

Till: Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM
171 16 Stockholm
registrator@ssm.se

SSM:s referens: SSM 2011-4690

Kommentarer från Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, efter det första samrådsmötet 121107 rörande det pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, har i anslutning till det första samrådsmötet 121107 rörande den pågående uppdraget att se över systemet för kärnavfallsfinansiering beretts tillfälle att kommentera arbetsgruppens arbete. Kommentarererna är uppdelade i en del som direkt kopplar till det underlag som skickades ut före mötet och en del med mer allmänna kommentarer som MKG vill att myndigheten tar in det fortsatta arbetet med att se över finansieringsjuridiken.

Kommentarer kopplade till underlaget

MKG vill ta upp följande frågeställningar kopplade till underlaget.

Principen varje land ansvarar för sitt eget avfall

I avsnitt 3.2 på sidan 8 längst ner i underlaget nämns principen att varje land ska ta ansvar för använt kärnbränsle och kärnavfall som uppkommer i landet. Det anges i underlaget att undantag bara kan göras "i rena undantagsfall". MKG menar att det vore bättre att skriva att undantag endast kan göras om "synnerliga skäl" föreligger såsom är formuleringen i lagtexten. Det kan vara en fördel att även beskriva den politiska flexibiliteten denna formulering ger, gärna med några exempel på tillfällen då export eller import av kärnavfall skett till/från Sverige.

Nivån på statens risk

I avsnitt 4.2 och avsnitt 5.2 diskuteras nivån på statens risk i finansieringssystemet. MKG konstaterar att det i regeringens proposition 2005/06:183 "Finansieringen av kärnavfallens slutförvaring" som citeras på sidan 10 i PM:et står det tydligt på sidan 21 att:

"Syftet med finansieringssystemet skall vara att så långt det är möjligt minimera risken för att staten tvingas stå för sådana kostnader som omfattas av tillståndshavarnas betalningsansvar."

Att arbetsgruppen gör bedömningen i avsnitt 5.1 att "en princip om att statens risk ska vara låg bör slås fast" är i detta perspektiv helt rimlig. MKG ställer frågan är om inte principen skulle vara ännu mer begränsande vad gäller risken, exempelvis "så låg som möjlig".

Fördelning av kostnader och återbetalning av medel ur kärnavfallsfonden

I avsnitt 5.3.1 på sidan 18 diskuterar arbetsgruppen fördelningen av de medel som kraftindustrin betalar in till fonden och vilka kostnader de kan användas till. Statens risk är större med det nuvarande systemet än i ett system där kraftbolagen solidariskt ansvarar för framtida kostnader, något som redan sker med det historiska kärnavfallet. Om statens risk ska vara låg anser MKG att arbetsgruppen bör arbeta för att få ett mandat, om det bedöms behövas, för att kunna utreda för- och nackdelar med att förändra systemet med sär- och samkostnader samt för- och nackdelar med att låta fondens medel vara ett belopp som inte kopplas till de som betalar in medel.

I avsnitt 5.3.2 på sidan 19 beskrivs hur ett överskott i fonden ska betalas tillbaka till den som betalat in för mycket medel i kärnavfallsfonden. MKG anser att det är orimligt att tro att det ska vara möjligt att upp till hundra år senare kunna betala tillbaka pengar till exakt den bolagsmässiga entitet som betalt in medel i fonden. Nuvarande konstruktionen kan härröras till möjligheten att kalla det som betalas in till fonden för avgift, men en bättre konstruktion bör kunna hittas. Arbetsgruppen skriver att återbetalningssystemet ger följande konsekvens:

“... det absolut bästa utfallet för staten, och därmed skattebetalarna, att tillståndsinnehavarna precis står för sina åtaganden. I alla andra situationer kommer staten, och därmed skattebetalarna, tvingas att tillskjuta medel. Det innebär en påtaglig asymmetri som är ofördelaktig för staten i och med det risktagande staten bär med anledning av statens sistahandsansvar.”

MKG menar att detta inte är i enlighet med principen att statens risk ska vara låg. MKG anser att arbetsgruppen bör arbeta för att få ett mandat, om det bedöms behövas, för att kunna utreda för- och nackdelar med att förändra systemet så att ingen återbetalning kan ske. Det är redan nu uppenbart att staten kommer att ha kostnader efter tillslutning som kvarvarande medel i fonden skulle kunna bidra till i stället för att betalas ut till de skalbolag som kan finnas kvar av kärnkraftsbolagen vid en sådan tidpunkt.

Ett ytterligare skäl att se över systemen med fördelningen av kostnader och återbetalningen är att de används som argument för att det är kraftindustrins pengar som finns i fonden. Eftersom det är regering och riksdag som fullt ut kontrollerar inbetalning och användning av fondmedel är detta felaktigt, men det skulle göras ännu tydligare genom att ta bort systemen med fördelning av kostnader och återbetalning.

