

2021-02-12

Dnr: Komm2020/00525/M 1992:A-1

Ert Dnr:

SSM2020-5463

SSM2020-5585

SSM2020-5561

Kärnavfallsrådets remissvar angående Strålsäkerhetsmyndighetens förslag till föreskrifter om konstruktion och drift av kärnkraftreaktorer samt värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer

1 Ärendet

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har till Kärnavfallsrådet överlämnat förslag till tre skilda föreskrifter avseende:

- konstruktion av kärnkraftreaktorer,
- drift av kärnkraftreaktorer samt
- värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer.

Förslagen i föreskrifterna innehåller bestämmelser som en tillståndshavare till kärnteknisk verksamhet ska iaktta från det att tillstånd har meddelats enligt kärntekniklagen¹ och Miljöbalken² till dess att kärnkraftsreaktorn är permanent avstängd samt allt kärnämne i form av använt kärnbränsle har avlägsnats från reaktorn.

Till föreskrifterna har fogats

- vägledning med bakgrund och motiv till Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS-K) om konstruktion av kärnkraftsreaktorer,
- vägledning med bakgrund och motiv till Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS-A) om värdering och redovisning av strålsäkerhet för kärnkraftsreaktorer,
- vägledning med bakgrund och motiv till Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS-D) om drift av kärnkraftsreaktorer,

Föreskrifterna har utformats bland annat med utgångspunkt i bestämmelserna i EU:s kärnsäkerhetsdirektiv³, kärnsäkerhetskonventionen⁴, de grundläggande säkerhetsprinciper som fastställts av Internationella atomenergiorganet (IAEA)⁵ samt samarbetet inom ramen Europeiska högnivågruppen (Ensreg) för kärnsäkerhet och avfallshantering och den västeuropeiska sammanslutningen av tillsynsmyndigheter på kärnsäkerhetens område (Western European Nuclear Regulators Association – Wenra)

¹ Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

² Miljöbalk (1998:808)

³ RÅDETS DIREKTIV 2014/87/EURATOM av den 8 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar.

⁴ Konventionen om kärnsäkerhet. SÖ 1995:17. (The Nuclear Safety Convention, IAEA”, Doc. INFCIRC/449 of 5 July 1994)

⁵ IAEA Safety Fundamentals: Fundamental safety principles, IAEA Safety Standard Series No SF-1 (2006).

2 Kärnavfallsrådets yttrande

2.1 Allmänt

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) har genomfört en omfattande översyn av myndighetens befintliga föreskrifter som gäller kärnkraftsreaktorer. Kärnavfallsrådet är imponerad av SSM:s arbetsinsats.

De föreslagna föreskrifterna handlar närmast om konstruktion och drift av kärnkraftsreaktorer. Det är samtidigt viktigt att föreskrifterna underlättar och säkerställer en säker hantering av använt bränsle och radioaktivt avfall, även vid mellanlager och slutförvarsanläggningar. Det är viktigt att avfallsfrågorna beaktas parallellt med att kärnkraftsreaktorn uppförs. Mot den bakgrunden är bestämmelserna om begränsning och uppkomst och spridning av kärnavfall i konstruktionsföreskrifterna (4 kap 28 – 31 §§) viktiga. Även konstruktionsföreskrifternas 4 kap 32 § som syftar till att underlätta nedmontering och rivning av en reaktor är enligt rådets mening angelägna

Kärnavfallsrådet har i olika sammanhang framhållit att om det finns flera kärntekniska anläggningar inom samma förläggningsplats, ska dessa vara konstruerade med hänsyn till händelser och förhållanden som kan påverka förläggningsplatsens kärntekniska anläggningar. Fel eller funktionsfel hos en reaktor får inte äventyra säkerheten hos andra kärntekniska anläggningar. Bestämmelsen enligt 4 kap 33 § i konstruktionsföreskrifterna, som föreskriver detta, är viktiga för strålsäkerheten.

De föreslagna föreskrifterna är utformade som ”funktionskrav” vilket innebär att de anger vilka funktioner som, i olika sammanhang, ”så långt som det är möjligt och rimligt”, ska vara uppfyllda för att en tillfredställande strålsäkerhet ska uppnås. En kärnkraftsreaktor ska t.ex. konstrueras och drivas så att händelser och förhållanden som har betydelse för strålsäkerheten kan uppnås. Däremot anges inte hur eller på vilket sätt de olika funktionskraven ska uppnås. Det är upp till tillståndshavaren att visa detta för myndigheten som sedan bedömer om kraven har uppnåtts.

Mot den bakgrunden spelar den vägledning som knyter an till föreskrifterna en viktig roll. Vägledningen riktar sig till såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheten och syftar till att underlätta tolkningen av föreskrifterna. Den ska även öka förståelsen för kravbilderna genom att redovisa bakgrund, förklaringar och motiv till bestämmelserna samt varför de har utformats på det sätt som de har. Det är enligt Kärnavfallsrådets uppfattning angeläget att vägledningen uppdateras vartefter praxis ändras.

Kärnavfallsrådet tillstyrker föreskrifterna, men vill göra följande påpekanden och ställa de frågor som rådet efter genomläsningen av remissmaterialet funnit anledning att framföra.

