

2005-04-29

Till Miljödepartementet  
Attn: Ansi Gerhardsson  
103 33 Stockholm  
registrator@environment.ministry.se

## Yttrande från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) över "Betalningsansvaret för kärnavfallet" (SOU 2004:125)

### Sammanfattning

Utredningen uttalar en god ambition att kärnkraftindustrin skall stå för kostnaderna – inte skattebetalarna. Det förslag man presenterar innebär dock i detta avseende både förbättringar och försämringar jämfört med den lagstiftning som nu råder.

Med motiveringar som utvecklas nedan föreslår MKG följande ändringar av det förslag till lag om finansiella åtgärder som utredningen presenterar:

§3:

"Avgifter skall betalas enligt denna lag för att täcka förväntade direkta eller indirekta kostnader samt statens ekonomiska risk för omhändertagande av kärnämne och kärnavfall samt vissa andra kostnader enligt denna lag och enligt lag 1984:3 om kärnteknisk verksamhet.

För sådana kostnader som kan uppkomma som följd av verksamheten och som inte täcks av inbetalade avgifter skall säkerheter ställas."

§8 (ny punkt):

"10. kostnader som drabbar enskilda eller samhället på grund av skador som uppkommer trots åtgärder enligt denna lag."

Med motiveringar som utvecklas nedan föreslår MKG att tillägget till miljöbalken 16 kap. § 3 bör lyda:

"Säkerhet behöver inte heller ställas enligt denna lag för kostnader som redan täcks av avgifter eller säkerheter enligt lagen (000:00) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet".

Vidare noterar MKG att begreppet "fullgoda säkerheter" är vilseledande eftersom det i detta sammanhang och med den relevanta tidshorisonten inte finns några sådana säkerheter. Det finns därför goda skäl att i tillägg till sådana åtaganden kräva säkerhet i form av egendom som är oberoende av kärnkraftverksamheten.

Slutligen noterar MKG att det finns goda skäl att vidare utreda frågan om att försäkra framtida generationer mot kostnader som kan komma efter tillslutningen av ett slutförvar. En sådan försäkring skulle kunna utformas som en fondering av medel baserad på en ökad avgift per producerad energienhet kärnkraft.

### **Angående § 3 i förslag till lag om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet**

Att definiera omfattningen av betalningsansvaret på grundval av intentionen hos någon ospecificerad aktör förefaller kunna orsaka konflikter om tolkning. Frågan om kärnämne skall användas på nytt som reaktorbränsle eller för kärnvapenframställning är inte möjligt att förutse. Formellt kontrolleras kärnämnet av EUs fördelningsmyndighet enligt Euratomfördraget. Inte ens ägarna till de reaktorer som producerat eller använt kärnämnet kan avgöra dess framtida öde. Rimligen måste kostnaderna för omhändertagandet finansieras med de medel som avsätts enligt denna lag. Detta bör gälla även om man inte kan fastställa att kärnämnet inte skall användas på nytt. Det kräver i så fall ändrad specifikation av vilken kärnämneshantering som omfattas.

Vidare har kärnavfall som klassas som driftavfall gemensamma egenskaper med annat kärnavfall vad gäller farlighet och långsiktig skadeverkan, alltså just sådana egenskaper som motiverar denna lag. Reaktorägarna kan vilja hantera kostnader för "driftavfallet" på annat sätt. Men för samhället idag och i framtiden är det av utomordentlig vikt att man minskar statens risk genom att denna lags krav på avsättning av medel och garantier gäller också för detta avfall.

De enda kostnader som inte borde hanteras enligt denna lag är därför de kostnader för driftavfallet som redan har betalats.

Vi föreslår därför att § 3 stycke 1 ges lydelsen:

"Avgifter skall betalas enligt denna lag för att täcka förväntade direkta eller indirekta kostnader samt statens ekonomiska risk för omhändertagande av kärnämne och kärnavfall samt vissa andra kostnader enligt denna lag och enligt lag 1984:3 om kärnteknisk verksamhet."

Paragrafens andra stycke är otydligt så som det föreslås. Detta stycke borde omfatta den viktiga principen att man alltid skall ha kapacitet att vidta de åtgärder som blivit eller kan bli nödvändiga på grund av den verksamhet som bedrivits. Detta måste gälla från det kärnteknisk verksamhet startas till dess inbetalningarna täcker de kostnader som uppstått. Detta är viktigt eftersom kostnaden för rivning och hantering av avfall uppstår snabbt när en anläggning tas i drift eller ambitionsnivån ändras medan inbetalningarna först i slutet av intjänandetiden täcker de kostnader som verksamheten orsakat.

Vi föreslår därför att §3 stycke 2 ges lydelsen:

” För sådana kostnader som kan uppkomma som följd av verksamheten och som inte täcks av inbetalade avgifter skall säkerheter ställas.”

