket ansvarar för bedömningar, prioriteringar och utbetalningar av medel, men det är länsstyrelsen som ansöker om och får bidraget. Länsstyrelsen får besluta att överlämna bidraget till en kommun eller till en annan myndighet som är huvudman för avhjälpandet.

5.3 Undantag från avhjälpandeansvaret

Ansvar för skador enligt 10 kap. miljöbalken gäller enligt 10 kap. 19 § inte om skadan omfattas av 10 kap. sjölagen (1994:1009) eller lagen (2005:253) om ersättning från de internationella oljeskadefonderna. Ansvar omfattar inte heller skador som orsakats av väpnade konflikter, fientligheter, inbördeskrig eller uppror eller av exceptionella och oundvikliga naturhändelser som det inte varit möjligt att skydda sig mot. Även skador orsakade av en verksamhet eller åtgärd vars enda syfte är att skydda mot naturkatastrofer är undantagna.

5.3.1 Internationella regler om radiologiska skador

Enligt artikel 4.4 i miljöansvarsdirektivet omfattar direktivet inte sådana kärntekniska risker, miljöskador eller överhängande hot om sådana skador som kan orsakas av verksamheter som omfattas av fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen eller av tillbud eller verksamheter för vilka ansvar eller ersättning omfattas av följande konventioner:

- Pariskonventionen (Pariskonventionen av den 29 juli 1960 om skadeståndsansvar på atomenergins område, SÖ 1968:17) jämte den s.k. Brysselkonventionen (tilläggskonvention i Bryssel den 31 januari 1963, SÖ 1968:19),
- Wienkonventionen (Wienkonventionen av den 21 maj 1963 om ansvarighet vid atomskada), konventionen av den 13 september 1997 om supplerande ersättning för atomskada (SÖ 1992:2) och gemensamt protokoll av den 21 september 1988 rörande tillämpningen av Wienkonventionen och Pariskonventionen samt
- Brysselkonventionen av den 17 september 1971 om skadeståndsansvar vid sjötransport av atomsubstans (SÖ 1974:42).

Sverige är part till Pariskonventionen men inte till Wienkonventionen eller till konventionen om supplerande ersättning för atomskada.

Bestämmelser om ansvar för anläggningsinnehavaren i händelse av en atomskada finns i atomansvarighetslagen (1968:45). Pariskonventionens skadebegrepp har införlivats med begreppet atomskada (1 §). Pariskonven-

tionen och dess tilläggskonvention i sin lydelse efter de ändringar som gjordes 1982 ligger till grund för atomansvarighetslagen.

Konventionerna har reviderats genom 2004 års ändringsprotokoll. Riksdagen antog 2010 en ny lag om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor (prop. 2009/10:173). Lagen genomför 2004 års ändringsprotokoll till Pariskonventionen om skadeståndsansvar på atomenergens område. I samma lagstiftningsärende beslutades lagen (2010:968) om ändring i miljöbalken, som inför ett undantag i 10 kap. miljöbalken för miljöskador som omfattas av lagen (2010:950) om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Undantaget innebär att 10 kap. inte ska tillämpas på sådana miljöskador som omfattas av lagen om ansvar och ersättning vid radiologiska olyckor. Lagarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer. De har ännu inte satts i kraft eftersom förutsättningarna för en gemensam ratifikation av 2004 års ändringsprotokoll till Pariskonventionen inte finns.

5.4 Avhjälpandeansvar efter räddningsinsatser

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ansvarar staten och kommunerna för räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor. Räddningsinsatserna handlar om att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Syftet med räddningstjänstlagstiftningen är att det allmänna ska hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitande av någon annan klarar av att bemästra en olyckssituation. Den enskilde har det primära ansvaret (jfr prop. 2002/03:119 s. 50). Det finns ingen bestämmelse som fritar en verksamhetsutövare från ansvar enligt 10 kap. miljöbalken om åtgärder vidtas enligt lagen om skydd mot olyckor (prop. 2006/07:95, s. 61).

6 En ny ordförklaring i lagen om kärnteknisk verksamhet

Regeringens förslag: Betydelsen av uttrycket ”geologiskt slutförvar” förklaras i lagen om kärnteknisk verksamhet. Med geologiskt slutförvar menas en anläggning för slutförvaring som är placerad i en geologisk formation under jordytan och som ska ge isolering från biosfären för kärnavfall, kärnämne som inte ska användas på nytt eller annat radioaktivt avfall.

Utredningens förslag stämmer delvis överens med regeringens förslag, men med en annan språklig utformning.

Remissinstanserna: *Strålsäkerhetsmyndigheten är i huvudsak positiv till förslagen. Naturskyddsföreningen, Jordens vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning* anser att begreppet ”geologiskt slutförvar” ska ersättas med ”geologiskt förvar”. *Kärnavfallsrådet* menar att en definition av geologiskt slutförvar är onödig.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med ordförklaringar är att göra lagtexten lättare att förstå. Med geologiskt slutförvar avses slutförvar för kärnavfall i en stabil geologisk formation på större djup under jordytan. Markförvar nära jordytan avsedda för slutförvaring av lågaktivt kärnavfall med kort halveringstid omfattas inte. För att tydliggöra vilka förvar som omfattas bör uttrycket geologiska slutförvar förklaras i kärntekniklagen. Regeringen delar därför inte Kärnavfallsrådets mening att ordförklaringen av onödig.

Syftet med förvaret är att ge isolering från den del av biosfären som är tillgänglig för människor. Geologiska formationer förekommer såväl vid som ovan markytan. I uttrycket ingår endast sådana förvar som är konstruerade under jordytan. I normalfallet placeras sådana slutförvar minst 50 meter under jordytan, vilket är fallet för det befintliga geologiska slutförvaret för låg- och medelaktivt kortlivat avfall i Forsmark. Ordförklaringen utgår från hur Internationella atomenergiorganet använder uttrycket geologiskt slutförvar. Ordet slutförvar avser en anläggning för förvaring av kärnavfall och radioaktivt avfall där det inte finns någon avsikt att återta avfallet. Ordet förvar beskriver inte lika tydligt detta och regeringen anser därför att det saknas skäl att ändra förslaget på det sätt som Naturskyddsföreningen m.fl. föreslår.

7 Ett förtydligt statligt ansvar

7.1 Ett förtydligt sekundärt ansvar enligt lagen om kärnteknisk verksamhet

Regeringens förslag: Om en tillståndshavare inte kan fullgöra sitt ansvar för säkerheten enligt 10 § lagen om kärnteknisk verksamhet övergår ansvaret till staten. Statens ansvarar för att nödvändiga åtgärder ska vidtas fram till dess att en tillståndshavare åter kan fullgöra skyldigheterna. Regeringen ska bestämma vilken myndighet som ska vidta åtgärderna.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Ansvaret beskrevs som statens subsidiära ansvar medan regeringen i sitt förslag valt statens sekundära ansvar.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna som bl.a. *Lokala Säkerhetsnämnden vid Barsebäcks kärnkraftverk*, *Uniper Sverige AB*, *Svensk kärnbränslehantering AB*, *Energiföretagen* och *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning* är positiva till förslaget. *Kärnavfallsrådet* har avstyrkt förslaget om statens subsidiära ansvar och anför att förslaget kan få alltför långtgående konsekvenser för staten. Den nuvarande bestämmelsen enligt 14 § bör fortfarande gälla fullt ut enligt Kärnavfallsrådets uppfattning.

