



Långsiktig finansiering av miljöorganisationers medverkan i frågor om slutförvar/arbete med kärnavfallsfrågor

Johan Swahn, kanslichef, MKG
Oscar Alarik, chefsjurist, Naturskyddsföreningen
Åsa Lindstrand, ordförande, OCS

28 september, 2021

Översikt av presentationen

- MKG hanterar översiktligt tillsammans de frågeställningar som anges i punkt 3-5 på dagordningen:
 - Redovisning av de kostnader/det arbete som ideella organisationer har/utför avseende prövning av slutförvar av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall samt informationsarbete i anslutning till detta
 - Redovisning av andra kostnader/annat arbete som ideella organisationer har för att följa kärnavfallsfrågan
 - Redovisning av vilka av ovanstående kostnader/arbete som det för närvarande inte utgår ekonomiskt stöd för.
- Oss hanterar översiktligt tillsammans de frågeställningar som anges i punkt 3-5 på dagordningen.
- Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och MKG hanterar punkt 7 på dagordningen:
 - Genomgång av skriftliga synpunkter lämnade på Kärnavfallsrådets förslag att justera lag (2006:647) om finansiering av kärntekniska restprodukter för att möjliggöra stöd till ideella organisationer ur Kärnavfallsfonden.

Introduktion MKG:s arbete med kärnavfallsfrågor med särskilda medel

- Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) bildat som en ideell förening hösten 2005 av Fältbiologerna, Naturskyddsföreningen i Kalmar län, Naturskyddsföreningen Uppsala län, Oss - Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar och Naturskyddsföreningen.
- Föreningen bildades med syftet att ”verka för det på lång sikt miljö- och hälsomässigt bästa omhändertagandet av radioaktivt avfall från kärnteknisk verksamhet i Sverige”.
- Samtidigt bildade Folkkampanjen för Kärnkraft Kärnvapen (FMKK) och Jordens Vänner föreningen Milkas (Miljörörelsens kärnavfallssekretariat).
- 2017 anslöt Naturskyddsföreningen Skåne län till MKG.
- 2019 anslöt Jordens Vänner till MKG.

MKG:s historiska användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor (1)

- Mellan 2005 och 2011 fanns det 3 000 000 kr tillgängliga ur kärnavfallsfonden för miljöorganisationers arbete med insatser i samband med frågor om lokalisering av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle. Det var en försöksperiod på tre år som utvärderades av Statskontoret.
- För 2005 erhöll MKG 1 950 000 kr av dessa medel. Mellan 2006 och 2011 erhöll MKG 1 925 000 kr per år.
- Mellan 2012 och 2016 fanns det 3 500 000 kr tillgängliga ur kärnavfallsfonden för miljöorganisationers arbete.
- För 2012-2016 erhöll MKG 2 425 000 kr per år av dessa medel.
- Eftersom ansökan om ett kärnbränsleförvar kungjordes i slutet av januari 2016 kunde miljöorganisationer efter januari 2017 inte längre erhålla medel ur fonden. I en temporär lösning för 2017 kunde medel erhållas från statliga medel som Naturvårdsverket förfogade över.
- För 2017 erhöll MKG 282 000 kr ur kärnavfallsfonden och 1 730 000 kr från Naturvårdsverket, d.v.s. totalt 2 012 000 kr.

MKG:s historiska användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor (2)

- 2018 infördes systemet med medel till miljöorganisationer från statsbudgeten via Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). Vad medlen kunde användas till reglerades i myndighetens regleringsbrev och av SSM:s tolkning av skrivning i statsbudgeten 2017 och i regleringsbrevet. Den totala summan var 3 000 000 kr, d.v.s. 500 000 kr mindre än när medlen kom från fonden.
- För 2018-2019 erhöll MKG 2 000 000 kr och för 2020-2021 erhöll MKG 2 200 000 kr från budgetmedlen.
- För kännedom föreslås anslaget för budgetmedel för 2022 för miljöorganisationers arbete med kärnavfall flyttas från anslag 3:1 "Strålsäkerhetsmyndigheten" i utgiftsområde 6 (Försvar och samhällets beredskap) till anslag 1:2 "Miljöövervakning m.m." i utgiftsområde 20 (Allmän miljö- och naturvård). Förmodligen kommer SSM att fortsätta att administrera medlen.