Om denna ändring inte görs kommer det nya förslaget innebära en betydande risk för att kostnader vältras över på samhället och staten.

### **Angående § 8, om behov av incitament för ta ett heltäckande ansvar**

Principen att förorenaren skall betala som blivit internationellt vägledande under 1980- och 1990-talet borde gälla också för svensk kärnkraft. Det är viktigt att tydliggöra att reaktorägarna också är ansvariga för de skador som uppstår om avfallet läcker ut genom olika oplanerade händelser.

Den omedelbara effekten av ofullständigt ansvar är uppenbar: läckage ger skador som drabbar oskyldiga människor och därmed ger upphov till kostnader för samhället och staten, t. ex. genom vårdkostnader.

Men det finns en avsevärt värre konsekvens av att regelverket är otydligt. Om avfallsproducenten bär ekonomiskt ansvar för förebyggande åtgärder men inte för konsekvenserna av att systemet misslyckas kommer producenten att satsa för lite på att vilja undgå förebyggande åtgärder. Genomförs förslaget kommer reaktorägarna få ett tydligt ekonomiskt incitament att inte optimera förebyggande åtgärder och därför vältra över onödigt och ekonomiskt oförsvarligt stora risker och skador på kommande generationer.

Konsekvenserna förvärras av att reaktorägarna samtidigt kontrollerar forskning och kunskapsbildning på området. Eftersom varje misstanke om brister i systemet kan leda till myndighetskrav som ökar kostnaderna för reaktorägarna, kommer kunskap om riskerna att undertryckas. Lagstiftning enligt förslaget kommer alltså att ge ekonomiska incitament att dölja snarare än att upptäcka brister i planerade åtgärder för att hantera avfallet.

Den typ av förfalskningar av forskningsresultat som nyligen avslöjades inom kärnavfallsprogrammet i USA är delvis en följd av sådana ekonomiska incitament.

Därför bör § 8 tillföras en punkt

”10. kostnader som drabbar enskilda eller samhället på grund av skador som uppkommer trots åtgärder enligt denna lag.”

### **Angående förslaget till ändring av miljöbalken**

Förslag till ändring av miljöbalken 16 kap. § 3 är för vag och kan orsaka staten kostnader. Verksamheter som har delar som faller under miljöbalken och som regleras av lagstiftningen för kärnteknisk verksamhet kan också ha betydande delar som inte faller under dessa lagars betalningsansvar. Undantagen i miljöbalken skall därför inte gälla företaget som sådant utan enbart verksamheten i de delar som täcks på annat sätt. Vi föreslår följande lydelse:

”Säkerhet behöver inte heller ställas enligt denna lag för kostnader som redan täcks av avgifter eller säkerheter enligt lagen (000:00) om finansiella åtgärder för hantering av restprodukter från kärnteknisk verksamhet”.

### **Angående begreppet fullgoda säkerheter**

Begreppet ”fullgoda säkerheter” är vilseledande eftersom det i detta sammanhang och med den relevanta tidshorisonten inte finns några sådana säkerheter.

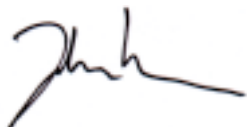
Uppfattningen om hur stora kostnader avfallshanteringen medför kan ändras under decennier. Det kan komma att ske i en process där de som kontrollerar utvecklingsarbetet har ett betydande kunskapsövertag gentemot samhället i övrigt. De som idag äger reaktorer och har det ekonomiska ansvaret kan därmed ha tid på sig att med olika transaktioner komma undan kostnader. Tanken att detta skall kunna hanteras med enbart åtaganden om betalning från en juridisk person som idag utgör moderbolag framstår därvid som naiv. Den process som flyttade ansvaret för reaktortillverkarnas ansvar från de privata ägarna av ABB och Westinghouse till brittiska skattebetalare är ett närliggande exempel. Sådana omstruktureringar kan ha i avsikt att undgå ekonomiskt ansvar för radioaktivt avfall.

Det finns därför goda skäl att i tillägg till sådana åtaganden kräva säkerhet i form av egendom som är oberoende av kärnkraftverksamheten.

### **Angående det ekonomiska ansvaret efter tillslutning**

Det goda skäl att vidare utreda frågan om att försäkra framtida generationer mot kostnader som kan komma efter tillslutningen av ett slutförvar. På så sätt så kan vår generation ta ett utökat ansvar för t ex återupptag och byte av metod om man i framtiden skulle upptäcka att den slutförvarsmetod som vi väljer inte är miljömässigt bra nog. En sådan försäkring skulle kunna utformas som en fondering av medel baserad på en ökad avgift per producerad energienhet kärnkraft.

Enligt uppdrag,



Johan Swahn  
Kanslichef

070-467 37 31  
johan.swahn@mkg.se