



Förslag till direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall

Miljödepartementet

2010-12-23

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 618 slutlig

Förslag till RÅDETS DIREKTIV (Euratom) om hantering av använt
kärnbränsle och radioaktivt avfall

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 3 november 2010 ett förslag till direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Förslaget syftar till att säkerställa att medlemsstaterna vidtar tillräckliga åtgärder för en säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till skydd av arbetstagare och allmänheten för de faror som uppkommer från joniserande strålning. Kommissionen utgår från ett antal allmänna principer som ska gälla för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall; att produktionen av radioaktivt avfall ska minimeras så långt det rimligen är möjligt, att inga orimliga bördor läggs på kommande generationer och att använt kärnbränsle och radioaktivt avfall hanteras på ett säkert sätt även på lång sikt.

Förslaget innebär att medlemsstaterna ska upprätta nationella program för omhändertagandet av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. De ska upprätta nationella regelverk och en oberoende tillsynsmyndighet med tillräckliga befogenheter och resurser. Medlemsstaterna ska även garantera att det finns tillräckliga finansiella resurser tillgängliga närhelst behov uppkommer och som tar hänsyn till producentansvaret.

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ och anser att det är viktigt att kraven på medlemsstaterna att ta ett ansvar för det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet blir tydligt.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Frågan om Europeiska Atomenergigemenskapens (gemenskapen) befogenheter på kärnsäkerhetens område var länge en stridsfråga mellan ministerrådet och kommissionen. I en dom den 10 december 2002 från EU-domstolen, fastslogs att gemenskapen har en kompetens men inte obegränsad (mål C-29/99).

Efter denna dom lade kommissionen våren 2003 fram ett paket av förslag till rådet kallat "*nuclear package*". Detta paket innehöll två direktivförslag, ett om kärnsäkerhet och ett om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, samt ett förhandlingsmandat om handel med kärnbränsle med Ryssland. Rådet avvisade kommissionens båda direktivförslag sommaren 2004 med motiveringen att förslaget hade för stora brister och skulle snarare skada än hjälpa säkerhetsarbetet inom gemenskapen. Förslaget ansågs underminera det nationella ansvaret och försvaga de nationella myndigheternas roll i säkerhetsarbetet. I avfallsdirektivet fanns förslag som inte tog hänsyn till de nationella omständigheterna i medlemsstaterna genom bl.a. krav på tidpunkter för när slutförvar skulle vara färdigställda. Inte ens de mest avancerade programmen skulle ha klarat av att uppfylla dessa. Från svensk sida fanns starka farhågor om att sådana krav skulle kunna hota den svenska plats- och metodvalsprocessen.

Rådet ansåg dock att frågan om kärnsäkerhet var av sådan betydelse att man tillsatte en *ad hoc* arbetsgrupp (under rådsarbetsgruppen för atomfrågor) med uppgift att göra en inventering av det internationella samarbetet inom kärnsäkerhet och avfallshantering och identifiera eventuella behov av insatser på gemenskapsnivå. Gruppen lämnade sin rapport till rådet i december 2006 med ett antal rekommendationer, bl.a. om att upprätta en högnivågrupp av kärnsäkerhetsexperter från medlemsstaterna. Europeiska rådet antog i sina slutsatser i mars 2007 en rekommendation till kommissionen att upprätta en högnivågrupp för kärnsäkerhet och avfallshantering.

Kommissionen beslutade i juli 2007 att upprätta en sådan högnivågrupp för kärnsäkerhet och hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Gruppen har antagit namnet *European Nuclear Regulators Group (ENSREG)*. Gruppen består av myndighetscheferna för medlemsstaternas tillsynsmyndigheter på området och arbetar bl.a. med att ta fram en samsyn kring reglering av kärnsäkerhet och hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall på EU-nivå.

Under det franska ordförandeskapet hösten 2008 antog rådet en resolution om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Samtidigt återkom kommissionen med ett reviderat förslag till kärnsäkerhetsdirektiv till rådet. Förslaget hade arbetats om väsentligt sedan det ursprungliga förslaget från 2003. Även detta förslag hade stora brister, men efter intensiva förhandlingar och omarbetningar under det tjeckiska ordförandeskapet kunde direktivet antas i juni 2009.

