

Handläggare - Matter handled by
Sven Ordéus
Phone +46 10 472 19 00
sven.ordeus@SVAFO.se

Regeringskansliet
Miljödepartementet
Registrator
103 33 STOCKHOLM

Kostnadsansvar för avfall

Aktiebolaget SVAFO ("SVAFO") ägs av kraftbolagen Forsmarks Kraftgrupp AB, Ringhals AB och OKG AB. SVAFO:s uppdrag är att avveckla vissa kärntekniska anläggningar från tidigare forsknings- och utvecklingsverksamhet och att mellanlagra avfall till dess slutförvaring kan utföras.

SVAFO kontaktar regeringskansliet med anledning av att Strålsäkerhetsmyndigheten ("SSM") i ärende SSM2013-2073 tagit upp frågan om ett så kallat återtagande, det vill säga överförande av visst avfall från slutförvaret för låg- och medelaktivt kortlivat avfall i Forsmark ("SFR") till SVAFO:s anläggning i Studsvik. I ärendet riktar sig SSM till Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB"). Som tilltänt mottagare av avfallet är emellertid SVAFO självfallet också berört. En stor del av avfallet ifråga är radioaktivt men inte kärntekniskt och har sitt ursprung i verksamheter som det allmänna har bedrivit, som till exempel Försvarsmakten. SVAFO är berett att hantera detta avfall men kostnadsansvaret för denna hantering är statligt. Intill dess att statens kostnadsansvar har klargjorts saknas förutsättningar för SVAFO att ta emot avfallet.

Ett ytterligare skäl till denna skrivelse är att SVAFO redan idag har ett visst antal avfallsfat i sitt förvar i Studsvik, vilka innehåller sådant avfall som omnämns i stycket ovan. SVAFO har i denna fråga blivit ombett att skriftligen utveckla sin ståndpunkt.

Bakgrund

I SVAFO:s förvar finns idag historiskt radioaktivt avfall som bland annat uppstod i samband med svensk forskning under 1900-talet för både militär och civil tillämpning. Avfallet har sedan 1993, i samband med införandet av den så kallade Studsvikslagen,¹ förvarats i mellanlager i Studsvik av SVAFO. En del av det avfall som övergick i SVAFO:s förvar år 1993 har överförs till SFR. Det är detta avfall som kan bli föremål för ett återtagande, jfr sid 1.

Avfallet kan delas in i två kategorier (1) kärntekniskt avfall (KA) från forskning kring utveckling av kärnkraftsteknik samt (2) icke-kärntekniskt avfall (IKA) som utgörs av avfall från exempelvis FOAs forskning kring kärnvapen, mörkerriktmedel från militären samt avfall från forskning och produktutveckling i läkemedelsindustri och universitet. Större delen av IKA härrör från

¹ Lag 1988:1597 om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m.

Handläggare - Matter handled by
Sven Ordéus
Phone +46 10 472 19 00
sven.ordeus@SVAFO.se

verksamheter som det allmänna svarat för, det vill säga antingen statliga verksamheter eller regionernas sjukvårdsverksamhet, medan en mindre del härrör från privat industri och forskning utanför kärnkraftsbranschen. SVAFO tillser i nuläget säker mellanlagring av det avfall som fortfarande finns i Studsvik.