Några kommentarer till MKG:s användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor 2005-2021 (1)

- MKG har genom åren endast arbetat med kärnavfallsfrågor.
- MKG har under åren endast haft smärre övriga intäkter i relation till de medel som kommer från kärnavfallsfonden eller statliga budgetmedel.
- De enda lite större övriga intäkterna har kommit från deltagande i tre projekt på EU-nivå (BEPER, SITEX-II och Beacon).
- MKG har på olika sätt försökt att se till att övriga intäkter kunnat användas för arbete med kärnavfallsfrågor som det annars inte gått att arbeta med p.g.a. restriktioner i regelverk och myndighetsbedömningar för hur fond- och budgetmedel får användas.
- Under hela tiden från 2005 till 2021 har medlen till miljöorganisationer fördelats, administrerats och reviderats av SSM. Undantaget var under 2017 då det var Naturvårdsverkets uppgift.
- Under senare år har MKG och medlemsföreningar framfört kritik mot SSM Den enhet på myndigheten som kritiken främst riktats mot har varit samma enhet som hanterat miljöorganisationernas medel. Efter en omorganisation av SSM i juni 2021 kommer det inte längre att vara fallet.

Några kommentarer till MKG:s användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor 2005-2021 (2)

- Under alla år har det funnits ett krav på att medel som inte använts återbetalas. Det betyder att det inte funnits någon möjlighet att periodisera kostnader eller fondera medel för framtida utgifter. Det betyder att ett underskott ett visst år har varit svårt att hantera.
- Återbetalningskravet och avsaknaden av möjlighet att periodisera kostnader har varit ett stort problem eftersom det inte har gått att bygga upp någon ekonomisk buffert som t.ex. kan behövas om medlen mer plötsligt skulle upphöra. Uppsägningstider (f.n. 1 år för kanslichefen) och långa hyreskontrakt har skapat en osäkerhet om framtiden. Tiden mellan fondmedelsystemets slut och till dess att budgetmedelsystemet via SSM blev klar var en krisperiod för MKG med en betydande belastning på personal och styrelse.
- Risken för att de ekonomiska förutsättningarna ändras snabbt har ökat med systemet med budgetmedel.

Några kommentarer till MKG:s användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor 2005-2021 (3)

- När MKG har samarbetat med medlemsföreningar i olika projekt, t.ex. seminarier eller miljöprövningar har MKG inte ersatt personalkostnader. Undantaget är samarbetet med Naturskyddsföreningen i miljöprövningen av kärnbränsleförvarsansökan där MKG till del ersatt föreningen för det juridiska arbetet som utförts.

Begränsningar i miljöorganisationers användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor (1)

- Under hela perioden 2005-2017 kunde MKG endast använda fondmedel och budgetmedel från Naturvårdsverket för arbete som rörde slutförvaring av använt kärnbränsle.
- Det betydde att arbete med andra slutförvar måste ske med övriga mycket begränsade intäkter trots att viktiga händelser av vikt för miljön kunde äga rum eller att samråd och miljöprövningar kunde pågå.
- Det rörde t.ex. olika ytförvar för mycket kortlivat radioaktivt avfall vid de kärntekniska anläggningarna, det existerande och den planerade utbyggnationen av slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall SFR och det i framtiden tänkta slutförvaret för långlivat medelaktivt radioaktivt avfall SFL.
- Inte heller arbete med frågor som rör rivning av reaktorer vilka är av vikt för hur mycket och vilken sorts avfall som ska hamna i de olika slutförvaren var tillåtet.
- Dessutom begränsades internationellt arbete till att deltagandet skulle leda till en direkt kunskapsökning av relevans för det svenska arbetet med slutförvaring av använt kärnbränsle.

Begränsningar i miljöorganisationers användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor (2)

- Eftersom det viktigaste och tidsmässigt mest omfattande arbetet som MKG genomfört genom åren har rört kärnbränsleförvarsfrågor har regelverket fram till 2017 inte i praktiken varit så begränsande. Undantaget var samrådet 2011-2014 och den tidiga miljöprövningen (2015-2017) av utbyggnationen av slutförvaret för kortlivat avfall där föreningen skulle kunnat delta och bidra i större utsträckning.
- Samtidigt har begränsningarna av MKG uppfattats som onödigt byråkratiska och inneburit en hel del extraarbete i den ekonomiska redovisningen och revisionen.
- När systemet med statliga budgetmedel via Strålsäkerhetsmyndigheten SSM infördes 2018 stod följande i budgeten:

”För att möjliggöra ett långsiktigt stöd till ideella miljöorganisationer att följa den fortsatta processen avseende slutförvar för använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall föreslår regeringen att anslaget ökas med 3 miljoner kronor 2018. För 2019–2020 beräknas anslaget ökas med 3 miljoner kronor per år för samma ändamål. Ett statligt stöd skulle underlätta för föreningar att även i fortsättningen följa slutförvarsprocessen.”