Skälen för regeringens förslag

Internationella förpliktelser är tydliga men svensk lagstiftning saknas

Som redovisats i avsnitt 4.3 har Sverige åtagit sig att följa ett antal internationella överenskommelser och konventioner på kärnteknikens områden.

De internationella förpliktelseerna är tydliga i fråga om statens sekundära ansvar. I den nationella lagstiftningen saknas dock tydliga bestämmelser om det statliga ansvaret även om ett sekundärt ansvar förutsätts.

Situationer där en tillståndshavare inte kan ta ansvaret kan uppstå

Tillståndshavarens skyldigheter för säkerheten framgår av 10 § kärntekniklagen. Av 14 § följer att skyldigheterna kvarstår till dess att de har fullgjorts även om ett tillstånd återkallas, ett tillstånds giltighetstid går ut, rätten att driva en kärnkraftsreaktor har upphört att gälla enligt den upphävda lagen (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, eller en kärnkraftsreaktor är permanent avstängd.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan ge dispens från skyldigheterna. Det kan dock uppstå en situation där det inte finns någon tillståndshavare eller annan som kan ansvara för de skyldigheter som följer av 10 § kärntekniklagen. En sådan situation skulle kunna uppstå t.ex. om ett tillstånd återkallas p.g.a. att tillståndshavaren inte har förmått att fullgöra sina skyldigheter.

I lagstiftningsärendet om den nu gällande kärntekniklagen påpekade lagrådet behovet av en reglering som möjliggör för en annan än tillståndshavaren att gripa in och vidta nödvändiga åtgärder för säkerheten om en tillståndshavare saknar förmåga att fullgöra detta ansvar (prop. 1983/84:60 s. 233). Någon sådan reglering infördes dock inte i lagen bl.a. med hänsyn till att de kärnkraftsproducerande företagen hade ett stort statligt ägande (prop. 1983/84:60 s. 244).

Även om det fortsatt är ett stort statligt ägande i bolag som bedriver kärnteknisk verksamhet så finns det även bolag som inte har ett statligt ägande. Staten ska vidta nödvändiga åtgärder för säkerheten om en tillståndshavare eller tidigare tillståndshavare inte kan fullgöra skyldigheterna. Detta ansvar gäller alla typer av kärnteknisk verksamhet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det krävs en tydlighet i lagstiftningen om statens ansvar och omfattningen av detta ansvar. Bestämmelser om detta bör därför finnas i kärntekniklagen. De flesta remissinstanser har tillstyrkt förslaget. Kärnavfallsrådet har avstyrkt förslaget och menar att förslaget innebär en begränsning av tillståndshavarens skyldigheter enligt 14 § kärntekniklagen. Regeringen instämmer inte i den bedömningen. Förslaget syftar till att tydliggöra det ansvar för säkerheten som förutsätts redan i dag. Statens sekundära ansvar innebär heller inte att skyldigheterna enligt 14 § förändras. Att ansvaret för säkerheten enligt 10 § kärntekniklagen övergår till staten innebär inte heller att staten övertar en tillståndshavarens samtliga skyldigheter enligt kärntekniklagen. Statens ansvar är begränsat till åtgärder som är nödvändiga för säkerheten. Övriga skyldigheter enligt kärntekniklagen och annan lagstiftning kvarstår för tillståndshavaren. När tillståndshavaren åter har förmåga att fullgöra skyldigheterna för säkerheten upphör statens ansvar. Detsamma gäller om en ny tillståndshavare tar över den kärntekniska verksamheten. Om en ny tillståndshavare övertar den tidigare tillståndshavarens skyldigheter bör frågan om övergången av ansvar hanteras i samband med tillståndsprövningen enligt 5 § kärntekniklagen.

De åtgärder som kan bli aktuella att genomföra ska utföras av den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena i fråga om bemyndigande till regeringen finns i avsnitt 7.2.

7.2 Ett förtydligt slutligt ansvar och tillståndsplikt i lagen om kärnteknisk verksamhet

Regeringens förslag: Det ska krävas tillstånd från regeringen för att få slutligt försluta ett geologiskt slutförvar.

Regeringen ska besluta om de villkor som krävs för att en tillståndshavare ska få slutligt försluta ett geologiskt slutförvar. Ett geologiskt slutförvar är slutligt förslutet när åtgärder har vidtagits i enlighet med de villkor som regeringen har beslutat och åtgärderna har godkänts av regeringen. I beslutet ska regeringen bestämma när slutförvaret ska anses slutligt förslutet och den tidpunkt när ansvaret för anläggningen därmed ska övergå till staten.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vidta de åtgärder som behövs för att fullgöra statens skyldigheter enligt lagen om kärnteknisk verksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag men med en delvis annan utformning.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna är positiva till förslaget som tillstyrks av bl.a. *Kärnavfallsrådet*, *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning*, *Energiföretagen*, *Chalmers tekniska högskola* och *Svensk kärnbränslehantering AB*.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att det kan behövas en övergångsperiod innan staten övertar ansvaret efter förslutningen. Det går t.ex. inte att utesluta att närområdet runt förvaret kan behöva efterbehandlas. Vidare kan olika omständigheter ha tillkommit som medför att det kan ta lång tid för att uppnå stabila förhållanden för grundvatten och markvatten eller att särskilda åtgärder och uppföljning kan krävas för att säkerställa att skyddsvärda arter inte påverkas negativt i anslutning till förslutningen. Därutöver kan det finnas påverkansfaktorer som kan vara svåra att förutse eftersom tidpunkten för förslutningen ligger långt fram i tiden. *Naturvårdsverket* har framfört att ansvarsövergången till staten behöver förtydligas. Det bör även tydliggöras att det rör sig om två olika tillstånd som förvisso har ett samband med varandra men som reglerar delvis olika frågor. *Naturskyddsföreningen*, *Jordens Vänner* och *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning*, stödjer att staten får ett sistahandsansvar efter tillslutning av ett geologiskt förvar för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall. *Östhammars kommun* ställer sig bakom den föreslagna regleringen och anser att den skapar viss tydlighet i ansvarsfrågan men inte till den grad som kommunen efterfrågat. Utredningen föreslår att ska det krävas ett särskilt tillstånd för att slutligt få försluta ett geologiskt slutförvar och därefter ansvarar staten för slutförvaret och det radioaktiva avfall som deponerats i det. I utredningens förslag finns inga detaljer om detta tillstånd utan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om detta. *Östhammars kommun* anser att samråd ska

genomföras innan regeringen beviljar tillstånd för slutlig förslutning och att detta samråd, i likhet med det som föreslås för den stegvisa prövningen, ska vara reglerat i lag. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har anfört att en uppdelning av det statliga ansvaret på flera myndigheter bör undvikas. *Ranstad Industricentrum AB* har framfört att det redan är bestämt att staten har det subsidiära kärntekniska ansvaret. Den teoretiska modellen är dock att detta ansvar kommer till praktiskt uttryck i form av sistahandsansvaret då ett slutförvar förslutits. Kärntekniklagen bör med hänsyn till den osäkra men i någon mån förutsägbara framtiden utformas så att avvecklingen samt omhändertagandet av kärnavfall och använt kärnbränsle kan ske under organisatoriskt och juridiskt sett varierande former

Skälen för regeringens förslag

Det ska krävas tillstånd för att slutligt få försluta ett geologiskt slutförvar

När verksamheten vid ett geologiskt slutförvar avslutas kommer driften av anläggningen att avvecklas. Ett tillstånd enligt kärntekniklagen omfattar samtliga driftsfaser. Det krävs därmed inget förnyat tillstånd enligt kärntekniklagen för att övergå till avställnings-, service- eller rivningsdrift. Däremot ställs det krav i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter på att det ska finnas en avvecklingsplan för alla kärntekniska anläggningar och en säkerhetsredovisning som beskriver strålsäkerheten vid anläggningen. En avveckling av ett slutförvar innebär dels att underjordsanläggningen fylls igen, dels att ovanjordsanläggningarna rivs och marken återställs.