Efter att avfallet överfördes till SVAFO har det upptäckts att stora delar IKA tidigare sammanblandats med KA i så kallade S.14-fat, utan tydlig hänvisning om ursprung och radiologisk systematisering. Att mindre delar av avfallet i lagerutrymmen innehöll IKA var känt när avfallet överfördes till SVAFO, men omfattningen och konsekvenserna av detta var då inte klarställd. Under de senaste tio åren har SVAFO utrett inventariet, som år 1993 övergick i SVAFO:s ansvar att mellanlagra, i syfte att skapa förutsättningar för fortsatt behandling av avfallet. Utifrån detta kan konstateras att hanteringen av avfallet i samband med packning och kravställd dokumentation hos det statliga Aktiebolaget Atomenergi har förorsakat avsevärda svårigheter för den fortsatta hanteringen. Detta gäller särskilt det KA som ligger sammanblandat med IKA i S.14-fat men också en ofta bristande eller felaktig dokumentation av KA. I gjorda utredningar och undersökningar sedan avfallet överfördes till SVAFO, har det således konstaterats att dokumentationen inte ger en korrekt bild av det verkliga innehållet i faten, att avfallet från olika källor har blandats i samma fat och att avfallet även kan innehålla vätskor samt kemiskt och biologiskt material, vilket inte kan tillåtas i slutförvaren. Konsekvensen av den bristfälliga hanteringen hos Aktiebolaget Atomenergi är att kostnaderna för hantering av detta avfall kommer bli mycket höga, vilket inte kunde förutses då avfallet överfördes till SVAFO. S.14-faten kommer sannolikt behöva öppnas upp och avfallet sorteras avseende KA och IKA samt delas upp i olika fraktioner i enlighet med gällande regelverk. Dessutom behöver regelrätt dokumentation upprättas som medger ett korrekt kravställande på emballering, och i vissa fall behöver avfallet även rekonditioneras och slutligen emballeras inför slutförvaring.

Den största fraktionen av IKA som finns på Studsviksområdet och i SFR är i så kallade S.14-fat. Emballering som är gjord i dessa behållare utgick ifrån krav som ställdes på fat som skulle deponeras i havet, vilket var praxis på 60-talet. Så skedde också med ett större antal fat på den tiden. Deponering av radioaktivt avfall i havet är förbjuden sedan Sverige anslöt sig till Londonkonventionen 1975. Trots detta fortsatte det statliga Aktiebolaget Atomenergi att emballera avfallet på samma sätt under decennier. I dagsläget finns det inga anläggningar i Sverige som har vare sig de metoder eller den utrustning som krävs för att kunna rekonditionera, det vill säga karakterisera och packa om, avfallet. Undersökningar visar att anläggningar inte heller finns tillgängliga internationellt. En ny anläggning behöver därför utvecklas och byggas för att säkra hanteringen av avfallet.

1993 års regeringsbeslut

Genom ett regeringsbeslut den 7 oktober 1993² övertog SVAFO ansvaret enligt 10 § lagen (1983:4) om kärnteknisk verksamhet ("KTL") för KA som överförts till bolaget. Hanteringen av sådant KA var avsedd att finansieras genom medel som fonderats enligt Studsvikslagen. Det är en självklarhet för SVAFO att bolaget ansvarar för att omhänderta och tillse en säker

² Miljö- och naturresursdepartementet, M92/4360/6.

Handläggare - Matter handled by
Sven Ordéus
Phone +46 10 472 19 00
sven.ordeus@SVAFO.se

slutförvaring av det avfall som har samband med utvecklingen av den civila kärnkraften, i enlighet med 10 § KTL och 1993 års regeringsbeslut. Detta ansvar omfattar emellertid enbart KA som av producenten packats och dokumenterats enligt gällande regler och som därför kan skickas till slutförvar utan åtgärder.

Vad gäller IKA, vars säkra hantering regleras genom strålskyddslagen, har ansvaret för avfallet inte överförts på SVAFO. IKA har, till skillnad från KA, inget samband med utvecklingen av den civila kärnkraften. Därmed har varken SVAFO eller dess ägare något ansvar för slutförvaringen av IKA, eller för den hantering av IKA som blir nödvändig för att IKA ska uppfylla gällande krav för att kunna slutförvaras.

