

2019-01-22

Dnr M1992:A/2019/127

Till Statsrådet och chefen för
Miljödepartementet

Ideella föreningars möjlighet att långsiktigt medverka i processen som rör slutförvaring av använt kärnbränsle

Kärnavfallsrådets förslag

Kärnavfallsrådet föreslår att 4 § punkten 9 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter (finansieringslagen) ändras så att det blir möjligt att fortlöpande ge ideella föreningar finansiellt stöd enligt lagen för insatser i samband med frågor som rör lokalisering och fortsatt prövning av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Se författningsförslag nedan.

Bakgrund

Kärnavfallsrådet har genom åren noterat de betydande bidrag till ökad kunskap och öppenhet som de ideella föreningarna bidragit med i samband med processerna som rör tillstånd till slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall såväl enligt kärntekniklagen som enligt miljöbalken. Det gäller bland annat frågorna om säkerhetsbarriärernas tillförlitlighet och lokaliseringens påverkan på djur- eller växtarter.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt framhåller i sitt yttrande till regeringen över SKB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall att det under huvudförhandlingen blivit tydligt att närboende, allmänheten och miljöorganisationer även efter ett tillstånd enligt miljöbalken vill ha insyn i och möjlighet att diskutera arbetet med slutförvaret och eventuella kvarstående frågor. Ett fortsatt engagemang kan förväntas hos dessa under lång tid. Mark- och miljödomstolen konstaterar att miljöorganisationers och enskildas deltagande i målet har varit viktigt för att belysa frågan om tillåtlighet på ett allsidigt sätt. Domstolen framhåller att det vid den

fortsatta prövningen behövs en diskussion om hur miljöorganisationer och enskilda kan ges en möjlighet till fortsatt information om och deltagande i miljöprocessen.¹

Kärnavfallsrådet delar till fullo mark- och miljödomstolens synpunkter i denna del.

Gällande rätt

De ideella föreningarnas insatser har möjliggjorts genom ekonomiskt stöd ur Kärnavfallsfonden enligt finansieringslagen.² Lagen anger att kärnavfallsavgiften, som reaktorinnehavare ska betala till Kärnavfallsfonden, också ska finansiera ideella föreningars insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.

Stödet ur fonden är alltså enligt lagen begränsat till att gälla insatser som avser lokaliseringen av ett slutförvar. Av det skälet får stödet inte avse insatser som en ideell förening gör tolv månader efter det att tillståndsansökan och miljökonsekvensbeskrivningen har kungjorts enligt miljöbalken.³ Lokaliseringsfrågan har då ansetts kommit så långt i processen att det inte funnits skäl att fortsätta betala ut stöd. Ansökan om tillstånd till ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle kungjordes den 29 januari 2016 vilket innebär att något stöd ur Kärnavfallsfonden inte har utgått för insatser efter februari 2017.

För att ideella miljöorganisationer ska kunna följa den fortsatta processen avseende slutförvar för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall har regeringen beslutat att ideella organisationer, istället för stöd ur Kärnavfallsfonden enligt finansieringslagen, ska kunna söka medel för sin verksamhet som utbetalas av Strålsäkerhetsmyndigheten. Stödet utgår med budgetmedel enligt beslut i regleringsbrevet till myndighetens ramanslag för budgetåret 2019 (anslag 3:1) med högst 3 miljoner kronor. Medlen utgår för ett år i taget och får användas för långsiktigt stöd till ideella miljöorganisationer att arbeta med frågor avseende använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall.

En försöksperiod

Möjligheterna till stöd ur Kärnavfallsfonden för ideella föreningar påbörjades som en försöksperiod om fyra år genom en ändring i finansieringslagen den 1 augusti 2004.⁴

¹ Tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall; nu fråga om yttrande till regeringen Mål nr M 1333-11 Aktbilaga 842, s.195.

² Jfr 4 § punkten 9 lagen (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

³ Jfr 39 § förordningen (2017:1179) om finansiering av kärntekniska restprodukter.