I kärnavfallsdirektivet definieras begreppet ”slutlig förslutning” i artikel 3 som avslutande av all verksamhet vid någon tidpunkt efter deponeringen av använt kärnbränsle eller radioaktivt avfall i en anläggning för slutförvaring, inklusive det slutliga tekniska arbetet och annat arbete som krävs för att anläggningen ska vara säker på lång sikt. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i svensk lagstiftning.

I dag finns inte något krav på tillstånd enligt kärntekniklagen för att få försluta ett geologiskt slutförvar eller vilka krav som ska vara uppfyllda. Lagen reglerar inte heller vid vilken tidpunkt ett slutförvar ska anses vara slutligt förslutet. Det finns därmed en otydlighet om när ett slutförvar ska anses vara slutligt förslutet och när tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter enligt kärntekniklagen. Även om det dröjer ett stort antal år innan det är aktuellt att slutligt försluta något slutförvar är det önskvärt att redan nu uppnå en tydlighet både om ansvaret och kring processen för slutlig förslutning. Det är av betydelse inte minst med anledning av de pågående tillståndsprövningarna av uppförandet av ett sammanhängande system för slutförvar av använt kärnbränsle. Regeringen anser därför att en uttrycklig tillståndsplikt för slutlig förslutning bör införas i lagen om kärnteknisk verksamhet.

Regeringen ska pröva ärenden om slutlig förslutning av slutförvar

Eftersom det är regeringen som prövar en ansökan om tillstånd för geologiska slutförvar bör regeringen även pröva frågan om slutlig förslutning. Det bör vara tillståndshavaren för den kärntekniska verksamheten som hos regeringen ska ansöka om tillstånd till slutlig förslutning. Frågor om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla bör regleras på förordningsnivå.

Regeringen ska bestämma villkor för att en tillståndshavare ska få försluta en anläggning slutligt

I samband med att regeringen ska pröva en ansökan om tillstånd till slutlig förslutning kan det bli nödvändigt att ställa villkor för vilka åtgärder som ska vidtas inför att anläggningen ska anses vara slutligt försluten. Det kan bli aktuellt att ställa villkor för de tekniska arbetena och de andra arbeten som krävs för att anläggningen ska vara säker på lång sikt. Villkoren kan också röra övervakning eller informationsbevarande. När tillståndshavaren har fullgjort de åtgärder som krävs enligt regeringens beslut ska tillståndshavaren redovisa dessa till regeringen. Närmare bestämmelser om hur tillståndshavaren ska redovisa åtgärderna bör regleras på förordningsnivå. Regeringen ska pröva om tillståndshavaren fullgjort de villkor som regeringen har beslutat. Om regeringen godkänner tillståndshavarens åtgärder och beslutar att slutförvaret ska få förslutas ska regeringen bestämma den tidpunkt när slutförvaret ska anses slutligt förslutet och ansvaret för anläggningen därmed ska övergå till staten.

Regeringens beslut får inte överklagas. Besluten kan dock prövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut av Högsta förvaltningsdomstolen.

Det kan komma att krävas en övergångsperiod mellan förslutning och den tidpunkt när staten tar över ansvaret

Länsstyrelsen i Uppsala län har framfört att det kan komma att behövas en övergångsperiod innan ansvaret för slutförvaret övergår till staten. Regeringen anser att det ska vara möjligt att bestämma en övergångsperiod innan ansvaret för anläggningen övergår till staten. Regeringen ska därför ha möjlighet att bestämma vid vilken tidpunkt som ansvaret ska övergå till staten. Hur lång denna övergångsperiod bör vara måste utgå från omständigheterna vid tidpunkten för beslutet. Frågan ska därför prövas i samband med att regeringen godkänner tillståndshavarens redovisning av de villkor som regeringen har beslutat. Först efter denna tidpunkt ska ett slutförvar anses slutligt förslutet och det är vid denna tidpunkt som tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter för det aktuella avfallet enligt 10 § kärntekniklagen.

Synpunkter ska inhämtas från berörda

Östhammars kommun har framfört att samråd ska genomföras innan regeringen beviljar tillstånd till slutlig förslutning. Kommunen menar att samma krav på samråd ska råda inför slutlig förslutning som utredningen föreslår i 5 kap. 13 § i förslaget till ny kärntekniklag. Syftet med samrådet enligt utredningens förslag är att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge berörda möjlighet till insyn och påverkan.

I 5 c § kärntekniklagen finns en hänvisning till bl.a. miljöbalkens krav på samråd. Bestämmelsen i 5 c § tillämpas för ansökningar om att uppföra, inneha eller driva en anläggning. Enligt regeringens bedömning saknas skäl att införa bestämmelser om samråd i samband med prövningen av slutlig förslutning av geologiska slutförvar. Det är en begränsad prövning som ska göras. Det är dock viktigt att berörda myndigheter och enskilda har möjlighet att yttra sig i samband med regeringens prövning. Enligt 24 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ska en ansökan

enligt 5 § och 5 a § kärntekniklagen lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten som bereder ansökan åt regeringen. Av bestämmelsen framgår att Strålsäkerhetsmyndigheten ska inhämta behövliga yttranden. Det är ändamålsenligt att hantera beredningen av en ansökan om tillstånd till slutlig förslutning av geologiska slutförvar på motsvarande sätt. Förordningen om kärnteknisk verksamhet bör därför ändras så att ansökningar om tillstånd till slutlig förslutning också omfattas.

Ett förtydligande av statens ansvar

Ett slutligt förslutet geologiskt slutförvar kommer att vara en kärnteknisk anläggning under lång tid även efter att driften avvecklats. Det kan komma att behövas övervakning av anläggningen. Det kan också bli aktuellt att vidta åtgärder för att säkerställa säkerheten. I och med ansvarsövergången till staten har tillståndshavaren fullgjort sitt ansvar enligt kärntekniklagen för de kärnämnen och det kärnavfall som placerats i det slutförvaret.