Frågan om ansvarsgenombrott

I avsnitt 5.8.5 på sidan 27 diskuterar frågan om ansvarsgenombrott. MKG vill påpeka att ansvarsgenombrottsfrågan även är aktuell för atomansvarighet. Både vad gäller ansvar för kärnavfallskostnader inklusive rivning av reaktorer och atomansvarighet är bristen på ansvarsgenombrott i Sverige ett allvarligt problem som förhindrar att statens risk blir låg. MKG menar att det inte duger att hävda att den svenska aktiebolagslagstiftningen inte tillåter ansvarsgenombrott. Om Tyskland kan ha en lagstiftning som ger ett ansvarsgenombrott måste det vara möjligt att göra lagändringar i Sverige för att tillåta det. Bristen på ansvarsgenombrott ökar statens risk. MKG anser att arbetsgruppen bör arbeta för att få ett mandat, om det bedöms behövas, för att kunna utreda möjligheten att få till stånd ett ansvarsgenombrott i Sverige

Tydligare struktur för diskussionen av principer

Om underlaget ska utgöra en framtida del av ett större underlag eller rapport kan med fördel avsnitt 5 för tydlighetens skull delas upp i avsnitt som behandlar lågriskprincipen, balansräkningsprincipen, helhetsprincipen, riskbuffertprincipen och aktsamhetsprincipen enligt beskrivningen av PM:ets disposition i avsnitt 2.3.

Allmänna kommentarer rörande uppdraget

MKG vill att upp tre allmänna kommentarer för arbetsgruppen att fundera på i det fortsatta arbetet.

Frågeställningar som rör miljöorganisationers användning av medel ur kärnavfallsfonden

MKG föreslog Miljödepartementet hösten 2010 att det högsta beloppet miljöorganisationer kan erhålla ur kärnavfallsfonden skulle höjas samt att tidpunkten för hur länge miljöorganisationer kan erhålla medel ur fonden skulle förlängas. Departementet remisshanterade förslaget och regeringen höjde beloppet hösten 2011. Den andra frågan ligger fort farande hos departementet. MKG menar att när nu finansieringssystemet utreds så kan frågor som rör miljöorganisationernas medel och deras reglering i finansieringsförordningen med fördel hanteras samtidigt.

MKG har framfört att det inte är ändamålsenligt att miljöorganisationers användning av medel ur kärnavfallsfonden begränsas till att tillåtas fram till kungörelsen av ansökan och tolv månader därefter. Den hittillsvarande erfarenheten av hur utdragen prövningsprocessen blir tyder på att även efter kungörelse så kommer prövningsprocessen att ta en betydande tid. MKG är villig att ta en diskussion med arbetsgruppen för att diskutera denna fråga.

En annan fråga som rör miljöorganisationers användning av medel och som har visat sig onödigt begränsande är att medlen endast får användas för arbete med frågor som rör använt kärnbränsle. Detta innebär exempelvis att miljöorganisationer inte kan använda medel ur fonden för att delta i det aktuella samrådet för utbyggnad av slutförvaret för lågaktivt avfall SFR. När medlen ursprungligen frigjordes för användning av miljöorganisationer var syftet att få till stånd ett så bra samråd som möjligt för slutförvaringen av använt kärnbränsle. Motsvarande resonemang gäller för slutförvaring av lågaktivt kärnavfall. MKG är villig att ta en diskussion med arbetsgruppen för att diskutera denna fråga.

Behov av oberoende forskningsmedel ur kärnavfallsfonden

En fråga som har varit mycket aktuell de senaste åren är bristen av från kraftindustrin oberoende forskningsmedel rörande kärnavfall, både för teknisk/naturvetenskaplig forskning och för samhällsvetenskaplig forskning. MKG menar att medel ur kärnavfallsfonden direkt genom utlysning bör kunna användas för från kraftindustrin oberoende forskning. Det räcker inte att Strålsäkerhetsmyndigheten kan använda fondmedel för viss forskning som stöd för dess gransknings- och prövningsarbete.

Om en mer fri användning av medel ur fonden till forskning ska vara möjligt krävs en ändring av finansieringslagens § 4. MKG anser att arbetsgruppen bör arbeta för att få ett mandat, om det bedöms behövas, för att kunna utreda för- och nackdelar med att möjliggöra att från kraftindustrin oberoende forskning kan finansieras med medel ur kärnavfallsfonden.

Behov av alternativa scenarier för användning av kärnkraft

I flera av de yttranden över kärnavfallsavgiftsförslag som Naturskyddsföreningen och MKG skrivit genom åren har det framförts att det finns ett behov av alternativa scenarier för framtida användning av kärnkraft än de som används kraftindustrins kärnavfallsbolag SKB. Industrins underlag utgår från att kärnkraftreaktorerna drivs i 50 år (Ringhals och Forsmark) eller 60 år (Oskarshamn). Kärnkraftskatastrofen i Fukushima har lett till att både Japan och Tyskland påskyndat sitt arbete att göra sig oberoende av kärnkraft för elförsörjningen. Det är fullt möjligt att även Sverige i en inte alltför avlägsen framtid gör en likande bedömning och att en aktiv avveckling av kärnkraften inleds.

En annan utveckling som kan innebära att kärnkraftens avvecklas i snabbare takt än de som beskrivs av kraftindustrin är att kostnaderna för att hålla åldrande reaktorer igång ökar så att de blir olönsamma att driva vidare. Ökade kostnader kan vara kopplade till reparationer men kan även tillkomma för att öka säkerheten för reaktorerna eller för kärnavfallshantering.

MKG anser att arbetet med se över lagstiftningen för kärnavfallsfinansieringen bör innehålla en analys av hur en snabbare avveckling av kärnkraften än den kraftindustrin i dagsläget planerar för kan påverka finansieringssystemet.

Med vänlig hälsning,

Johan Swahn

Kanslichef

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