⁴ Prop. 2003/04:116, s. 55 ff.

Flera remissinstanser var dock emot förslaget till ändring av lagen. Skiljaktigheterna rörde främst den legala grunden för hur de fonderade medlen i Kärnavfallsfonden kunde användas och hur de olika parternas deltagande i samrådsförfarandet skulle finansieras. Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) framhöll i sitt remissyttrande, i vilket samtliga företrädare för kärnkraftindustrin instämde, att förslaget inte borde genomföras. Skälet var att ett stöd till de ideella föreningarna skulle kunna urholka ansvarsförhållanden och medföra en snedvridning av de berörda parternas möjligheter till påverkan inom samråden. SKB framhöll att miljöbalken slår fast att verksamhetsutövaren inte ska påföras något betalningsansvar för organisationers kostnader i samband med medverkan i samrådsförfarande eller överklagande av dom. SKB lade istället fram det alternativa förslaget att platsundersökningskommunerna borde ges ökade möjligheter att stödja medverkan i samråden för de olika berörda samrådsparterna.

Lagrådet lämnade dock regeringens lagförslag utan erinran.⁵

Möjligheterna till stöd enligt finansieringslagen bibehålls

Finansieringslagen ändrades den 1 mars 2007 och trädde i kraft vad gäller stödet till ideella föreningar den 1 januari 2008. Reglerna om stöd till ideella föreningar bibehölls oförändrade i den nya lagen.⁶ Lagrådet ifrågasatte vid detta tillfälle i sitt yttrande över lagförslaget huruvida stödet till ideella föreningar är förenligt med lagens syfte. Behovet av understöd till ideella föreningar tillgodoses, enligt lagrådet, normalt genom skattemedel och inte genom avgifter avsedda för att täcka specifika kostnader i samband med industriell eller kommersiell verksamhet. Lagrådet förordade därför att bestämmelsen om stödet skulle utgå ur lagen.⁷

Regeringen delade inte Lagrådets uppfattning. I propositionen framhålls att en allsidig belysning av frågorna om lokalisering av slutförvaret ingår i en reaktorinnehavares skyldigheter vad gäller utvecklingsverksamhet enligt 11 § kärntekniklagen. Att föreningarnas kostnader i detta sammanhang betalas av verksamhetsutövarna ansåg regeringen vara i överensstämmelse med bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt förarbetena är stödet som det är formulerat i lagen förenligt med lagens syfte.⁸

⁵ Prop. 2003/04:116, s. 108.

⁶ Prop. 2005/06:183.

⁷ Prop. 2005/06:183, s. 72.

⁸ Prop. 2005/06:183, s. 24.

Kärnavfallsrådets överväganden

Kärnavfallsrådet anser att den slutliga förvaringen av det använda kärnbränslet är unik i många avseenden. Slutförvarsprojektet intar till följd av dess omfattning i tiden en särposition i svensk förvaltningsrätt. Det gäller inte minst den demokratiska beslutsprocessen. Det rör sig om ett av de största industriprojekten i Sverige under modern tid, som hittills har kostat ca 40 miljarder kronor och vars slutliga kostnader beräknats till ca 150 miljarder.

Processen för att finna en lämplig plats för slutförvaret har pågått under flera decennier. Utbyggnaden av slutförvaret beräknas komma att pågå under ytterligare ett antal decennier efter det att tillstånd till uppförandet beslutats enligt respektive miljöbalken och kärntekniklagen. Bland annat beräknas arbetet med att placera kapslar med använt kärnbränsle att pågå ca 50 år efter det att sista reaktorn permanent har stängts av. En slutlig förslutning av förvaret beräknas kunna komma att ske runt år 2100. Slutförvaret ska sedan klara av en lagring i hundratusentals år. Alla tidsuppskattningar och kostnadsberäkningar kan inte bli annat än preliminära mot bakgrund av den långa tidsperioden.