Genom den föreslagna lagregleringen tydliggörs statens ansvar för det geologiska slutförvar som slutligt förslutits. Vidare regleras övergången av ansvaret översiktligt. En reglering av statens slutliga ansvar och av ansvarsövergången skapar en tydlighet för berörda aktörer som t.ex. den kommun där kärnavfallet, det använda kärnbränslet och övrigt radioaktivt avfall kommer att deponeras och dess invånare, fastighetsägare samt även för kärnkraftindustrin. Om någon åtgärd kommer att behöva vidtas är det staten som är ansvarig för det. Mot bakgrund av att det kommer att ta ett stort antal år innan det blir aktuellt med en ansvarsövergång saknas det skäl att redan nu reglera samtliga frågor som kan bli aktuella. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör dock bemyndigas att närmare reglera hur ansvarsövergången ska ske.

Andra frågor kan behöva hanteras i samband med ansvarsövergången

I tillägg till de villkor som kan behövas ställas i samband med att regeringen prövar ansökan om slutlig förslutning kan det finnas ytterligare frågor som behöver hanteras. I samband med processen kring slutlig förslutning kan staten behöva ingå avtal med tillståndshavare och andra aktörer om exempelvis äganderätt till fastigheter eller lös egendom som ingår i förvaret. I samband med detta kan även frågor om ansvar för kostnader efter förslutning av behöva regleras. Regeringen bedömer dock att dessa frågor får hanteras i ett senare skede.

Regeringens ansvar ska fullgöras av den myndighet som regeringen bestämmer

Det kan bli aktuellt för staten att vidta åtgärder efter slutlig förslutning av det geologiska slutförvaret. Den myndighet som ska vidta nödvändiga åtgärder bör därför utses av regeringen. De åtgärder som kan bli aktuella är övervakning, kontroll och andra åtgärder som kan behövas till följd av bl.a. internationella åtaganden avseende kärnämneskontroll och för att hindra olovligt intrång. Länsstyrelsen i Uppsala län har framfört en uppdelning av ansvaret bör undvikas. Regeringen delar bedömningen att en uppdelning av ansvaret på många myndigheter bör undvikas. Det bör dock vara möjligt för regeringen att fördela ansvaret på fler än en myndighet när det är lämpligt med avseende på de åtgärder som är aktuella.

8 Finansiering av statens kostnader

Regeringens förslag: Statens kostnader för att fullgöra det sekundära ansvaret för kärntekniska verksamheter ska täckas av medel som avsatts i kärnavfallsfonden.

Utredningens förslag: Utredningen har inte lämnat något lagförslag i denna del.

Remissinstanserna: *Riksgälden* har framfört att de förväntade kostnaderna för åtgärder som staten kan behöva vidta bör finansieras genom fondering av de betalningsskyldiga mot bakgrund av principen om att den som förorenar ska betala. *Naturskyddsföreningen*, *Jordens vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning* anser att statens kostnader för sistahandsansvaret bör hanteras enligt principen att förorenaren betalar. Det betyder att medel bör betalas in till kärnavfallsfonden, eller en separat fond, för att täcka dessa kostnader. Detta kan hanteras genom att en del av kärnavfallsavgiften avsätts för sådana ändamål. Det är då viktigt att dessa medel inte får användas till annat, t.ex. för att finansiera uppkommande brist på medel i fonden för drift av geologiska förvar. Föreningarna menar dessutom att det är viktigt att regeringen redan nu börjar förbereda för det långsiktiga ansvaret efter förslutning. *Länsstyrelsen i Uppsala län* har framfört att finansieringsansvaret för eventuella ytterligare åtgärder efter förslutning bör hanteras enligt lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Skälen för regeringens förslag: Den som har tillstånd till en kärnteknisk verksamhet är skyldig att svara för de kostnader som är förenade med hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Finansieringsskyldigheten regleras i lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter. Kärnavfallsavgiften ska finansiera tillståndshavarens kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter, en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar och tillståndshavarens kostnader för viss forsknings- och utvecklingsverksamhet. Kärnavfallsavgiften ska också finansiera vissa kostnader som belastar staten med anledning av hanteringen av restprodukterna.

Regeringen delar Riksgäldens bedömning om att förväntade kostnader för åtgärder som staten kan komma att få för slutligt förslutna slutförvar bör finansieras genom fondering av de betalningsskyldiga. Något som också framförts av Naturskyddsföreningen, Jordens vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning. De kostnader som staten har för övervakning och kontroll av slutförvar för restprodukter enligt 16 § kärntekniklagen täcks enligt gällande bestämmelser av kärnavfallsavgiften. Det kan dock uppkomma ett ökat kostnadsansvar för staten om det uppstår en situation där staten ska fullgöra tillståndshavarens skyldigheter enligt det sekundära ansvaret. För att statens kostnader ska täckas av medel från kärnavfallsfonden behöver därför en ändring göras i lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter.

Länsstyrelsen i Uppsala län har framfört att finansieringen av åtgärder efter förslutning ska hanteras genom finansiering enligt lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter. Enligt förslaget till ändring i kärntekniklagen har regeringen en möjlighet att bestämma vid vilken tidpunkt ett slutförvar ska anses slutligt förslutet. Finansieringsansvaret för tillståndshavarna kvarstår fram till dess att slutförvaren är slutligt förslutna.

9 Ett statligt övertagande av miljöbalkens avhjälpandeansvar

Regeringens förslag: Efter att staten tagit över ansvaret för ett slutligt förslutet geologiskt slutförvar ska staten ensam ha avhjälpandeansvaret enligt 10 kap. miljöbalken. Regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vidta åtgärderna.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringens förslag innehåller ett bemyndigande som inte har föreslagits av utredningen.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över förslaget är i huvudsak är positiva, som *Svensk kärnbränslehantering AB*, eller har inget att invända mot förslagen som *Länsstyrelsen i Skåne län*. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* har framfört att den föreslagna regleringen av statens verksamhetsutövaransvar för slutförvar av kärnavfall verkar avvika från miljöbalkens systematik genom att det i balken specialregleras om ansvaret för en viss typ av skada. Syftet är dock att tydligt peka ut staten som slutlig verksamhetsutövare vilket den föreslagna regleringen gör. *Östhammars kommun* ställer sig bakom den föreslagna regleringen och anser att den skapar viss tydlighet i ansvarsfrågan men inte till den grad som kommunen efterfrågat. Med förslaget åläggs staten ansvaret enligt 10 kap. miljöbalken för allvarlig miljöskada och föroreningsskada, inte för att vidta försiktighetsmått för att undvika att en skada inträffar. *Naturvårdsverket* har framfört att skillnaden mellan miljöbalken och den föreslagna kärntekniklagen klargörs när det gäller en tillståndshavares fullgörande av ansvar. *Naturvårdsverket* anser att det bör tydliggöras att det rör sig om två olika tillstånd som förvisso har ett samband med varandra men som reglerar delvis olika frågor. Den fysiska miljöpåverkan som blir följd av en kärnteknisk anläggning eller ett slutförvar regleras i miljöbalkstillståndet. Bortledning av grundvatten, skyddsåtgärder för skyddade områden eller efterlevnad av miljökvalitetssnormer är åtgärder som kan behöva vidtas långt efter att kärnbränsleförvaret slutligt förslutits. Det bör därför också klargöras vilka tillgängliga uppgifter som behövs för att det ska vara möjligt att bedöma att kärnbränslet är varaktigt inneslutet och naturmiljön återställd, samt att tillsynsmyndigheten ska bestämma den tidpunkt då ansvarsöverföring tidigast ska ske. *Naturvårdsverket* anser att denna tidpunkt tidigast kan infalla efter att grundvattnet har återgått till naturliga nivåer och de andra miljöskyddsåtgärder som krävs genomförts och utvärderats. Verksamhetsutövaren ska

ha ansvaret för området till dess att det är återställt även ovan mark. Detta är i linje med principen om att förorenaren betalar enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler och är också i enlighet med miljöansvarsdirektivet.