ENSREG lämnade i Juli 2009 sin första rapport till rådet som sedan ledde fram till rådsslutsatser under det svenska ordförandeskapet. Dessa rådsslutsatser påtalade bl.a. behovet av att kommissionen utnyttjar ENSREG:s expertis för sitt arbete med att ta fram direktiv för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Under våren 2010 var ENSREG djupt engagerad i att ta fram underlag till ett avfallsdirektiv, vilket överlämnades till kommissionen i maj samma år.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget som kommissionen nu lagt fram är formellt sett ett reviderat förslag av det ursprungliga förslaget från 2003.

Det reviderade förslagets syfte är att säkerställa att medlemsstaterna vidtar tillräckliga åtgärder för en säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall till skydd av arbetstagare och allmänheten för de faror som uppkommer från joniserande strålning. Kommissionen utgår ifrån ett antal allmänna principer som formuleras enligt följande:

Att generering av radioaktivt avfall minimeras så långt det rimligen är möjligt,

att inga orimliga bördor lämnas över till kommande generationer och

att använt kärnbränsle och radioaktivt avfall hanteras på ett säkert sätt även på lång sikt.

Direktivet utgår också från det övergripande nationella ansvaret för säkerheten och hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i linje med konventionen om säker hantering av använt kärnbränsle och säker hantering av radioaktivt avfall, som har ingåtts inom IAEA (avfallskonventionen).

Kraven i direktivet kommer att innebära att medlemsstaterna ska upprätta ett nationellt ramverk för hantering och omhändertagandet av sitt använda kärnbränsle och radioaktiva avfall. De ska upprätta nationella regelverk och inrätta en oberoende tillsynsmyndighet med tillräckliga befogenheter och resurser. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att tillståndshavarna har det primära ansvaret för säkerheten och hanteringen, vilket inte får delegeras. Medlemsstaterna ska även garantera att det finns tillräckliga finansiella resurser tillgängliga närhelst behov uppkommer och som tar producenternas ansvar i beaktande. Direktivet föreskriver också att radioaktivt avfall ska

slutförvaras i det land det har producerats eller i en annan medlemsstat som medlemsstaten har ett avtal med. Detta innebär att det ska vara förbjudet att exportera avfall till tredjeland utanför gemenskapen. Förslaget påverkar dock inte eventuella slutförvarsförbud som medlemsstater har i sina nationella lagstiftningar såsom t.ex. det svenska förbudet mot slutförvar av utländskt kärnavfall.

De nationella programmen ska innehålla en inventering av mängden radioaktivt avfall inklusive en uppskattning av framtida produktion samt planer och tekniska lösningar för hanteringen från produktion till slutförvar. Programmen ska vidare redogöra för de forsknings-, utvecklings- och demonstrationsinsatser som behövs för att kunna genomföra planerna inklusive uppskattningar av de kostnader som krävs samt hur finansierings-systemet är upplagt för att kunna genomföra planerna. Det nationella programmet ska notifieras till kommissionen som har möjlighet att begära kompletteringar och förändringar.

För att utvärdera hur det nationella ramverket fungerar ska medlemsstaterna minst vart tionde år genomföra en självutvärdering av sitt nationella ramverk och program och bjuda in till en internationell granskning.

Förslaget innebär också att verksamhetsutövaren i en ansökan om tillstånd till en verksamhet ska presentera en säkerhetsanalys, som ska inkludera alla säkerhetsrelaterade frågor rörande platsval, konstruktion, uppförande, drift och avveckling av en anläggning eller förslutning när det gäller ett slutförvar. Tillsynsmyndigheten ska granska att tillståndshavarna upprätthåller och ständigt förbättrar säkerheten för sina aktiviteter. Detta innebär att de ska verifiera de fysiska barriärerna och de administrativa rutinerna som ska förhindra att en olycka medför skada för arbetstagarna och allmänheten. Vidare ska tillståndshavarna upprätta ledningssystem och ha tillräckliga finansiella och personella resurser för att uppfylla sina förpliktelser att säkerställa en säker hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Vidare innehåller förslaget krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det nationella ramverket inkluderar nationella åtgärder för utbildning för alla parter som ansvarar för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Dessutom finns krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att information om hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall görs tillgänglig för arbetstagare och allmänhet och att tillsynsmyndigheten informerar om de frågor som de ansvarar för. Medlemsstaterna ska också säkerställa att allmänheten ges möjlighet att delta i beslutsprocessen gällande hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Direktivförslaget avser frågor som regleras i flera svenska lagar och förordningar:

lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet

förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet

strålskyddslagen (1988:220)

strålskyddsförordningen (1988:293)

förordningen (2008:463) om vissa avgifter till Strålsäkerhetsmyndigheten

lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen).

förordningen (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor

förordningen (2008:715) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringsförordningen).

lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m. m. (Studsvikslagen)

förordningen (1988:1598) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt fall m.m.

miljöbalken (1998:808)

förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

- Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM) föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar.
- förordningen (2007:1055) med instruktion för Kärnavfallsfonden

förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten

Direktivet föreskriver nationella åtgärder som i Sverige redan regleras i ett antal lagar och förordningar samt myndighetsföreskrifter. Lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) omfattar de kärntekniska verksamheter och anläggningar som direktivet omfattar. I kärntekniklagen finns grundläggande bestämmelser om säkerhet vid kärnteknisk anläggningar (inkl. anläggningar för lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall), fördelning av säkerhetsansvaret, tillståndsplikt, förbud att bedriva kärnteknisk verksamhet utan tillstånd, återkallelse av tillstånd, tillståndsvillkor, tillsyn och sanktioner. Kärntekniklagen innehåller också bestämmelser om offentlig insyn i tillståndshavarnas verksamhet.

I kärntekniklagen finns även krav på att den som bedriver kärnteknisk verksamhet, på ett säkert sätt ska hantera och slutförvara använt kärnbränsle och i verksamheten uppkommet kärnavfall. Vidare ska anläggningar i vilka verksamheten inte längre bedrivs avvecklas och rivas. Dessutom ska tillståndshavarna i samråd upprätta program för en allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet för att uppfylla sina skyldigheter. Dessa ska rapporteras vart tredje år till regeringen.

Förordningen om kärnteknisk verksamhet (kärnteknikförordningen) ger Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) befogenheter att hantera vissa tillståndsärenden, meddela föreskrifter om åtgärder som krävs för att upprätthålla säkerheten vid kärnteknisk verksamhet samt för att prova, kontrollera och besiktiga kärntekniska anläggningar och anordningar. Förordningen ger också SSM behörighet att utöva tillsyn över efterlevnaden av kärntekniklagen och av villkor och föreskrifter som har beslutats med stöd av lagen.

Strålskyddslagen (1988:220) omfattar verksamheter med strålning. Lagen har på motsvarande sätt bestämmelser om fördelning av ansvaret, tillståndsplikt för viss verksamhet med strålning, återkallelse av tillstånd, tillståndsvillkor, tillsyn och sanktioner.

Precis som förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet ger Strålskyddsförordningen (1988:293) SSM behörighet att hantera vissa tillståndsärenden, meddela föreskrifter om åtgärder som krävs för att upprätthålla strålskyddet vid verksamheter med strålning samt för att inspektera anläggningar och anordningar. Förordningen ger också SSM behörighet att utöva tillsyn över efterlevnaden av strålskyddslagen och av villkor och föreskrifter som har beslutats med stöd av lagen.

Det svenska finansieringssystemet bygger på att den som har tillstånd att driva en kärnteknisk anläggning som ger upphov till avfall ska betala en avgift till staten som förvaltar dessa medel i en fond (kärnavfallsfonden). Tillståndshavarna ska också ställa säkerheter till staten om dessa avgifter inte räcker till. Finansieringen regleras i lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet m.fl. författningar.