Under den långa tid som utbyggnaden av slutförvaret beräknas pågå kommer teknikutvecklingen när det gäller slutförvaring av använt kärnbränsle rimligen att fortsätta i oförminskad takt. De konstruktionslösningar som man vid ansökningstillfället tänkt sig, kan komma att behöva förändras under tiden. Problem kan uppkomma under uppförandefasen som leder till att andra lösningar måste tillgripas. Till tillståndet för slutförvaret förutsätts därför att vissa villkor kommer att knytas som successivt måste uppfyllas för att utbyggnaden ska få fortsätta att bedrivas, s.k. stegvis prövning. Tillsynsmyndigheten, SSM, prövar varje sådant steg under utbyggnaden fram till den slutliga förslutningen av förvaret. Det är en ny verksamhet som inte utförts tidigare och erfarenheter under uppförande och drift kan ge utrymme till förbättringar av KBS-3-systemet. Impulser till utveckling av metoder och teknik kan också komma från samtidiga arbeten i andra länder.

Projektet rymmer således tekniska, naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga och humanistiska frågeställningar. De stegvisa beslut som SSM vid varje tillfälle fattar, är förvaltningsbeslut som innebär myndighetsutövning. Beslutsprocessen ställer därför höga krav på allmänhetens förtroende för såväl beslutsfattare, verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter. Förutom den granskning av utvecklingen som görs av tillsynsmyndigheterna, utförs ett viktigt och demokratiskt väl förankrat granskningsarbete i de kommuner som deltar i processen. De ideella föreningarnas insatser medverkar i högsta grad till denna demokratiska process.

Kärnavfallsrådets förslag

I propositionen 2000/01:130 "Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier" gjorde regeringen bedömningen att om det uppkommer behov av specifika insatser i slutförvarsfrågan kan sådana insatser finansieras med medel ur Kärnavfallsfonden.

Mark- och miljödomstolen framhåller att det vid den fortsatta prövningen behövs en diskussion om hur miljöorganisationer och enskilda kan ges en möjlighet till fortsatt information om och deltagande i miljöprocessen.

Århuskonventionen⁹ ger ideella föreningar en särställning när det gäller deltagande i beslutsprocesser. Konventionens tre pelare är – tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Grundprincipen är att de rättigheter som garanteras av Århuskonventionens tre pelare gäller utan diskriminering på grund av medborgarskap, nationalitet eller hemvist.

Kärnavfallsrådet anser av de skäl som framförts ovan att finansieringslagen även fortsättningsvis borde ge utrymme för ett finansiellt stöd åt de ideella föreningar som är beredda att engagera sig i frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle. Rådets förslag syftar till att långsiktigt, med stöd av finansieringslagen, ge ideella organisationer möjlighet att engagera sig i slutförvarsfrågan. Ett ekonomiskt bidrag, som enligt regleringsbrevet till Strålsäkerhetsmyndigheten utbetalas för ett år i taget, ger inte samma möjlighet för de ideella organisationerna att långsiktigt bygga kunskap i slutförvarsfrågorna som en lagreglering enligt finansieringslagen kan ge.

Stödet har hittills varit synnerligen blygsamt i förhållande till projektets totalkostnad. Stöd får ges med högst 2,5 miljoner kronor per förening och kalenderår och med totalt högst 3,5 miljoner kronor per kalenderår. De insatser och den kunskap som de ideella föreningarna hittills bidragit till motsvarar mer än väl denna kostnad. Rådet kan inte se att ett fortsatt stöd skulle vara i strid med lagstiftningen.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ. Se även Kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (2017/C 275/01).

Lagen föreslås ändras enligt följande

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 § 9.

<p>stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.</p>	<p>stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering <i>och fortsatt prövning</i> av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.</p>
--	---

Ärendets beredning

Beslut i detta ärende har fattats av Kärnavfallsrådets ordförande Carl Reinhold Bråkenhielm och vice ordförande Tuija Hilding-Rydevik. Ärendet har beretts av rådets sakkunnige Ingvar Persson.

Carl Reinhold Bråkenhielm
Ordförande i Kärnavfallsrådet

Tuija Hilding-Rydevik
Vice ordförande