Skälen för regeringens förslag

Kärntekniklagens ansvarsfördelning bygger på att tillståndshavarens skyldigheter upphör när skyldigheterna enligt 10 § fullgjorts. På samma sätt upphör tillståndshavarens skyldigheter enligt lagen om finansiering av kärntekniska produkter att betala kärnavfallsavgift och ställa säkerhet när tillståndshavaren fullgjort skyldigheterna enligt 10 § kärntekniklagen. Enligt regeringens förslag ska ansvaret enligt kärntekniklagen för en slutförvarsanläggning under vissa förutsättningar övergå till staten. En slutförvarsanläggning är en sådan miljöfarlig verksamhet som omfattas av miljöbalken. Efter att staten övertagit ansvaret för anläggningen enligt kärntekniklagen anser regeringen att staten också är verksamhetsutövare enligt miljöbalken. De eventuella åtgärder enligt miljöbalken som kan bli aktuella efter ansvarsövergången ska därför vidtas av staten.

Till skillnad från ansvaret enligt kärntekniklagen kvarstår ansvaret enligt miljöbalken även för de tidigare verksamhetsutövarna. De tidigare verksamhetsutövarna är därmed solidariskt ansvariga för de åtgärder som kan komma att krävas enligt 10 kap. miljöbalken. Mot bakgrund av de långa tidsperspektiv som är aktuella för slutförvar är det lämpligt att staten ensam är ansvarig för eventuella åtgärder. Detta innebär dock inte någon begränsning av tidigare verksamhetsutövarers civilrättsliga ansvar enligt 32 kap. miljöbalken.

Östhammars kommun och Naturvårdsverket har anfört att förslaget inte tydliggör det långsiktiga ansvaret för verksamheten. Det krävs redan i dag tillstånd enligt miljöbalken för att bearbeta, lagra, slutförvara eller på annat sätt hantera använt kärnbränsle och kärnavfall. Regeringen anser att den föreslagna regleringen tydliggör statens ansvar enligt kärntekniklagen. I och med att staten övertar ansvaret enligt kärntekniklagen för slutligt förslutna slutförvar tar staten också över ansvaret enligt miljöbalken.

Regeringen konstaterar att förslaget inte tar om hand alla frågor som kan uppkomma i samband med den slutliga förslutningen och den efterföljande ansvarsövergången. En anledning till detta är att en slutlig förslutning ligger väldigt långt fram i tiden. En del av de frågor som lyfts av Naturvårdsverket och Östhammars kommun får hanteras framöver.

Ett nytt bemyndigande att utse den myndighet som ska vidta åtgärder

De åtgärder som kan bli aktuella att genomföra ska vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer. Något bemyndigande som omfattar denna situation finns i dag inte i 10 kap. miljöbalken. Om det uppstår en situation som innebär att åtgärder måste vidtas bör det finnas en utpekad myndighet. Ett nytt bemyndigande bör därför införas som anger att de åtgärder som behövs för att fullgöra statens ansvar ska vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Kommande ändringar i 10 kap. miljöbalken

I enlighet med vad som anges i avsnitt 5.3.1 kommer förutsättningarna för att tillämpa 10 kap. vid radiologiska olyckor att ändras genom en kommande ändring i miljöbalken. De kommande ändringarna kommer också att påverka de nu föreslagna lagändringarna. Föreningsskador eller allvarliga miljöskador som inte omfattas av lagen om radiologiska olyckor omfattas dock inte av den kommande lagändringen.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Förslagen till ändringar i miljöbalken, lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter om ska träda i kraft den 1 november 2020.

Utredningens förslag: Utredningen lämnar inget förslag i denna del.

Remissinstanserna: *Svensk kärnbränslehantering AB* har framfört att förslagen bör genomföras så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Ändringarna kommer att innebära att statens ansvar för vissa kärntekniska verksamheter tydliggörs. Vissa myndigheter kommer att få en särskild roll för att fullgöra detta ansvar. Förslagen innebär dock inte några budgetära konsekvenser eftersom det ansvar som nu regleras i lag redan förutsätts.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstansernas bedömning: *Kärnavfallsrådet* anser att det subsidiära ansvar som utredningen föreslår kan få alltför långtgående konsekvenser för staten och bör därför inte införas. *Riksgälden* anför att statens sistahandsansvar är förknippade med kostnader Finansieringslagen och förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter bygger på principen att det är den som förorenar som ska betala och inte framtida skattebetalare. Riksgälden vill poängtera att även tiden efter slutförvarets förslutning, är förknippade med kostnader. Riksgälden anser att de förväntade kostnaderna för de åtgärderna som kan behöva vidtas efter ansvaret övergått till staten bör vara finansierade genom fondering av de betalningsskyldiga för att följa finansieringssystemets grundläggande princip.

Skälen för regeringens bedömning

Syftet med förslagen till förändringar i kärntekniklagen är att tydligt i nationell rätt reglera det ansvar som staten har åtagit sig genom bl.a. internationella förpliktelser men som inte framgår tydligt av nationell rätt. Förslagen syftar till att tydliggöra ansvarsfrågorna för berörda tillståndshavare, enskilda, kommuner och statliga myndigheter.

Enligt regeringens bedömning har staten redan i dag det långsiktiga ansvaret för kärntekniska verksamheter, vilket skulle tala för att några lagändringar för att reglera detta ansvar inte är nödvändiga. I flera delar saknas dock en tydlighet kring vad ansvaret konkret innebär och en process kring hur ansvaret övergår från tillståndshavaren till staten. För att tydliggöra dessa frågor föreslås de lagändringar som framgår av lagrådsremissen.

Konsekvenser i fråga om statens sekundära ansvar

Förslaget att reglera statens sekundära ansvar i lag innebär inte att tillståndshavarens ansvar för säkerheten respektive ansvar för att fullgöra sina skyldigheter för finansiering och vidtagande av åtgärder för att avveckla stängda kärntekniska anläggningar och omhändertäta och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall inskränks eller åsidosätts. En uttrycklig reglering i lag leder till en ökad tydlighet om vad som gäller i en situation där en tillståndshavare saknas eller en tillståndshavare inte förmår fullgöra sina skyldigheter. Om det inte går att finna någon annan som kan ta över ansvaret i fråga om säkerhet vid anläggningen, så innebär ett tydligt uttalat statligt ansvar att utdragna processer kan undvikas.

Det sekundära ansvaret aktualiseras endast när alla andra rättsliga möjligheter uttömts. De skyldigheter som följer av statens ansvar förutsätts fullgöras av en eller flera för ändamålet utsedda ansvariga myndigheter, vilket gör det lättare och snabbare att agera om en sådan situation skulle inträffa. Genom bemyndigandet i lagen kommer regeringen – när situationen uppstår – kunna agera omedelbart och utse en sådan myndighet och därmed undvika dröjsmål. Om det sekundära ansvaret inte regleras i lag skulle det med största sannolikhet – om en sådan situation uppstår – ändå i slutänden komma till en punkt där staten måste gå in som ansvarig. Mycket tid kan förloras om frågan först måste utredas och bemyndiganden saknas. En sådan fördröjning skulle kunna medföra en ökad risk för att allmänheten eller miljön skadas.