Sverige ratificerade avfallskonventionen 1999 och har deltagit aktivt i de tre granskningsmöten som har genomförts under konventionen, senast under 2009. Sverige har vid dessa möten ansetts uppfylla konventionens skyldigheter.

Sammanfattningsvis avser direktivförslaget frågor som till största del redan uppfylls av svensk lagstiftning. Förklaringen till detta kan bl.a. vara att kommissionen till viss del sett Sverige som en förebild för förslaget.

Av särskilt intresse för Sverige är kravet i artikel 16 på internationell granskning vart tionde år av det nationella regelverket och det nationella avfallsprogrammet. Ett motsvarande krav finns dock redan i EU:s kärnsäkerhetsdirektiv som ska vara genomfört till den 22 juli 2011. Sverige kommer därmed att vara skyldigt att uppfylla kravet på sådan internationell granskning. Sverige har också sedan tidigare begärt en sådan granskning, som kommer att genomföras 2012.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen påverkas inte EU-budgeten. Vad gäller den svenska nationella budgeten förväntas den inte heller att påverkas då de krav som

finns i direktivförslaget i stort redan uppfylls av Sverige. De eventuella ökade kostnader som i övrigt uppstår till följd av förslaget ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statsbudgeten som slås fast i proposition (1994/95:40) om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens initiativ om att sätta upp grundläggande krav på medlemsstaterna om att ta ansvar för och hantera det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet som produceras inom EU och att inte lägga orimliga bördor på kommande generationer. Förslaget från kommissionen innebär att många medlemsstater som idag inte har någon långsiktig plan för sitt använda kärnbränsle och sitt radioaktiva avfall måste komma ikapp de medlemsstater som gått före (som t.ex. Sverige).

Sverige har sedan lång tid försvarat principen om det övergripande nationella ansvaret för kärnteknisk verksamhet och att det primära ansvaret ska ligga hos tillståndshavaren.

De nationella ramverk och nationella planer och program som kommissionen vill få till stånd genom det föreslagna direktivet är högst rimliga och regeringen anser att det är på tiden att alla medlemsstater tar tag i dessa problem både från miljösynpunkt men även från konkurrenssynpunkt.

Regeringen är positiv till förslaget om att avfall ska slutförvaras i det land där det producerats men anser att det är viktigt att förslaget om eventuella bilaterala eller multilaterala lösningar mellan medlemsstater endast kan ske på frivillig grund.

Då vi idag har en allt mer integrerad inre elmarknad inom EU bör kraven på elproducenternas ansvar vara lika höga även när det gäller ansvaret för det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet oberoende var de verkar inom EU. Med den ekonomiska krisen har också vikten av att ha stabila finansieringssystem för det framtida omhändertagandet blivit än tydligare så att risken för att belasta framtida generationer minimeras.

Regeringen stödjer kravet på att ha en oberoende tillsynsmyndighet med tillräckliga befogenheter och resurser för att granska verksamhetsutövarna. Vidare stödjer regeringen kravet på att medlemsstaterna ska sätta upp planer för hur det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet ska hanteras, vilka forsknings-, utvecklings- och demonstrationsinsatser som behövs inklusive kostnader som krävs samt beskriva hur det nationella finansieringssystemet är uppbyggt för att kunna säkerställa att medel finns för att kunna genomföra de planer som satts upp. Regeringen konstaterar att detta är i linje med den s.k. Fud-processen (forskning, utveckling och

demonstration) som kärntekniklagen föreskriver och som regeringen tagit ställning till vart tredje år sedan 1987.

2010/11:FPM51

Sverige var motståndare till det s.k. *nuclear package* som kommissionen presenterade 2003. Skälet till detta var att det dåvarande förslaget riskerade att försvaga säkerhetskraven till miniminivåer och samtidigt underminera de nationella myndigheternas ställning. Vidare riskerades det nationella ansvaret för säkerheten (som stipuleras i kärnsäkerhetskonventionen) att urholkas. I avfallsdirektivet, fanns det krav på tidsfrister för när slutförvar skulle vara färdigställda utan hänsyn till det nationella förankringsarbete med lokalbefolkningen vilket hade kunnat haverera den svenska platsvalsprocessen.