Proposition 1983/84:100

Frågan om det ekonomiska ansvaret för säker hantering av IKA behandlades i budgetpropositionen för 1983/84, där det uppgavs att ett avtal hade träffats mellan Svensk Kärnbränsleförsörjning (nuvarande SKB) och det statligt ägda bolaget Studsvik Energiteknik AB (tidigare AB Atomenergi) om finansieringen av kostnader för transporter och slutförvar av låg- och medelaktivt avfall.³ I propositionen upplystes om att avtalet täcker kostnaderna för transporter och slutförvaring, men att Studsvik Energiteknik AB aviserat att inkapsling av avfall kommer att medföra kostnader som inte är möjliga att beräkna förrän de tekniska kraven är slutligt fastställda. Vidare förklarade regeringen att:

”Det är angeläget att frågorna om hantering av avfall i Studsvik kan behandlas på ett ändamålsenligt sätt. Genom det avtal som träffats mellan bolaget och SKBF har ytterligare ett steg på vägen tagits. Genom uppgörelsen blir det möjligt att reglera kostnaderna för den slutliga förvaringen av det låg- och medelaktiva avfallet. Jag föreslår att bolaget tillförs 53,7 milj. kr. att erlagga till SKBF som en engångsbetalning för de i avtalet överenskomna tjänsterna.”

Staten har, i och med att riksdagen godkände tillskjutandet av medel till Studsvik Energiteknik AB, erkänt ett grundansvar för en säker hantering av det inblandade IKA-avfall som överfördes till SVAFO från AB Atomenergi. Samtidigt framgår av ovannämnda proposition, liksom av avtalet med SKB, att överförda medel endast var avsett att täcka SKB:s kostnader för transport och slutförvaring. Några medel för att täcka kostnader för behandling av avfallet, så att det uppfyller gällande krav för att kunna slutförvaras, har såvitt SVAFO känner till aldrig tillförts SVAFO.

Strålskyddslagen

I 1988 års strålskyddslag infördes för första gången regler om producentansvar för radioaktivt avfall. 13 § i 1988 års strålskyddslag angav nämligen att den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med strålning ska svara för att det i verksamheten uppkomna radioaktiva avfallet hantearas och, när det behövs, slutförvaras. I förarbetena angavs att ”I princip bör ansvaret för avfallet kvarstå oavsett om verksamheten har upphört eller inte”⁴, samt att ”I detta ansvar ingår

³ Prop. 1983/84:100, Bilaga 14 p. E.16 (sid 146 f.).

⁴ Prop. 1987/88:88, s. 31.

Handläggare - Matter handled by
Sven Ordéus
Phone +46 10 472 19 00
sven.ordeus@SVAFO.se

också att svara för de faktiska kostnader som behövs för avfallshanteringen⁵. I propositionen konstaterades också att skyldigheten att hantera och slutförvara radioaktivt avfall även omfattar den som inte längre bedriver någon verksamhet. Om ett tillstånd återkallats eller ett tillstånds giltighetstid gått ut, kvarstår skyldigheterna för tillståndshavaren till dess de fullgjorts.⁶ 13 § i 1988 års lag förenades med en särskild övergångsbestämmelse som angav att bestämmelsen inte skulle tillämpas beträffande den som upphört att bedriva verksamhet före lagens ikraftträdande. I förarbetena angavs vidare att "I vissa fall kan befrielse medges från skyldigheterna enligt paragrafen. I samband med en sådan befrielse bör prövas om hans åligganden kan fullgöras av någon annan. Ett medgivande till befrielse ges av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 3 §"⁷.

Producentansvaret för radioaktivt avfall regleras numera i 5 kap. 3 § i 2018 års strålskyddslag ("SSL"), som anger att "den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet med joniserande strålning ska se till att det radioaktiva avfall som uppkommit i eller tillförts verksamheten hantearas och vid behov slutförvaras från ett från strålskyddssynpunkt godtagbart sätt.⁸ Det framgår uttryckligen av förarbetena till 5 kap. 3 § SSL att den som har givit upphov till ett radioaktivt avfall inte blir av med sitt ansvar enbart genom att lämna det till någon som har åtagit sig att hantera det eller slutförvara det.⁹ Vidare anges att den som endast behandlar eller lagrar avfall åt någon annan inte har några skyldigheter enligt bestämmelsen eftersom avfallet inte "tillförts" verksamheten.¹⁰ Numera anges det även särskilt i 5 kap. 5 § SSL att skyldigheten kvarstår även om verksamheten eller det tillstånd som gäller för verksamheten har upphört eller verksamheten har överlåtits till en ny verksamhetsutövare.

