



**Centrum för Europaforskning
Centre for European Research
University of Gothenburg, Sweden**

Använt kärnbränsle och principen om nationellt ansvar

Sara Stendahl

**Working Papers Series
Nr 08:02
ISSN 1404-0026**

Förord

Sverige har som kärnkraftsproducerande land ett ansvar att ta hand om det använda kärnbränsle som uppstår när kärnenergi utvinns. Detta följer av *principen om nationellt ansvar*. Samma princip har använts för att hävda Sveriges rätt att förbjuda lagring i Sverige av använt kärnbränsle från andra länder. Den text som följer diskuterar det rättsliga innehållet i principen om nationellt ansvar från en svensk utgångspunkt. Undersökningen börjar på 1980-talet, då den svenska modellen för hantering av använt kärnbränsle växer fram, och fortsätter med en beskrivning av de utmaningar som en avreglerad energimarknad och ett svenskt EU-medlemskap innebär för denna modell.

Den svenska modellen har traditionellt kännetecknats av en tydlig ansvarsfördelning mellan kärnkraftsindustrin och staten, där industrin har ett stort genomförandeansvar medan staten tar ett kontrollansvar genom ett system av tillsyn och tillståndsgivning. Rättsligt har modellen karaktäriserats av frågans politiska dynamik och en vilja att inte låsa fast utvecklingen. Det finns inga rättsliga förbud mot export och upparbetning av svenskt använt kärnbränsle. Tolkning och tillämpning av aktuella regelverk utförs av myndigheter (SKI och SSI) och av regeringen.

Genom att studera hur principen används och tolkas i olika typer av offentligt material från 1980-talet fram till i dag, är det möjligt att beskriva en utveckling där principen delvis ändrar karaktär från politisk viljeförklaring till en rättsligt argumenterad miljörättslig/EG-rättslig princip. Denna förändring innebär även att den normativa grunden för principen delvis skiftar innebörd, principen tolkas på ett nytt sätt. Det svenska medlemskapet i EU har varit en pådrivande faktor i denna utveckling. Parallellt finns den svenska modell som värnar ett pragmatiskt och dynamiskt förhållningssätt kvar. Det saknas en detaljreglering av hur det använda kärnbränslet skall hanteras och statens möjlighet till tillsyn och tillståndsgivning är anpassat till en svunnen tid då det offentliga utövande kontroll även som ägare av industrin.

I arbetets avslutande del argumenterar jag för att situationen sammantaget är besvärande. Det är en situation där styrkan i det politiska respektive det juridiska inte på ett medvetet sätt tycks identifieras och renodlas och där potentialen i de olika styrmedel som är tillgängliga därmed riskerar att gå förlorad.

Arbetet utgör en del av forskningsprojektet *Nationell kärnavfallspolitik i en Europeisk Union* som finansierats av SKB:s samhällsforskningsprogram.

Göteborg 2008-03-30

Sara Stendahl

För mer information om CERGU:s verksamhet besök vår hemsida www.cergu.gu.se eller ta kontakt med oss:

Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet
Box 711
40530 Göteborg
Tel +46 (0)31 786 4286
E-mail: info@cergu.gu.se

Innehållsförteckning

Använt kärnbränsle och principen om nationellt ansvar	1
Working Papers Series.....	1
Förord.....	3
Innehållsförteckning	5
Använt kärnbränsle och principen om nationellt ansvar.....	1
Att ta ansvar för det använda kärnbränslet	1
Principen om nationellt ansvar – en probleminventering	2
Den svenska modellens framväxt under 1980-talet.....	5
Frågan om upparbetning och beslut om metod för slutförvaring.....	7
Beslut om ansvarsfördelning - producentansvar	10
Kärntekniklagen och begreppen kärnämne och kärnavfall	15
Kravet på tillstånd och den kärntekniska verksamhetens villkor	19
Principen om nationellt ansvar på 1980-talet	21
Principen om nationellt ansvar under 1990-talet och framåt.....	23
Förbudet mot slut- och mellanlagring av använt kärnbränsle.....	26
Använt kärnbränsle – en produkt med dubbla användningsområden.....	33
En ny lag om finansiering.....	42
Principen om nationellt ansvar och dess legala styrka	46
Använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1.....	46
Principens legala potential	52
Källförteckning	57
Monografier och artiklar	57
Svenskt offentligt tryck	58
<i>Propositioner</i>	58
<i>Riksdagen</i>	59
<i>Betänkanden</i>	59
<i>Offentliga utredningar</i>	59
Övrigt material	60

Använt kärnbränsle och principen om nationellt ansvar

Att ta ansvar för det använda kärnbränslet

I den text som följer diskuteras det juridiska innehållet i den princip om ”nationellt ansvar” som under årtionden har framhållits som en av grundbultarna i svensk kärnkraftspolitik. En princip som visserligen aldrig uttryckligen skrivits in i lagtext, men som återkommit som referenspunkt alltsedan 1985 då Näringsutskottet hävdade att det fanns grundläggande principiella värden att ta hänsyn till i beslut som rör kärnavfallens hantering:

Som grundläggande princip för Sveriges agerande bör /.../ gälla att varje land tar fullt ansvar för det kärnavfall som uppkommer inom landet.¹

Det tycks mig som om en princip om ”nationellt ansvar”, oavsett vilket fält den är applicerbar inom, med nödvändighet kräver återkommande granskning. Ansvarsstagande, det vet vi, är något eftersträvansvärt men hur ansvar skall realiseras kräver ofta noggranna och komplicerade avväganden mellan olika värden och intressen. Vad som var ansvarsfullt vid en tidpunkt är det inte med nödvändighet vid ett senare tillfälle. Den svenska principen om nationellt ansvar för kärnavfall formulerades och utvecklades för tjugo år sedan. En fråga för denna text är i vad mån de avväganden som gjordes då fortfarande är giltiga och hållbara. Vad innebär principen om nationellt ansvar? Vilken är dess historiska kontext och juridiska signifikans? Dessa frågor kommer att behandlas nedan.