Begränsningar i miljöorganisationers användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor (3)

- I SSM:s regleringsbrev för 2018 stod det att medlen kunde användas för att "arbeta med frågor avseende använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall". Detta var ett resultat av att förståelsen för den tidigare begränsningen till arbete med använt kärnbränsle varit ett problem. Ändringen möjliggjorde att MKG kunde delta fullt ut i slutskedet av miljöprövningen av utökningen av SFR, t.ex. vid huvudförhandlingen i mark- och miljödomstolen hösten 2019.
- SSM införde redan från början begränsningar i möjligheten till medelsanvändning. Bland annat kunde inte medel användas för arbete rörande rivning av reaktorer och till internationellt arbete som inte direkt kunde ha bäring på den svenska kärnavfallshanteringen.
- Eftersom MKG sedan några år tillbaka hade börjat delta i ett internationellt samarbete mellan miljöorganisationer, t.ex. inom den nybildade organisationen Nuclear Transparency Watch (NTW), så var begränsningen av hur det internationella arbetet kunde utföras ett problem.

Begränsningar i miljöorganisationers användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor (4)

- I SSM:s regleringsbrev för 2020 (och även för 2021) stod det att medlen kunde användas för ”att arbeta nationellt och internationellt med frågor avseende använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall”. Därmed kunde MKG för första gången arbeta med kärnavfallsfrågor på ett sätt som inte innebar att det i den ekonomiska redovisningen behövde specialhantera något verksamhetsområde.
- Faktum var dock att SSM även från 2020 behöll en begränsning i att medel inte skulle få användas för att delta i samråd enligt Esbokonventionen. Eftersom omfattningen av sådant arbete per år normalt sett tagit några timmar, och varit fokuserat på kärnavfallsfrågor i olika miljöprövningar i grannländer, har det inte i praktiken varit en fråga som behövts hanteras separat i MKG:s ekonomi.

Introduktion Oss användning av medel för att arbeta med kärnavfallsfrågor

- Opinionsgruppen för säker slutförvaring – Oss - bildades 1996 efter att Östhammars kommun blev aktuell för en eventuell etablering av ett slutförvar för utbränt kärnbränsle.
- Oss är en partipolitiskt och religiöst obunden ideell förening.

Föreningens syfte:

- Kritiskt granska slutförvarsprojektet ur ett miljöperspektiv.
- Verka för att det farliga radioaktiva avfallet omhändertas på sådant sätt att radioaktivt läckage inte kan skada miljön och leda till hälsorisker för kommande generationer.

Oss historiska användning av medel (1)

- Ekonomiskt bidrag från Kärnavfallsfonden via Östhammars kommun. Vad vi kan se i vårt arkiv så började föreningen söka medel 2004.
- Ansökningarna av medel har i allmänhet inte överstigit 500 000 kr. Undantaget 2018 då ansökan var på 562 000 kr. Normalt har de varit på 200 – 450 000 kr.
- Variationen har berott på var i processen vi befunnit oss. Vid exempelvis huvudförhandlingen, besked om kommande folkomröstningar och liknande har de ekonomiska behoven ökat.
- Begränsningarna i användningen av medel har reglerats av de regler som Östhammars kommun har att förhålla sig till. Dessa har varierat en del över tid. Ibland har de varit svårtolkade, till och med för kommunen själva.

Oss historiska användning av medel (2)

- Anställning av informatör 50% tjänst, undantagsvis har informatören gått upp till 100% när det varit extra mycket arbete
 - Externa tjänster exempelvis expertkompetenser
 - Produktion av informationsmaterial
 - Delta i processen där det är möjligt
 - Utåtriktade aktiviteter för att sprida information
-
- På grund av en ny tolkning av Riksgälden jämfört med en tidigare tolkning av SSM av vad kommunen kan söka medel för, står nu Oss utan ekonomiska medel. Detta har allvarligt skadat vår möjlighet att delta i den pågående processen.
 - Detta visar vikten av att formuleringen av vad kommunen får använda medel till i finansieringslagen och -förordningen ändras.