Producentansvaret för radioaktivt avfall omfattar alltså alla som fortfarande bedrev verksamhet vid införandet av 1988 års strålskyddslag. Det allmänna har således ett, på lag grundat, ansvar för det radioaktiva avfall som uppkommit genom verksamheter som det allmänna har svarat för. Det kan även tilläggas att SSM i sin Nationella plan "Ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall i Sverige" konstaterar att en av de viktigaste principerna i strålsäkerhetslagstiftningen är att den som har gett upphov till använt kärnbränsle och radioaktivt avfall också ska bära kostnaderna för omhändertagandet av dessa restprodukter.¹¹

Bestämmelserna i strålskyddslagstiftningen överensstämmer även med den generella bestämmelsen i 15 kap. 11 a § miljöbalken som anger att den ursprungliga avfallsproducenten ansvarar för att avfallet genomgår en fullständig behandling och för kostnaderna för att hantera avfallet.

⁵ Prop. 1987/88:88, s. 76.

⁶ Prop. 1987/88:88, s. 76.

⁷ Prop. 1987/88:88, s. 76.

⁸ Alternativt kan avfallet överlämnas till en producent som är skyldig att ta emot det. Denna bestämmelse torde dock inte ha relevans för IKA.

⁹ Prop. 2017/18:94 s. 154.

¹⁰ Prop. 2017/18:94 s. 154.

¹¹ SSM 2015:31, s. 21.

Handläggare - Matter handled by
Sven Ordéus
Phone +46 10 472 19 00
sven.ordeus@SVAFO.se

Internationella åtaganden

Att Staten dessutom har ett subsidiärt ansvar för hanteringen av radioaktivt avfall följer av internationell rätt och EU-rätten. Enligt 1997 års Konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall¹² ansvarar den fördragsslutande staten för hanteringen av radioaktivt avfall i de fall det inte finns någon tillståndshavare eller annan ansvarig part (artikel 21). Vidare följer det av det EU-rättsliga ramverket för att säkerställa en ansvarsfull och säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall att medlemsstaterna har det yttersta ansvaret för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.¹³

Sammanfattning

SVAFO:s ansvar omfattar en säker mellanlagring av det IKA som idag finns i bolagets anläggningar i Studsvik, men bolaget kan också ta på sig ansvaret för en säker mellanlagring av det IKA som kan bli föremål för återtag i det fall staten tar på sig kostnadsansvaret.

Finansieringen av mellanlagring, konditionering och slutförvaring avseende IKA åligger Staten, i första hand eftersom större delen av avfallet uppkommit genom verksamheter som bedrivits av Staten eller andra allmänna aktörer, och i andra hand eftersom Statens subsidiära ansvar för säker hantering av radioaktivt avfall följer av internationell rätt och EU-rätt.

SVAFO:s ansvar innefattar heller inte rekonditionering av KA-avfall som felaktigt packats eller dokumenterats av någon avfallsproducent före oktober 1993, alltså innan det överfördes till SVAFO.

Det är angeläget att frågan om ansvaret för avfallet klagörs skyndsamt. Ett återtag av S.14-fat som slutförvaras i SFR kan behöva genomföras i närtid vilket i sin tur förutsätter ett klagörande av kostnadsansvaret. Hantering och undersökning av avfallet har vidare betydelse för konstruktions- och dimensioneringskrav för det framtida slutförvaret för långlivat avfall, SFL.

SVAFO önskar med anledning härav att regeringen klagör sin uppfattning om Statens ansvar för en säker hantering och slutförvaring av IKA samt det KA-avfall som packats eller dokumenterats felaktigt .

AB SVAFO

Sven Ordéus
Verkställande direktör

¹² SÖ 1999:60.

¹³ Rådets direktiv 2011/70/Euratom.