De kommuner som berörs av en etablering av ett geologiskt slutförvar kommer genom förslaget att få en så pass långtgående försäkran om att staten har det yttersta sekundära ansvaret under etablering och drift av ett geologiskt slutförvar som det i dagsläget är möjligt att ge.

De ekonomiska medel som fonderats i kärnavfallsfonden, inklusive lämnade säkerheter, ska täcka de kostnader som med rimlig sannolikhet kan förutses komma att uppstå till följd av de åtgärder som staten måste vidta vid ett ansvarsövertagande. Detta gäller åtgärder fram till dess att anläggningar och verksamhet avvecklats och använt kärnbränsle och kärnavfall har placerats i geologiska slutförvar som slutligt förslutits. Den eventuella riskökning som staten skulle bli exponerad för med ett finansieringsansvar för insatser som kan behöva genomföras till följd av det statliga sekundära ansvaret bedöms därför som mycket begränsad. Staten kontrollerar redan i dag kostnadsberäkningar, fondering av medel samt förvaltning och

utbetalning av avsatta medel. De ekonomiska risker som staten påtar sig beror därför i högre grad på robustheten i finansieringssystemet som är utformat i enlighet med finansieringslagen och i synnerhet på de regeringsbeslut om storleken på avgifterna till kärnavfallsfonden och storleken på de säkerheter som tillståndshavarna (reaktorinnehavarna) ska uppvisa än på vad ett lagstadgat sekundärt ansvar medför.

Konsekvenser i fråga om statens sistahandsansvar

Förslaget om att i lagen reglera statens sistahandsansvar för ett slutligt förslutet geologiska slutförvar bedöms medföra positiva effekter i form av ökad trygghet för berörda kommuner och ökad förutsägbarhet för tillståndshavarna. Förslaget tydliggör statens roll vilket ökar förutsägbarheten för samtliga parter eller intressenter som på olika sätt berörs av eller har intresse i kärnkraftsfrågan. Detta bör påverka arbetet med att omhänderta och slutförvara använt kärnbränsle och annat kärnavfall från kärnteknisk verksamhet på ett positivt sätt. Lagregleringen leder till förutsägbarhet och ger därigenom bättre förutsättningar för att etablera, driva och försluta geologiska slutförvar. Genom den föreslagna processen för statens ansvarsinträde underlättas och tydliggörs de åtgärder som behövs vidtas i god tid före statens ansvarsinträde. Detta ger förutsättningar för att ett statligt ansvarsinträde blir överblickbart genom att regeringen, i samband med att tillstånd ges till att slutligt få försluta ett geologiskt slutförvar, uppställer de villkor som ska vara uppfyllda av tillståndshavaren för det geologiska slutförvaret före det att statens innehav och kontrollansvar inträder.

Förslaget inskränker eller förminskar inte tillståndshavarens eller verksamhetsutövarnas ansvar och skyldigheter fram till det att ett geologiskt slutförvar har slutligt förslutits. Kärntekniklagens grundläggande princip att den som har gett upphov till använt kärnbränsle och kärnavfall ansvarar för att sådant avfall omhändertas och placeras i ett slutförvar som blir slutligt förslutet ändras inte.

De ekonomiska medel som avsatts i kärnavfallsfonden är beräknade att täcka de åtgärder som behövs för att omhänderta restprodukter, inklusive avveckling av stängda kärntekniska anläggningar, fram tills alla geologiska slutförvar slutligt förslutits. Förslaget om statligt ansvar för ett slutligt förslutet geologiskt slutförvar berörs därför i huvudsak inte av de åtgärder för vilka kostnadsberäkningar utförs.

Det bör även vägas in när och hur statens ansvarsinträde avseende sistahandsansvaret för slutförvar kommer att ske. Att det tidsmässigt är mycket långt till dess att slutförvaren ska förslutas och statens sistahandsansvar för dem inträder, skapar speciella utmaningar när det gäller att redan i dag förutse alla omständigheter och förutsättningar.

Även om det i sig kan finnas många svåra tekniska och andra frågor som måste hanteras mellan berörda parter, så talar flera omständigheter för att statens ansvarsinträde bör kunna bli en relativt okomplicerad process. Till att börja med berör det endast ett fåtal anläggningar. Tidpunkten för statens ansvarsövertagande ligger också många decennier fram i tiden, varför statens ansvarsinträde kan planeras långt i förväg. Härmed ges parterna, så långt som det är rimligt att förvänta sig, möjlighet att i ett tidigt stadium överblicka framtida processer och aktiviteter.

Genom att slutförvaren kommer att beröra tydligt avgränsade markområden finns goda förutsättningar för överenskommelser om statens åtkomst till dessa områden alternativt underlättas ett eventuellt statligt markövertagande om ett sådant skulle bli aktuellt. En överenskommelse bör kunna komma till stånd genom ett avtal som tar hänsyn till bägge parter inbördes ansvar och roller.

Den modell för finansiering som i dag finns inom ramen för kärnavfallsfonden täcker inte kostnader avseende geologiska slutförvar efter det att de slutligt förslutits. Den internationellt vedertagna principen för sådana slutförvar är att säkerheten ska upprätthållas genom passiva barriärer och de ska vara säkra utan någon direkt kontroll eller tillsyn.

Beträffande slutligt förslutna geologiska slutförvar går det dock inte att utesluta att t.ex. någon form av kärnämneskontroll och passiv övervakning för att upptäcka olovligt intrång av ett slutligt förslutet slutförvar skulle kunna bli aktuellt. Formerna eller omfattningen av sådan kontroll är i dag dock inte möjligt att exakt förutse men det innebär inte någon egentlig förändring i ansvarshänseende eftersom staten även tidigare förutsatts vara den enda som rimligen kan utföra sådan kontroll och övervakning. Kostnaderna för sådana åtgärder bedöms dock, med dagens kunskap och förväntningar, som begränsade. De uppkommer tidigast någon gång mot slutet av innevarande sekel och att redan nu försöka beräkna deras storlek ter sig inte meningsfullt, särskilt som det inte är klarlagt hur sådana kontroller ska utföras.

Konsekvenser i fråga om ändringen i miljöbalken

De skyldigheter som staten övertar för slutligt förslutna slutförvar förutsätts fullgöras av en eller flera för ändamålet utsedda ansvariga myndigheter, vilket gör det lättare och snabbare att agera om det finns behov av att vidta enligt 10 kap. miljöbalken. Genom bemyndigandet i lagen kommer regeringen – om situationen uppstår – kunna agera omedelbart och utse en sådan myndighet och därmed undvika dröjsmål.

Konsekvenser i fråga om ändringen i lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter

Förslaget till ändring i lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter innebär inte någon ändring av tillståndshavarens finansieringsskyldighet enligt lagen om finansiering av kärntekniska restprodukter. Förslaget innebär inte heller att några ytterligare kostnader ska kunna täckas av kärnavfallsavgiften. Istället för en tillståndshavare ska i stället staten om det sekundära ansvaret aktualiseras kunna använda fondmedel för de kostnader som staten åtar sig för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter och statens kostnader för en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar.