Som en följd av kärnkraftsproduktion uppstår ”restmaterial” som kan vara låg-, medel- eller högaktivt och som dessutom skil-

¹ NU1984/85:30, sid. 67.

jer sig åt vad gäller hur långlivad strålningsrisken är.² Nedan diskuteras enbart hanteringen av använt kärnbränsle (det vill säga ett högaktivt och långlivat restmaterial som uppstår vid kärnenergiutvinning).³

Principen om nationellt ansvar – en probleminventering

Det finns i svensk lag ett uttryckligt förbud mot slutförvaring av utländskt använt kärnbränsle.⁴ Detta förbud är det mest konkreta juridiska uttryck som principen om ”nationellt ansvar” hittills har resulterat i. Innebörden av förbudet är att, såvida det inte finns ”synnerliga skäl”, skall inte Sverige ta emot andra länders utbrända kärnbränsle för mellan- eller slutlagring.

Det svenska förbudet trädde i kraft den 1:a januari 1993 och beskrevs då i propositionen som en lagreglering som hade sin grund i den princip om ”nationellt ansvar” som Riksdagen vid ett flertal tillfällen redan fastslagit.⁵ Principen beskrivs som etablerad, även om vissa aspekter av principen, genom förbudet, fick ett nytt och explicit uttryck direkt i lagtext. Den 1 juli 1995 gjordes ett

² Jag använder här ordet ”restmaterial” för att undvika de olika begrepp som bestämmer restmaterialets karaktär och därmed var och hur hanteringen av materialet regleras. I ordet inkluderar jag det som brukar benämnas *kärnavfall*, men även *kärämne* och *restprodukter*. Frågan om restmaterialets olika benämningar kommer att utvecklas i texten nedan.

³ Enligt kärntekniklagen definieras använt kärnbränsle (som ännu inte placerats i slutförvar) som *kärämne*. Inte förrän det använda kärnbränslet placerats i ett förslutet slutförvar blir det definitionsmässigt *kärnavfall*. (KtL, §§ 2 och 3. Som kärnavfall definieras även annat restmaterial (låg- och medelaktivt) som uppstått vid kärnenergiutvinning. Lagens begreppsdefinitioner kommer att användas i denna text. I en ny finansieringslag från 2006 införs även begreppet *restprodukt*, med vilket avses ”kärämne som inte skall användas på nytt och kärnavfall som inte utgör driftavfall.” Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, § 3. Se mer utförlig diskussion om den nya lagen nedan i avsnitt 3.3.

⁴ KtL § 5 a.

⁵ Prop 1992/93:98, sid. 29 f.

tillägg och förbudet utökades till att avse även mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle.⁶

Motiveringen uttrycks i principiella termer och den svenska ståndpunkten är tydlig: Varje land som valt att utvinna kärnenergi bör själv ta ett yttersta ansvar för det radioaktiva restmaterial som uppstår inom landet i den processen.

Principen om nationellt ansvar har två sidor: Den ena handlar om hur Sverige (som kärnkraftsproducerande land) tar ansvar för det restmaterial som uppstår i landet när kärnenergi utvinns; det är denna sida av principen som syns i motiveringen till förbudet i kärntekniklagen. Den andra sidan av principen handlar om de rättigheter Sverige anser sig ha att hindra att använt kärnbränsle från andra länder slutlagras i Sverige; det är denna sida som kommer till uttryck direkt i lagtext genom förbudet mot slut- och mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle i Sverige.

Hur tar då Sverige ansvar för det använda kärnbränslet? Hur ser den svenska implementeringen av principen ut? Den svenska modellen för ansvarstagande tar sig uttryck i en kombination av producentansvar, statlig tillsyn och det ovannämnda förbudet mot lagring av utländskt använt kärnbränsle. Modellen kännetecknas av att den är öppen och dynamisk i förhållande till teknisk och politisk utveckling. Reglerna om producentansvar hittas tydligast i *lag (2006:647) om finansiella åtgärder för finansieringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet*.⁷ För att förhindra att kärnämne förs in i landet av fel skäl behövs en reglering som styr införseln och för att säkerställa att ansvar för det egna restmaterialet upprätthålls behövs en reglering om utförsel. Dessa, principens

⁶ Prop. 1994/95:118, Lagstiftning med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska atomenergigemenskapen.

⁷ Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för finansieringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet ersatte tidigare gällande Lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m.). Den nya lagen träder i kraft successivt under perioden 2007-2008 och diskuteras nedan i avsnitt 3:4. Lag (1992:1537) ersatte i sin tur Lag (1981:669) som hade samma namn. Det är i denna lag från tidigt 1980-tal som producentansvaret läggs fast för första gången, se mer om detta i avsnitt 2.2. nedan.

två aspekter, regleras (primärt) i *lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet* och i *lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd*.

Mitt syfte är att synliggöra den svenska modellen, att visa på hur den har utvecklats över tid och peka på de utmaningar den står inför i dagsläget. En kritisk analys av hanteringen av ansvarsfrågan leder i det svenska fallet till en reflektion kring de legala och politiska dimensionerna av hanteringen av det använda kärnbränslet. Ett genomgående tema för denna undersökning är frågan om karaktären på de styrmedel som används för att kontrollera hanteringen av det använda kärnbränslet. Är detta ett fält för juridiska avväganden och juridisk argumentation eller är det snarare en politisk rationalitet och beslutskompetens som är rådande?⁸ Och, om vi kan iaktta en utveckling där juridiken får större inflytande, det vill säga ett förrättsligande, vilken betydelse, om någon, har detta för frågan om ansvarstagande?