2.2 Föreskrifter om konstruktion av kärnkraftsreaktorer

- Begreppet ”kärnteknisk verksamhet”

Föreskrifterna gäller kärnteknisk verksamhet. Enligt 1 § kärntekniklagen avses med kärnteknisk verksamhet, uppförande, innehav eller drift av en kärnteknisk anläggning. I de föreslagna bestämmelserna för konstruktion och drift av kärnkraftsreaktorer föreslås

att en kärnkraftsreaktor *ska konstrueras* enligt föreskrifterna. Föreskrifterna anger alltså implicit att konstruktionsarbetet avseende en kärnkraftsreaktor är kärnteknisk verksamhet.

Konstruktionsarbetet avseende en kärnkraftsreaktor är en verksamhet som i huvudsak föregår uppförandet av en reaktor, även om visst kompletterande föreskriftsarbete kan utföras även under den långa tid som en kärnkraftsreaktor byggs. *Begreppet konstruktion* omfattas således inte av begreppet *uppförande* av en kärnteknisk anläggning och är därmed *inte kärnteknisk verksamhet* enligt definitionen i lagen. Det är alltså tillåtet att konstruera en kärnkraftsreaktor utan tillstånd enligt kärntekniklagen - eller för den delen - enligt miljöbalken. Detsamma gäller även för konstruktion och tillverkning av de olika komponenterna som ingår i uppförandet av en kärnkraftsreaktor (ex. olika rördelar, pumpar, ventiler etc.). Det är först när komponenterna eller konstruktionsförslagen monteras in i reaktorkonstruktionen, som de innefattas i begreppet *uppförande av en kärnteknisk anläggning* och således omfattas av de krav som gäller enligt föreskrifterna.

Enligt 5 § förvaltningslagen⁶ får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Myndigheten saknar alltså rätt att utfärda föreskrifter som ligger utanför sakområdet kärnteknisk verksamhet. Mot den bakgrunden föreslår Kärnavfallsrådet att formuleringarna i de föreslagna föreskrifterna som i olika sammanhang handlar om konstruktionsarbetet ändras från ”att en kärnkraftsreaktor ska konstrueras” till formuleringen ”en kärnkraftsreaktor *ska vara* konstruerad”.

Detta gäller särskilt bestämmelserna om planering och genomförande av konstruktionsarbete. Bestämmelserna bör var formulerade så att konstruktionsarbetet för en kärnkraftsreaktor *ska vara planerad och genomförd* med lämpliga och anpassade val i stället formuleringen ”konstruktionsarbetet ska planeras”.

Formuleringen ”ska vara” innebär, till skillnad från formuleringen ”ska,” en fortvarighet när det gäller kraven.

Ett annat viktigt skäl att ändra formuleringarna i detta avseende är att konstruktionsarbetet mycket väl kan ske utanför Sveriges gränser och Sveriges har då inte rätt att utöva rättskipning och döma - jurisdiktion. Jurisdiktionen gäller såväl inom ett geografiskt område eller inom ett visst sakområde.

2.3 Föreskrifter om drift av kärnkraftsreaktorer

- *Beslut om tillträde eller besök till en kärnkraftsreaktor*

Tillträde till en kärnkraftsreaktor för personer eller fordon ska, enligt 2 kap 13 §, vara *motiverat* med hänsyn till strålsäkerheten

När det gäller *besök* på kärnkraftsreaktorn föreskrivs i 2 kap 14 § att, om det är *godtagbart* med hänsyn till strålsäkerheten, får en besökare beviljas tillträde *trots 12 § första stycket*.

Kärnavfallsrådet undrar om hänvisningen i 14 § till 12 § första stycket är korrekt. Hänvisningen bör istället vara till 13 § första stycket. Bestämmelsen i 12 § första stycket

⁶ Förvaltningslag (2017:900)

föreskriver nämligen att strålkällor, kärnämnen och andra radioaktiva ämnen ska så långt som det är möjligt och rimligt hanteras, bearbetas och förvaras inom säkrade områden. Någon formulering i 12 § första stycket, som kan kopplas till tillträde eller besök, finns inte i såvitt rådet kan uppfatta.

En fråga är också vilken skillnad som kan läggas i de olika begreppen ”motiverat” och ”godtagbart”? Med ”godtagbart” anges enligt NE att det ska vara möjligt att godta {→acceptabel, nöjaktig}, medan begreppet ”motiverat” enligt NE ska utgöra skäl för något.

- Kemiprogram

I 6 kap 8 § finns bestämmelser som kemiprogrammet ska omfatta för att säkerställa de åtgärder som programmet ska syfta till.

Kärnavfallsrådet föreslår att det i bestämmelsen bör finnas en hänvisning till 2 kap 4 § miljöbalken som anger att alla som bedriver en verksamhet ska undvika att använda sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Beredning av ärendet

Kärnavfallsrådet ska enligt sina direktiv (Dir.2018:18) ge råd till regeringen i frågor om kärnavfall och slutförvaring av använt kärnbränsle samt om avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar. Kärnavfallsrådet ska utreda och belysa frågor om hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall samt om avställning och rivning av kärntekniska anläggningar. Rådet ska också lämna råd till regeringen i dessa frågor. Viktiga målgrupper utöver regeringen är berörda myndigheter, kärnkraftsindustrin, kommuner, intresserade organisationer samt politiker och massmedier.

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

Carl-Reinhold Bråkenhielm
Ordförande i Kärnavfallsrådet