Berörda myndigheter, kommuner företag och andra enskilda

Förslagen om en lagreglering av statens ansvar bör innebära en ökad trygghet för enskilda i de kommuner där använt geologiska slutförvar finns eller planeras. De är också kärnkraftskommunerna som är de kommuner som främst berörs av förslagen. Ett tydligt ansvar för staten är positivt för kommunerna.

Enligt nu gällande reglering i kärntekniklagen har tillståndshavaren ansvar för den kärntekniska verksamheten fram till dess att verksamheten är avvecklad och att allt bränsle har placerats i ett slutförvar som slutligt förslutits. Genom de förslagen avseende statens ansvar för ett slutligt förslutet geologiskt slutförvar tydliggörs dels att staten har det slutliga ansvaret för kärnavfallet och slutförvaret dels vid vilken tidpunkt ett geologiskt slutförvar ska anses var slutligt förslutet. En ökad tydlighet i dessa frågor är positivt för kärnkraftsbolagen.

Konsekvenser för miljön

Miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö innebär att människors hälsa och den biologiska mångfalden ska skyddas mot skadliga effekter av strålning i den yttre miljön. Miljömålet omfattar bl.a. utsläpp av radioaktiva ämnen från kärnteknisk verksamhet.

De skyldigheter som följer av statens sekundära ansvar och sistahandsansvar förutsätts fullgöras av en eller flera för ändamålet utsedda ansvariga myndigheter, vilket gör det lättare och snabbare att agera om en sådan situation skulle inträffa. Genom bemyndigandet i lagen kommer regeringen – om situationen uppstår – kunna agera omedelbart och utse en sådan myndighet och därmed undvika dröjsmål.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

10 kap.

3 a §

I paragrafen, som är ny, anges att staten ensam ansvarar för avhjälpande av föroreningsskador och allvarliga miljöskador orsakade av slutligt förslutna geologiska slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall. En förutsättning för det statliga ansvaret i 10 kap. miljöbalken är att staten övertagit ansvaret för verksamheten enligt i kärntekniklagen. Tidpunkten för övertagandet av ansvaret kommer att framgå av regeringens beslut enligt 15 e § kärntekniklagen. Efter denna tidpunkt kan därmed varken tidigare verksamhetsutövare eller en fastighetsägare bli ansvariga för avhjälpande enligt 10 kap. Någon ändring av tidigare verksamhetsutövares civilrättsliga ansvar som regleras i 32 kap. miljöbalken är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

3 b §

Paragrafen är ny. Statens ansvar enligt 10 kap. ska fullgöras av den myndighet som regeringen bestämmer. Formuleringen innebär inte att endast en myndighet ska fullgöra skyldigheterna. Beroende på vilken typ av åtgärd som krävs kan ansvaret behöva delas mellan olika myndigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

12.2 Förslaget till ändringar i lagen om kärnteknisk verksamhet

2 §

Paragrafen innehåller ordförklaringar. I paragrafen läggs uttrycket ”geologiskt slutförvar” till i en ny *sjunde punkt*. Ett geologiskt slutförvar är ett slutförvar som är konstruerat under jordytan i en stabil geologisk formation i syfte att ge långvarig isolering av avfallet från den för människan tillgängliga biosfären. I ett geologiskt slutförvar kan alla typer av radioaktivt avfall förvaras. Ordförklaringen har inspirerats av IAEA:s säkerhetsstandarder avseende omhändertagande av radioaktivt avfall samt underjordsförvar. Andra anläggningar som markdeponier omfattas inte av begreppet. I *sjätte punkten* b) och c) görs redaktionella ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

14 b §

Paragrafen är ny och reglerar statens sekundära ansvar. I paragrafen anges att om det inte finns någon som kan ansvara för att uppfylla skyldigheterna enligt 10 § kärntekniklagen ansvarar staten för att fullgöra de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa säkerheten till dess att det finns en tillståndshavare som kan fullgöra skyldigheterna. En sådan situation kan uppstå t.ex. om ett tillstånd skulle återkallas p.g.a. att tillståndshavaren inte har förmått att fullgöra sina skyldigheter.

De skyldigheter som övergår till staten rör ansvaret att bedriva den kärntekniska verksamheten på ett säkert sätt eller att vidta de åtgärder som behövs för att avveckla stängda kärntekniska anläggningar och omhänderta och slutförvara använt kärnbränsle och kärnavfall. Ansvaret är begränsat till nödvändiga åtgärder. Staten ansvarar även för att omhändertagandet och slutförvaringen av det använda kärnbränslet och kärnavfallet sker på ett säkert sätt. I övrigt påverkas inte tillståndshavarens skyldigheter. Om den tidigare tillståndshavaren åter kan fullgöra skyldigheterna upphör statens ansvar. Om verksamheter överläts till en ny tillståndshavare bör frågan om statens ansvar hanteras i samband med att ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen hanteras.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

15 b §

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras ett tillståndskrav för slutlig förslutning av ett geologiskt slutförvar. Slutförvar som inte är geologiska slutförvar, dvs. sådana som utgörs av markdeponier, omfattas inte av bestämmelsen. Det är regeringen som lämnar tillstånd till slutlig förslutning. Regeringen ska i samband med tillståndsprövningen besluta vilka särskilda villkor som ska vara uppfyllda för att förvaret slutligt ska få förslutas. Det kan röra sig om exempelvis fysiska åtgärder som syftar till att återställa ett markområde. Villkoren kan också avse åtgärder som syftar till att säkerställa den långsiktiga säkerheten. Begreppet slutlig förslutning avser den formella ansvarsövergången från tillståndshavaren till staten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

15 c §

Paragrafen är ny. När tillståndshavaren har fullgjort de åtgärder som föreskrivits i regeringens beslut ska åtgärderna redovisas till regeringen. Hur redovisningen ska ske är inte närmare reglerat i lagen. I 15 f § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter om hur redovisningen ska göras och vilket underlag som ska ingå.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

15 d §

Paragrafen är ny. När tillståndshavaren har fullgjort sina skyldigheter enligt kärntekniklagen och redovisat dessa till regeringen ska regeringen besluta om åtgärderna kan godkännas. Regeringen ska således konstatera att de åtgärder som har föreskrivits i villkoren har vidtagits på ett tillfredsställande sätt och att tillståndshavaren har fullgjort samtliga skyldigheter som följer av kärntekniklagen för det aktuella avfallet. Regeringen ska besluta vid vilken tidpunkt slutförvaret ska vara slutligt förslutet. Att ansvaret inte per automatik övergår när åtgärderna har redovisats föranleds av att det kan finnas behov av en övergångsperiod. Behovet av en övergångsperiod ska relatera till de frågor som regleras enligt kärntekniklagen. Det kan exempelvis handla om förvarets långsiktiga säkerhet. Behovet av en övergångsperiod bör bestämmas utifrån omständigheterna vid ansökan om tillstånd till slutlig förslutning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