Frågan om ett eventuellt förrättsligande av de beslutsprocesser som avgör hur det använda kärnbränslet skall hanteras får ökad relevans genom Sveriges inträde i den Europeiska Unionen. Av medlemskapet följer att Sverige inordnades under gemenskapsrättsliga intressen och principer. Hanteringen av det använda kärnbränslet har varit en fråga som historiskt exklusivt tillhört den nationella politiska beslutskompetensen men genom anslutningen till en rättsligt reglerad europeisk integrationspolitik, starkt präglad av idén att skapa en gemensam inre marknad, är denna exklusivitet inte längre självklar.

Den avslutande analysen pekar på de diskrepanser som uppstår i en modell som samtidigt som den söker legitimitet i en argumen-

⁸ Även om politiken och juridiken på ett fundamentalt sätt samspelar, om inte annat genom lagarnas tillkomst genom politiska beslut, så vill jag hävda att det finns viktiga skiljelinjer mellan ett beslutsfattande baserat på en politisk respektive en juridisk rationalitet. Där politiken kan utövas med större flexibilitet och dynamik innebär juridikens ansvar för rättssäkerheten att värden som förutsebarhet och insyn hamnar i förgrunden. Valet av styrmedel innebär också en prioritering mellan de olika värden som säkras av den renodlade politiska respektive juridiska rationaliteten.

tation baserad på juridisk rationalitet och logik, ändå värnar den möjlighet till dynamik och pragmatism som finns i det politiska beslutsfattandet.

Vad som följer efter denna inledning (1) är en diskussion om hur den svenska modellen för ansvarstagande, under inflytande av principen om nationellt ansvar, växer fram under 1980-talet (2) och därefter en analys av hur principen och modellen utvecklats under 1990-talet och framåt (3). Avslutningsvis följer några reflektioner om principens (potentiella) rättsliga styrka (4).

Den svenska modellens framväxt under 1980-talet

Det är i samband med näringsutskottets behandling av proposition 1984/85:120 ”om riktlinjer för energipolitiken” som principen om nationellt ansvar först formuleras. Propositionen har gett upphov till 14 motioner som utskottet har att förhålla sig till och dessutom har det under den allmänna motionstiden väckts inte mindre än 36 motioner som rör energipolitiken och som därför också behandlas av utskottet i samma betänkande.

I propositionen lägger regeringen fast en strategi för avveckling av kärnkraften. Strategin beskrivs av utskottet som en fortsättning på det energipolitiska beslut som togs år 1981 (efter folkomröstningen om kärnkraften). Vad avser kärnkraften innebär detta att det finns ett beslut om kärnkraftens avvecklande och, vid denna tid, också ett årtal för när avvecklandet skall vara verkställt: Senast år 2010.⁹ Vad avser diskussionen om slutförvaring av använt kärnbränsle innebär detta att man vid den här tidpunkten kunde uppskatta hur mycket restmaterial det hela rörde sig om. Diskussionen gällde en bestämd mängd använt kärnbränsle och dess slutgiltiga hantering.

⁹ NU 1984/85:30, sid. 2. Enligt ett beslut från 1997 gäller dock inte längre något fast årtal då kärnkraften skall vara avvecklad, se prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12.

Principen om nationellt ansvar nämns vid två tillfällen i betänkandet, båda gångerna i relation till frågan om upparbetning. Omnämningarna återfinns dels i sammanfattningen, som en motivering till varför utskottet avstyrker två motionsyrkanden angående kontrakt som gäller upparbetning av använt kärnbränsle,¹⁰ dels i samband med det avsnitt som handlar om upparbetningskontrakt m.m.¹¹ De krav som framställs i olika motioner (c och vpk) syftar till att säkerställa att Sverige inte kommer att slutförvara andra länders ”atomsopor” och avspeglar en oro för att redan ingångna upparbetningsavtal (och eventuell uppsägning av dessa avtal) skulle leda till att utländskt använt kärnbränsle hamnade i Sverige för slutförvaring. Utskottet argumenterar för avslag på dessa motioner enligt nedan:

Utskottet vill understryka att den nuvarande politiken är klart inriktad på slutförvaring av använt kärnbränsle utan upparbetning. Gällande upparbetningsavtal bygger sålunda på tidigare ställningstaganden. Utskottet har noterat att vissa diskussioner pågår i syfte att nå en helhetslösning som frigör Sverige från bindningen till upparbetning.

Som grundläggande princip för Sveriges agerande bör enligt utskottets uppfattning gälla att varje land tar fullt ansvar för det kärnavfall som uppkommer inom landet. För den händelse de pågående diskussionerna som omnämnts i pressmeddelandet från industridepartementet i ett isolerat fall inom ramen för gällande bestämmelser skulle leda till att Sverige och något annat land gör ett utbyte av begränsade mängder kärnavfall torde inte detta på ett avgörande sätt stå i strid med den huvudprincip som utskottet nu har angett.¹²

Utskottet är, så vitt jag kunnat finna, den första instans som formulerar ståndpunkten att det nationella beslutet att använda sig av kärnenergi också för med sig nationella förpliktelser i fråga om avfallshanteringen, som en – grundläggande – princip. Uttalandet

¹⁰ NU 1984/85:30, sid. 3.

¹¹ NU 1984/85:30, sid. 67.