Naturskyddsföreningens, Jordens vänners och MKG:s förslag på långsiktig finansiering av miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor (1)

- Genom åren har MKG och medlemsföreningar löpande arbetat med förslag för att förbättra systemet med långsiktig finansiering av miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor.
- Bland annat har föreningarna tidigt försökt uppmärksamma regeringen på att formuleringarna i finansieringslagen (SFS 2006:647) rörande både miljöorganisationers och kommuners användning av medel behövt uppdateras.
- Efter att Kärnavfallsrådet i januari 2019 lyft frågan till regeringen om att långsiktigt finansiera miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor kommenterade Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och MKG frågan den 13 september 2019 i ett särskilt avsnitt i yttrandet till regeringen över förslaget till ny kärntekniklag.

Naturskyddsföreningens, Jordens vänners och MKG:s förslag på långsiktig finansiering av miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor (2)

- I yttrandet konstaterade föreningarna att Kärnavfallsrådet föreslog att finansieringslagens 4 § punkt 9 om finansiering av miljöorganisationer skulle ändras till (ändringen markerad):
”stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor om lokalisering och fortsatt prövning av anläggningar för hantering och slutförvaring av använt kärnbränsle.”
- Föreningarnas föreslog i stället ändringen till:
"stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor som rör om lokalisering [~~och fortsatt prövning~~] av anläggningar för hantering och geologisk slutförvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall."
- Förslaget att tillföra "annat radioaktivt avfall" är uppenbart. Att ta bort "lokalisering" och inte tillföra "fortsatt prövning" är ett förenklande. När den ursprungliga formuleringen skrevs pågick ett samråd och en lokaliseringsprocess.

Naturskyddsföreningens, Jordens vänners och MKG:s förslag på långsiktig finansiering av miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor (3)

- Att koppla medlen till en specifikt deltagande i en "pågående prövning" är olämpligt även om det förmodligen kommer att pågå olika prövningsprocesser under en lång tid framöver. T.ex. kan deltagande i samråd inför en ansökan eventuellt inte tolkas som möjligt med fondmedel.
- Att föreningarna inte anser att "slutförvar" är den bästa formuleringen beror på att det kan visa sig att långsiktig övervakad förvaring kan bli ett alternativ till ett geologiskt förvar som försluts och överges. Formuleringen är inte avgörande och om den infördes i lagen skulle en mer omfattande revidering av den svenska kärnavfallslagstiftningen, inklusive den nya kärntekniklagen behöva göras.
- Föreningarna menar att använda "annat kärnavfall" kan vara mer begränsande än att skriva "annat radioaktivt avfall" p.g.a. de definitioner som föreslås i den nya kärntekniklagen.

Naturskyddsföreningens, Jordens vänners och MKG:s förslag på långsiktig finansiering av miljöorganisationers arbete med kärnavfallsfrågor (3)

- Rent utskrivet blir förslaget:
”stöd till ideella föreningar för insatser i samband med frågor som rör hantering och geologisk förvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall.”
- Föreningarna är även beredda att lämna förslag på nya formuleringar i finansieringsförordningen (SFS 2017:1179) om det anses önskvärt.

Frågan om finansiering av miljöorganisationers internationella arbete med kärnavfallsfrågor

- MKG med medlemsföreningar vill slutligen poängtera att det kan uppfattas som olämpligt att medel från kärnavfallsfonden används för vissa typer av internationellt arbete med kärnavfallsfrågor som miljöorganisationer genomför.
- Föreningarna menar dock att det vore bra om det inte åter blev ett problem för MKG att allmänt arbeta internationellt med kärnavfallsfrågor på ett sätt som betyder att det måste hanteras separat i den ekonomiska redovisningen.
- Föreningarna menar att frågan kan hanteras i förordningstexten. Alternativt skulle fortsatta statliga budgetmedel kunna finnas för denna del av miljöorganisationernas arbete på ett liknade sätt som bl.a. AirClim, ChemSec och FishSec.



Långsiktig finansiering av miljöorganisationers medverkan i frågor om slutförvar/arbete med kärnavfallsfrågor

Johan Swahn, kanslichef, MKG
Oscar Alarik, chefsjurist, Naturskyddsföreningen
Åsa Lindstrand, ordförande, OCS