15 e §

Paragrafen är ny. När ett geologiskt slutförvar är slutligt förslutet enligt den process som regleras i kärntekniklagen så inträder statens ansvar för förvaret och det avfall som har deponerats i det. Slutförvaret är slutligt förslutet vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

15 f §

Paragrafen är ny. Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vad en ansökan om tillstånd till slutlig förslutning ska innehålla och hur åtgärderna ska redovisas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

15 g §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att de åtgärder som behövs för att fullgöra skyldigheter som staten har ska vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer. Formuleringen hindrar inte att flera myndigheter kan vara ansvariga. Bestämmelsen omfattar dels det sekundära ansvar som staten har för säkerheten i kärnteknisk verksamhet, dels det ansvar som staten har för slutligt förslutna geologiska slutförvar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter

15 a §

Paragrafen är ny och anger att fondmedel ska användas för statens kostnader när ansvaret övergått till staten enligt kärntekniklagen. Det är de kostnader som anges i 4 § som avses och den andel av kostnaderna tillståndshavaren svarar för enligt 6 § andra stycket. Ändringen innebär att de kostnader staten kan komma att få för att fullgöra det sekundära ansvaret enligt 14 b § kärntekniklagen ska finansieras av kärnavfallsavgiften.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Sammanfattning av betänkandet Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar (SOU 2019:16)

Statens subsidiära ansvar och sistahandsansvar

Utredningen föreslår att statens subsidiära ansvar för kärnteknisk verksamhet ska regleras i lag. Ett sådant ansvar följer av internationella åtaganden och har i olika sammanhang bekräftats av riksdag och regering. Eftersom ansvaret har bedömts ligga i sakens natur har det inte ansetts nödvändigt att lagstifta om det. Det subsidiära ansvaret innebär att staten måste säkerställa att kärnteknisk verksamhet bedrivs på ett säkert sätt och att slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall och avveckling av anläggningar kommer till stånd, om det av någon anledning skulle uppkomma en situation där det inte går att hitta någon som kan göras ansvarig för att fullgöra skyldigheterna enligt lagen. Om en sådan situation uppstår, t.ex. i samband med en konkurs, bör det tydligt framgå av lagen att staten ansvarar för att skyldigheterna fullgörs.

Vidare föreslås bestämmelser om ett statligt sistahandsansvar för slutligt förslutna geologiska slutförvar. Detta innebär att ett statligt ansvar för sådana förvar ska inträda vid en viss definierad tidpunkt och i enlighet med en särskild procedur. I dag har den som givit upphov till kärnavfall ansvar att omhänderta och placera detta i ett slutförvar. Ansvaret sträcker sig fram till dess att skyldigheterna är uppfyllda, dvs. slutförvaret är slutligt förslutet. Statens sistahandsansvar avses inträda i samband med att slutförvarets förslutning godkänts efter ansökan och de villkor som uppställts har uppfyllts av den sökande. De eventuella åtgärder som kan behöva vidtas efter denna tidpunkt ska då fullgöras av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

Vidare föreslås en ändring i 10 kap. miljöbalken med innebörd att staten ansvarar för avhjälpande av eventuella allvarliga miljöskador och föroreningsskador som uppstår i ett slutligt förslutet förvar som staten ansvarar för i enlighet med kärntekniklagens bestämmelser.

Betänkandets lagförslag

Förslag till kärntekniklag

Härigenom föreskrivs följande.

4 kap. Statens ansvar

Statens subsidiära ansvar

1 § Om det inte finns någon som kan göras ansvarig för att fullgöra de skyldigheter som följer av 2 kap. samt 3 kap. 1 §, ansvarar staten för att skyldigheterna fullgörs.

Statens ansvar för ett slutligt förslutet geologiskt slutförvar

2 § Det krävs ett särskilt tillstånd från regeringen för att få slutligt försluta ett geologiskt slutförvar.

Regeringen får besluta om de villkor som ska vara uppfyllda för att ett geologiskt slutförvar slutligt ska få förslutas.

3 § Ett geologiskt slutförvar är slutligt förslutet när åtgärder har vidtagits i enlighet med de villkor som regeringen har beslutat enligt 2 § och åtgärderna har redovisats till och godkänts av regeringen.

4 § När ett geologiskt slutförvar slutligt har förslutits i enlighet med 3 §, ansvarar staten för slutförvaret och det radioaktiva avfall som har deponerats i förvaret.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad en ansökan om tillstånd till slutlig förslutning enligt 2 § ska innehålla, och
2. hur redovisning av åtgärder enligt 3 § ska ske.

6 § De åtgärder som behövs för att fullgöra statens skyldigheter enligt detta kapitel vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att det i 10 kap. ska föras in en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse, samt

dels att 17 kap. 1 och 6 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

2 a §

Staten ansvarar för avhjälpande av föroreningsskador eller allvarliga miljöskador enligt detta kapitel i fråga om sådan geologisk slutförvaring av radioaktivt avfall som staten ansvarar för i enlighet med 4 kap. 4 § kärntekniklagen (2021:000) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från AB SVAFO, Affärsverket svenska kraftnät, Arbetsmiljöverket, Chalmers tekniska högskola, Domstolsverket, Energiföretagen, Energimarknadsinspektionen, Energimyndigheten, Forsmarks Kraftgrupp AB, FortumGeneration AB, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Kammarrätten i Jönköping, Kiruna kommun, Kommerskollegium, Kungliga tekniska högskolan, Kustbevakningen, Kärnavfallsrådet, Kävlings kommun, Lokala säkerhetsnämnden vid Barsebäcks kärnkraftverk, Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk, Lokala säkerhetsnämnden vid Ringhals kärnkraftverk, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Malmö kommun, Miljöförbundet Jordens vänner, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturskyddsföreningen, Naturvårdsverket, OKG AB, Polismyndigheten, Ranstad industricentrum AB, Riksgäldskontoret, Ringhals AB, Statens haverikommission, Stockholms kommun, Studsvik Nuclear AB, Strålsäkerhetsmyndigheten, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen), Svensk Kärnbränslehantering AB, Sveriges geologiska undersökning SGU, Sveriges Kärntekniska Sällskap, Söderhamns kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Uniper Sverige AB, Varbergs kommun, Vattenfall AB, Vänersborgs kommun, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Åklagarmyndigheten och Östhammars kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Kärnkraftskommunerna, Miljörelsens Kärnavfallssekreteriat (MILKAS) och Räddningstjänsten Syd.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arboga kommun, Barsebäck Kraft AB, Cyclife Sweden AB, Dals-Eds kommun, European Spallation Source ERIC, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun, Katrineholms kommun, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Kungsbacka kommun, Kärnkraftsäkerhet och Utbildning AB, Landskrona kommun, Lokala säkerhetsnämnden vid Forsmarks kärnkraftverk, Lokala säkerhetsnämnden vid Studsvik, Lunds kommun, Lunds universitet, juridiska fakulteten, Malå kommun, Miljövänner för kärnkraft, Nyköpings kommun, Nynäshamns kommun, Oskarshamns kommun, Ronneby kommun, Sundsvalls kommun, Sveriges kommuner och landsting, Tomelilla kommun, Uppsala kommun, Uppsala universitet, institutionen för fysik och astronomi, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Västerviks kommun, Västerås kommun, Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Westinghouse Electric Sweden AB, Östersunds kommun.