¹² NU 1984/85:30, sid. 66 f.

föds dock inte i ett vakuum utan har föregåtts av årtal av politiska debatter där frågan om ansvarstagande ofta, om än på olika sätt, artikulerats. Möjligtvis är det två samverkande faktorer som gör att utskottet nu finner anledning att så kraftfullt markera en svensk ståndpunkt; dels har upparbetningsavtalet med franska Cogéma blivit en politisk belastning och i de pågående förhandlingarna har det dykt upp besvärande propåer om att Sverige skulle ta emot tyskt avfall för slutlagring. Dels har Hans Blix, dåvarande chef för IAEA (International Atomic Energy Agency), gjort ett uttalande om att placera ett internationellt slutförvar i Sverige.¹³ Kanske det politiska trycket i frågan kan illustreras av Lars Werners formulering i motionen ”Riktlinjer för energipolitiken”, en av de motioner som direkt motiverade näringsutskottets uttalande:

Det kan aldrig accepteras att Sverige, för att bli löst från sina åtaganden med Cogéma, går med på att bli avfallsstation för andra länders radioaktiva avfall. Det är ett önsketänkande från IAEA och dess chef Hans Blix sida som Sveriges riksdag redan nu måste säga nej till.¹⁴

Frågan om upparbetning och beslut om metod för slutförvaring

När näringsutskottet slår fast principen om nationellt ansvar betonas behovet av att kunna hävda de nationella gränserna för att hindra införsel av använt kärnbränsle för slutförvaring. I den politiska debatten i riksdagen, däremot, är det frågan om hur Sverige skall ta ansvar för sitt eget restmaterial som under en längre period gett upphov till förslag om lagreglering. I det aktuella utskotts-

¹³ På första sidan i Dagens Nyheter söndagen den 16 oktober 1983 kunde man läsa följande: ”Den svenska chefen för internationella atomenergiorganet, IAEA, Hans Blix, anser att det nordiska urberget är en utmärkt förvaringsplats för atomopor från världens kärnkraftverk. - En koncentration av avfall i Sverige från flera kärnkraftverk blir både billigare, mer rationellt och säkrare, säger han.”

¹⁴ Lars Werner m. fl. (vpk), 12 mars 1985, Motion 1984/85:2865, Riktlinjer för energipolitiken (prop. 1984/85:120).

betänkandet behandlas motioner om förbud mot export och upp-
arbetning av det svenska använda kärnbränslet, men dessa förslag
avvisas konsekvent med motiveringen att vi inte bör låsa fast oss i
en viss politik utan vara öppna för vad framtida forskning och ut-
veckling kan komma att erbjuda. Kraven på förbud har framförts
tidigare. År 1983, skriver Birgitta Hambraeus och Per Granstedt,
båda riksdagsledamöter från centerpartiet, en motion om ett för-
bud mot export av kärnteknologi och kärnreaktorer med motiver-
ingen att "[d]et borde vara självklart att när vi upptäckt att en före-
teelse är skadlig och vi beslutar oss för att förhindra den i Sverige,
så skall vi inte heller utsätta andra folk för den".¹⁵ Näringsutskot-
tet anser, i sin behandling av motionen, att en beslutsordning med
tillståndsgivning från regeringen vad avser utförsel av material
och utrustning på kärnenergiområdet är tillfyllest. Utrikes- och
handelsminister Lennart Bodström citeras:

*Regeringen har således full rättslig kontroll över situationen.*¹⁶

Någon förbudslagstiftning behövs alltså inte. Det formuleras, vid
denna tid, inte några förslag från regeringen på rättsliga förbud
vare sig mot slutlagring av utländskt använt kärnbränsle i Sverige
eller mot slutlagring av svenskt använt kärnbränsle utanför landets
gränser. I riksdagen framställs politiska krav på en lagstiftning
som genom skarpa restriktioner skall förhindra spridning utanför
landet av allt som har med kärnteknologi och kärnenergiproduk-
tion att göra. Dessa krav får inte politisk majoritet.

Bakgrunden till diskussionen om uppabetning var att den så
kallade villkorslagen (som senare ersattes av kärntekniklagen)

¹⁵ Motion 1982/83:398, Birgitta Hambraeus och Per Granstedt. "Förbud mot
export av vissa varor m. m." I en motion från vänsterpartiet senare samma år
skriver Lars Werner: "Sverige måste själv ta hand om sitt använda kärnbränsle
och förvara det så säkert som möjligt. Mot bakgrund av de risker som all hanter-
ing, transport och förvaring av kärnämnen och kärnavfall innebär, måste all så-
dan verksamhet inskränkas så mycket som möjligt. Det betyder att all uppabet-
ning av svenskt kärnavfall måste förbjudas." Se motion 1983/84:229, Lars Wer-
ner m. fl. "Förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet (prop. 1983/84:60).

¹⁶ NU 1982/83:24, "Om förbud mot export av kärnkraftsteknologi m. m.", sid. 3.

medgav två olika metoder för slutförvaring av använt kärnbränsle: upparbetning och därefter slutförvar eller slutförvar utan upparbetning. Alla ansökningar som medgavs laddningstillstånd enligt villkorslagen var baserade på användandet av upparbetning av det använda kärnbränslet.¹⁷ När villkorslagen ersattes av kärntekniklagen specificerades inte längre några godkända metoder för slutförvaring utan där angavs bara ett krav på att detta måste ske på ett sätt som var godtagbart med hänsyn till säkerhet och strålning. Under slutet av 1970-talet ifrågasattes upparbetningsprocessen allt oftare vilket också syntes i till exempel den så kallade AKA-utredningens betänkande ”Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall”.¹⁸ Åtminstone i efterhand skulle socialdemokraterna hävda att de kritiska forskningsrapporter som refererades i denna utredning utgjorde grunden för partiets förändrade syn och kritiska förhållningssätt.¹⁹ Kritiken ledde efter hand fram till att direkt slutförvaring kom att bli den prioriterade metoden för hantering av det använda kärnbränslet.²⁰ Som svar på de motioner som i enlighet med denna utveckling ville införa ett lagförbud mot upparbetning av svenskt använt kärnbränsle anför utskottet dock följande:

Utskottet vill liksom då frågan behandlades tidigare erinra om att det framgår av den av riksdagen godkända propositionen om ny lagstiftning på kärnenergiområdet (prop. 1983/84:60) att regeringen ger klart företräde åt direktförvaringsmetoden. Eftersom det krävs ytterligare forskning kring och utveckling av denna metod och eftersom det för närvarande inte finns behov av något slutgiltigt beslut i frågan finner utskottet liksom tidigare att det inte är lämpligt att ett förbud mot upparbetning tas in i lagen.

¹⁷ NU 1984/85:30, sid 59.

¹⁸ SOU 1976:31, ”Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall”, betänkande av AKA-utredningen.

¹⁹ Riksdagens protokoll, 1983/84:57, Birgitta Dahl, anf. 58, onsdagen den 11 januari 1984.

²⁰ Införandet av den nya kärntekniklagen 1984 och det principiella stödet för KBS-3 (direktdeponering i berg) 1985 innebar i praktiken att upparbetning som en möjlig metod att hantera det använda kärnbränslet helt avfördes från den politiska agendan.

Härutöver bör erinras om att direktförvaringsmetoden än tydligare har kommit att framstå som en huvudlinje sedan kraftföretagens rapport KBS-3 har granskats och godkänts av regeringen i samband med laddningstillstånd för kärnkraftsblocken Oskarshamn 3 och Forsmark 3 [juni 1984] I konsekvens härmed avstyrks också de yrkanden som gäller återtaganden till Sverige av använt kärnbränsle som har utskeppats för upparbetning, dels förbud mot ytterligare utförsel av använt kärnbränsle.²¹

En av de mer intensiva politiska diskussionerna om använt kärnbränsle som pågick under 1980-talet handlade om upparbetning. Avtal om upparbetning hade existerat sedan 1969 (i liten skala) och sedan 1972 (i något större skala). Som nämnts ovan innebar kraven i villkorslagen att upparbetning var en metod för hantering av det använda kärnbränslet som bedömdes som säker och därmed accepterades som grund för tillståndsgivning. Under perioden 1969-1978 ingicks avtal om upparbetning mellan kärnkraftsindustrin och två utländska upparbetningsanläggningar; Sellafield i Storbritannien och Cogema i Frankrike.²²

Två aspekter av denna diskussion är värda att lyftas fram; dels beskrivningen av relationen mellan kärnkraftsindustrin och det allmänna, dels frågan om det använda kärnbränslets eventuella marknadspotential.

Beslut om ansvarsfördelning - producentansvar

Principen om nationellt ansvar, som den kommer till uttryck 1985, i det tidigare nämnda betänkandet från näringsutskottet, är en politisk avsiktsförklaring med innebörd att Sverige planerar att ta hand om sitt eget avfall för slutförvar. Ansvaret är nationellt i förhållande till andra nationella aktörer. Inom Sverige har dock ut-

²¹ NU 1984/85:30, sid. 59 f.

²² För en kortfattad översikt av de tidiga svenska upparbetningsavtalen, se Wikdahl, Carl-Erik, "MOX-bränsle i svenska kärnreaktorer", Analysgruppen vid SKU (Kärnkraftssäkerhet och utbildning AB), Faktablad nr 40, december 2005, årgång 9, www.analys.se.

vecklingen av en nationell princip av ansvarstagande föregåtts av en diskussion om hur ansvar för det använda kärnbränslet skall fördelas mellan statsmakterna och kärnkraftsindustrin. Frågan om ansvarsfördelning diskuterades och utreddes under slutet av 1970-talet och den 1:a juli 1981 trädde lag (1981:669) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. i kraft. I propositionen till lagen formuleras tre övergripande principer som lägger fast ansvarsfördelningen mellan kärnkraftsindustrin och staten. Mycket kortfattat innebar de tre principerna för ansvarsfördelning följande: i) kostnader för att ta hand om avfall och restprodukter från kärnenergiproduktionen skall täckas av de intäkter som energiproduktionen genererar; ii) kärnkraftsindustrin har ett ansvar som inte bara är finansiellt utan också praktiskt, den ansvarar för ett genomförande av ett säkert omhändertagande av restmaterialet; iii) staten uppges ha ett övergripande (långsiktigt) ansvar för slutförvaringen av det radioaktiva avfallet.²³ Principen om nationellt ansvar ingick inte vid denna tidpunkt bland de principer som ansågs viktiga för ansvarsfördelningen.

Den modell för ansvarsfördelning som skapades på 1980-talet överlämnar ett stort ansvar till kärnkraftsindustrin. Det bör dock noteras att denna industri på 1980-talet var hårt reglerad och hade starka inslag av offentliga intressen:

Det bör påpekas att "kärnkraftsföretagen" åren kring 1980 visserligen var kommersiellt arbetande företag, men spelreglerna för dem präglades av en starkt reglerad elmarknad där de dominerande aktörerna uppfattades som nära knutna till den offentliga sektorn. Den största aktören var Statens Vattenfallsverk (vid denna tid inte som idag ett statsägt bolag utan ett statligt affärsverk), som ensam ägare av Ringhalsverket och dominerande ägare i Forsmarksverket. Sydkraft AB, som ägde Barsebäcksverket, var visserligen ett börsnoterat företag, men ett antal svenska kommu-