Skälen till att regeringen är positiv till kommissionens nuvarande förslag är att det är mycket mer genomarbetat och tar hänsyn till nationella olikheter för att genomföra de program som utarbetats nationellt utan att riskera de olika nationella processerna. Förslaget urholkar heller inte det nationella ansvaret för säkerheten men ger ändå tydliga krav på de länder som ännu inte kommit igång med sina processer för att hitta långsiktiga lösningar för sitt avfall. Vidare kan det konstateras att kommissionens förslag till stor del bygger på de erfarenheter som Sverige och andra medlemsstater med en lång och aktiv process för ett långsiktigt omhändertagande av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall har gjort.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater har välkomnat kommissionens initiativ. Vissa anser dock att direktivet är för långtgående. Flera medlemsstater har även framfört att man motsätter sig förbudet mot export av radioaktivt avfall som finns i förslaget. Framför allt gäller detta forskningsreaktorbränsle, som motiveras bl.a. av icke-spridningsskäl och i linje med internationella överenskommelser. Några medlemsstater vill dock inte heller ha någon begränsning för använt kommersiellt kärnkraftsbränsle.

Vidare har vissa medlemsstater även framfört problem med att kommissionen ska kunna begära kompletteringar och ändringar av det nationella programmet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte avgivit sitt yttrande till direktivet. Parlamentet har dock i en resolution av den 10 maj 2007, om utvärdering av *Euratom – femtio år av gemensam kärnenergipolitik*, efterfrågat harmoniserade normer för hantering av radioaktivt avfall och uppmanat kommissionen att revidera de relevanta utkasterna till sitt lagstiftningsförslag och lägga fram ett nytt förslag till ett direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Även *Europeiska ekonomiska och sociala kommittén* har tidigare uttryckt att man anser det som ett brådskande behov att de medlemsstater som har kärnkraft sätter upp nationella planer för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Vidare har kommittén uttryckt att allt annat skulle anses vara ett oansvarigt överförande av skyldigheter från dagens generation till nästa.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats ut på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har i sitt förslag refererat till Euratomfördraget och i synnerhet artiklarna 31 och 32 som rättslig grund för sitt förslag. Enligt fördraget ska gemenskapen fastställa grundläggande normer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning. Efter att ha hört Europaparlamentet ska rådet genom beslut med kvalificerad majoritet fastställa de grundläggande normerna. Euratomfördraget tillämpar således inte det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet som föreskrivs av Lissabonfördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har i sin konsekvensanalys angett att frågan om hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall är ett område där den nationella lagstiftningen behöver kompletteras med lagstiftning på EU-nivå på grund av dess gränsöverskridande säkerhetsaspekter. Vidare anser kommissionen att den inre marknaden kräver att man säkerställer lika konkurrensvillkor för att undvika snedvridning av konkurrensen.

Befintlig EU-lagstiftning omfattar inte alla verksamheter och anläggningar som är knutna till hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall på lång sikt, varken sådana aspekter som nationella riktlinjer och deras genomförande eller information till allmänheten och allmänhetens deltagande i beslutsprocessen. Av detta följer att de befintliga instrumenten på EU-nivå idag inte täcker detta område i tillräcklig grad.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivet presenterades i rådsarbetsgruppen för atomfrågor (WPAQ) för första gången den 10 november 2010. WPAQ ligger under *Allmänna rådet*

(GAC). Europaparlamentets yttrande väntas komma under våren 2011. Mycket talar således för att direktivet kommer att kunna antas under det ungerska ordförandeskapet.

2010/11:FPM51

4.2 Fackuttryck/termer

Använt kärnbränsle – är kärnbränsle som använts och bestrålats i en reaktor och som permanent tagits ur reaktorn. Använt kärnbränsle betraktas normalt inte i juridisk mening som avfall förrän det ska slutförvaras.

Radioaktivt avfall – är sådant material som definieras som radioaktivt och där fortsatt användning inte längre förutses. (Observera att denna definition avviker från avfallsdefinitionen enligt EU:s miljölagstiftning.)