²³ SOU 2005:83, sid. 21 med referens till prop. 1980/81:90, bilaga 1, sid. 319.

ner var dominerande ägare i bolaget. Sydkraft AB var dessutom huvudägare i Oskarshamnsverket.²⁴

Uttryck för att industrin och det offentliga vid denna tid betraktades som i det närmaste två sidor av samma mynt kan man hitta i förarbetena till kärntekniklagen. Lagrådet anmärker specifikt på utformningen av tillsynsmyndighetens kapacitet att med sanktioner kunna gripa in i den mån tillståndsinnehavaren inte fullgör sina skyldigheter och menar att formuleringarna i lagen behöver skärpas och förtydligas.²⁵ Enligt protokoll från regeringssammanträdet den 3 november 1983 svarar det föredragande statsrådet Birgitta Dahl på denna kritik enligt följande:

De frågor som har tagits upp av lagrådet skall ses mot bakgrund av främst de kärnkraftproducerande företagens ägarstruktur. Kärnkraft produceras av statens vattenfallsverk, Forsmark Kraftgrupp AB som ägs till ca 74,5 % av statens vattenfallsverk och i övrigt av Mellansvensk Kraftgrupp AB, Sydsvenska Värmekraftaktiebolaget som är ett helägt dotterbolag till Sydkraft AB, och OKG AB som ägs till 35% av Sydkraft AB och i övrigt av ett antal kraftproducenter i Mellansverige. Sydkraft AB är till helt övervägande del kommunägt. Vidare måste beaktas att verksamhetens art är sådan att handräckning eller biträde av polismyndighet med hänsyn till säkerhets- och strålskyddssynpunkter är mindre lämplig. De omständigheter jag nu har pekat på föranleder enligt min mening att en reglering i de hänseenden lagrådet har angett kan undvaras.²⁶

Under 1980-talet skapas således en ansvarsfördelning mellan kraftindustrin och det offentliga men då uppfattas inte detta nödvändigtvis som en ansvarsfördelning mellan olika aktörer med skilda intressen, utan snarare som en funktionell uppdelning där det offentliga agerar i olika roller och där det offentliga ansvarstagandet tar sig olika uttryck. Inte desto mindre innebar ansvarsför-

²⁴ Söderberg, Olof, "I skuggan av kärnkraftsdebatten kring 1980 – tankar kring tillkomsten av dagens finansieringssystem" i SOU 2005:83, sid. 19, not 6.

²⁵ Prop. 1983/84:60, sid. 233 f.

²⁶ Prop. 1983/84:60, sid. 244.

delningen att det offentliga, i sin roll som industriägare och kraftproducent, fick ett långtgående ansvar för att säkerställa en säker hantering av det använda kärnbränslet.

Denna bild kan problematiseras ytterligare. När den centerpartiske riksdagsmannen Pär Granstedt under en riksdagsdebatt i oktober 1984 bemöter Birgitta Dahls påstående att upparbetningsavtalen från perioden 1976-1982 är borgerlighetens ansvar, bygger hans argumentering på ett åtskiljande mellan industrin och staten. Avtalen hade ingåtts av industrin och kan därmed inte vara de borgerliga regeringarnas direkta ansvar.²⁷ Denna argumentering betonar ett åtskiljande genom att peka ut bolagen som oberoende aktörer skilda från staten. Även från vänster (vpk) hörs argument som vill påvisa industrin som en egen aktör med potentiellt egna intressen:

Vad som är viktigt är att det gäller en ganska stor mängd använt svenskt bränsle. Det ägs av ett bolag, och det kan upparbetas av det brittiska atomenergiorganet. Vad skall det plutonium som kommer fram när man efter 1990 sätter i gång denna upparbetning användas till? /.../ Kan alltså – det är ytterligare en fråga – OKG sälja sitt plutonium till någon brittisk uppköpare efter 1990? Kan den svenska regeringen – oavsett vem som då sitter i den - göra någonting åt detta? Vad har vi i så fall för kontroll över det plutonium som kan upparbetas efter regeringens beslut och som ägs av ett privat svenskt kärnkraftsbolag.²⁸

²⁷ Per Granstedt (c), anf. 66, Riksdagens protokoll 1984/85, nr 7, sid. 50: ”Som Birgitta Dahl vet /.../ slöt de dåvarande regeringarna inga upparbetningsavtal. Det var SKBF som slöt avtalet [med Cogema]. SKBF slöt inte avtalet för att man tvingad till det. Villkorslagen stipulerar ju inte upparbetning utan pekar på två alternativ – med upparbetning och utan upparbetning. Men kärnkraftsindustrin hade så fruktansvärt bråttom att få i gång sina reaktorer att man sprang i väg och träffade det här uppenbarligen mycket dåliga upparbetningsavtalet för att få fart på sina reaktorer så fort som möjligt. Det var alltså inget krav från regeringens eller riksdagens sida att man skulle välja just det alternativet”.

²⁸ Oswald Söderqvist (vpk) anf. 65, Riksdagens protokoll, 1984/85, nr 7, sid. 43.

Detta är en typ av argumentering som skarpt kontrasterar mot det citat av Birgitta Dahl som redovisats ovan, där ägarstrukturen i bolagen framhålls som grund för att se industrin som en förlängning av den statliga politiken snarare än som en oberoende marknadsaktör med egna intressen.

Bilden är mångbottnad. Det finns ett odiskutabelt starkt offentligt ägande i kärnkraftsindustrin som gör det möjligt för det socialdemokratiska partiet att måla upp bilden av en stark intressegemenskap, där ägarinflytandet skapar en form av internaliserad offentlig kontroll. Samtidigt finns i tiden också andra röster, exemplifierade ovan, som lyfter fram industrin som en oberoende marknadsaktör; en aktör som sluter uppdriftsavtal med utländska företag, en aktör som har äganderätt till det använda bränslet och en aktör som eventuellt kan sälja restprodukter från en uppdriftningsprocess. En bild som av vissa debattörer används som argument för att begränsa det statliga ansvaret och av andra för att ifrågasätta möjligheten till effektiv kontroll.

Hur såg man då på det använda kärnbränslet under 1980-talet? I uppdriftningen, som hade använts som den gängse etablerade hanteringsmetoden, skapas nytt kärnbränsle (och dessutom plutonium som kan användas som bränsle i brytdreaktorer). Huruvida besluten om de svenska uppdriftsavtalen främst grundade sig på säkerhetsanalytiska avgöranden eller om det också var en fråga om lönsamhetsbedömningar är svårt att veta i efterhand. Det troligaste är kanske att olika typer av bedömningar samverkade. Inte desto mindre dristar sig centerpartisten Per Granstedt, att 1984 ifrågasätta den principiella grunden för den då sittande regeringens kritiska förhållningssätt till uppdriftning, genom att peka på mer krassa ekonomiska avväganden: ”Uppdriftsavtalet är inte så lönsamt, eftersom bränslemarknaden på kärnkraftssidan inte är vad man trodde att den skulle bli. Detta beror på att kärnkraften inte byggts ut i den takt man väntat, vilket i sin tur har att göra med att kärnkraft i allmänhet är en ganska dålig affär.”²⁹

²⁹ Per Granstedt (c), anf. 66, Riksdagens protokoll 1984/85, nr 7, sid. 51.

Har det använda kärnbränslet, och dess omhändertagande, en marknadspotential? Är det använda kärnbränslet en vara? Är omhändertagandet en tjänst? Frågor som dessa får ökad tyngd efter Sveriges inträde i de Europeiska gemenskaperna 1995, men på 1980-talet har inte denna problematik några konsekvenser utöver ansvarsfördelningen på ett nationellt plan. På 1980-talet kan frågor som de ovan nämnda användas för att visa på vilka styrmedel som den politiska makten väljer att tillämpa på kärnavfallsområdet och den indikerar vilka rationaliteter man politiskt favoriserar. Det måste dock betonas att detta på 1980-talet är strategiska val som hanteras nationellt.

Kärntekniklagen och begreppen kärnämne och kärnavfall

När kärntekniklagen trädde i kraft den 12 januari 1984 var det resultatet av ett medvetet försök att samordna redan existerande lagstiftning och föra samman denna till en lag. Helt lyckades inte detta, men med kärntekniklagen skapades vad föredragande statsråd Birgitta Dahl, kallade en "säkerhetslag", en lag som skulle vara "speciellt inriktad på att ta till vara säkerheten vid verksamhet på kärnenergiområdet samt tillsyn över och insyn i sådan verksamhet".³⁰ Frågor om skydd mot strålning ansåg däremot ministern, i linje med Atomenergikommitténs betänkande, även fortsatt skulle regleras separat i strålskyddslagen.³¹ Det är SKI (Stagens kärnkraftsinspektion) och/eller regeringen som har i uppgift att tolka och tillämpa kärntekniklagen och tillse att dess bestämmelser respekteras.

³⁰ Prop. 1983/84:60, sid. 31. Kärntekniklagen ersatte: atomenergilagen (1956:306), lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m.m. (den sk. villkorslagen), lag (1980:1123) om offentlig insyn i säkerhetsarbetet vid kärnkraftverken samt delar av lag (1981:699) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. Ibid, sid 2.

³¹ Strålskyddslagen då 1958:110, sedan 1988:220.

Kärntekniklagen inleds med att dess räckvidd och terminologi läggs fast. Lagen reglerar ”kärnteknisk verksamhet m.m.” och med detta avses (med relevans för det använda kärnbränslet).³²

uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning,

förvärv, innehav, överlåtelse, hantering, bearbetning, transport av eller annan befattning med kärnämne eller kärnavfall,

Utöver vad som nämnts ovan, definieras som kärnteknisk verksamhet införsel i riket av *kärnämne* eller *kärnavfall* samt utförsel ur riket av *kärnavfall*.³³ Utförsel av använt kärnbränsle (kärnämne) definieras därmed inte som kärnteknisk verksamhet.³⁴ Där emot finns det en anmälningsplikt för den som för ut kärnteknisk utrustning från Sverige.³⁵ Konsekvenserna av att utförsel av använt kärnbränsle inte definieras som en kärnteknisk verksamhet kommer att diskuteras vidare nedan samt i avsnitt 3.2.

I lagen görs alltså en åtskillnad mellan kärnämne och kärnavfall. Låg- och mellanaktiva radioaktiva restprodukter hamnar i kategorin avfall men för det högaktiva avfallet finns en distinktion. Lagen definierar ”använt kärnbränsle som inte har placerats i

³² KtL 1 §, 1 och 2 punkten.

³³ KtL 1 §, 3e och 4e punkten. Enligt förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet skall en ansökan om utförsel av kärnavfall innehålla ”...uppgifter om hur materialet slutgiltigt skall tas om hand. I fråga om material som härrör från kärnteknisk verksamhet i Sverige skall ansökan innehålla en försäkran från exportören att han kommer att återta materialet om det inte kan tas om hand på beräknat sätt” (§ 24 c).

³⁴ Utförsel och införsel av använt kärnbränsle regleras i EG förordning nr 1334/2000, i Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd samt i strålskyddslagen. Se vidare om detta nedan i kapitel 3.

³⁵ KtL § 7 c. Som kärnteknisk utrustning definieras: ”a) utrustning eller material som särskilt har konstruerats eller ställts i ordning för bearbetning, användning eller framställning av kärnämne, och b) utrustning eller material som kan användas för kärnladdningar” (KtL 2 §, 4e punkten).

slutförvar” som kärnämne³⁶ och ”använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar” som kärnavfall.³⁷

Enligt lagens definitioner kan alltså konstateras att inget av det kärnbränsle som använts i Sverige, än så länge, uppnått status av avfall (eftersom något slutförvar inte existerar och än mindre tagits i bruk). Dessa restprodukter är därför, fram till dess att de hamnat i ett godkänt och förslutet slutförvar, att betrakta som kärnämne.

Distinktionen mellan kärnämne och kärnavfall diskuteras i prop. 1992/93:98 som ett led i en lagförändring som avsåg att reodla begreppet kärnavfall. Som kärnämne betecknas ämnen som antingen direkt kan användas som kärnbränsle eller ämnen som kan omvandlas till kärnbränsle.³⁸ Det skrivs inte ut explicit i propositionen, men jag antar att det är eftersom använt kärnbränsle kan upparbetas till nytt kärnbränsle som det betraktas som kärnämne till dess att det har hamnat i definitivt slutförvar. Kärnavfall, däremot, är en beteckning som enligt propositionen skall användas på sådant avfall som inte längre har någon användning; ”Endast då framstår det som naturligt att föremålen skall betraktas som avfall och omfattas av tillståndsinnehavarens särskilda ansvar för kärnavfallet”.³⁹

Den diskussion som förs av atomlagstiftningskommittén om begreppen kärnavfall och kärnämne grundar sig primärt på en teknisk distinktion mellan produkter som innehåller utvinningsbart klyvbart material och produkter som inte gör det. Kommittén hänvisar till en internationell diskussion inom IAEA om huruvida använt kärnbränsle skall klassificeras som kärnavfall eller inte och väljer sedan att, mot denna bakgrund, definiera det använda kärn-

³⁶ KtL 2 §, 2 punkten: c).

³⁷ KtL 2 §, 3 punkten: a) Slutförvar skall vara bestående. Det räcker alltså inte med ett djupförvara (förvara djupt i berggrunden i enlighet med den s.k. KBS-3-metoden) för att förvaret skall anses vara slutgiltigt. Innan ett djupförvar är förslutet kan det betraktas som en form av mellanlagring. (SOU 1999:45, sid. 7).

³⁸ prop. 1992/93:98, sid. 22.

³⁹ Prop. 1992/93:98, sid. 23.

bränslet som kärnämne eftersom det är tekniskt möjligt att utvinna uran och plutonium ur produkten. Inte förrän det använda kärnbränslet har placerats i ett förslutet slutförvar har det definitivt avskilts från en möjlig upparbetning och därmed blivit avfall. Särskiljandet mellan kärnavfall och kärnämne har följaktligen ingen uttrycklig förankring i en normativ diskussion som skulle förorda upparbetning. Att man kan upparbeta, och att detta är en grund för distinktionen, innebär inte att man förordar en sådan lösning. Tvärtom uttrycker statsrådet Birgitta Dahl ett kritiskt förhållningssätt till upparbetning – samtidigt som hon inte är beredd att förbjuda vare sig då redan ingångna upparbetningsavtal eller sådana som skulle kunna komma att ingås på grundval av framtida forskning och utveckling.⁴⁰

Principen om nationellt ansvar är tillämplig på använt kärnbränsle, eller, enligt kärntekniklagens terminologi, på kärnämnen.⁴¹ Vid kärntekniklagens införande 1984 regleras såväl införsel som utförsel av kärnämne i kärntekniklagen.⁴² Vid denna tid innebär såldes distinktionen mellan avfall och ämne inte, så som skulle ske senare, att hanteringen av utförsel respektive införsel skulle komma att regleras under olika regelkomplex.⁴³ Först senare får distinktionen denna innebörd.

Ett annat begrepp som används i lagen är ”kärnteknisk anläggning”. En kärnteknisk anläggning kan vara:

anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne, (KtL 2 §, 1a punkten: c).

⁴⁰ Prop. 1983/84:60, sid. 29.

⁴¹ SOU 1991:95: ”Kärnämne är således ett lagtekniskt begrepp som är bestämmande för lagens tillämpningsområde”, sid. 47.

⁴² Lag om kärnteknisk verksamhet 1§, 3 och 4 punkten

⁴³ Regleringen av utförsel av kärnämne flyttas 1995 från kärntekniklagen till lag om strategiska produkter, se Prop. 1993/94:176 och bet. 1993/94:UU24. Huruvida den tekniskt baserade distinktionen hade kunnat ersättas av en politiskt baserad distinktion med innebörd att en fastlagd ordning, direktdeponering av det använda kärnbränslet, hade transformerat det använda kärnbränslet från kärnämne till avfall, är hypotetisk., se nedan avsnitt 3.2.

Hantering av det använda kärnbränslet faller således inom ramen för kärnteknisk verksamhet när det hanteras, transporteras och bearbetas (inom Sverige). Anläggningar som konstrueras för dess förvaring, på kort eller lång sikt, anses vara kärntekniska anläggningar vars innehav, uppförande och drift kategoriseras som kärnteknisk verksamhet och således även de faller under lagens tillämpningsområde. Den enda hantering av det använda kärnbränslet som faller utanför lagens ramverk är utförelse av kärnämne ur riket.

Kravet på tillstånd och den kärntekniska verksamhetens villkor

För att bedriva kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd och tillstånd kan beviljas av tillsynsmyndighet eller regeringen.⁴⁴ Tillstånd kan begränsas för att avse viss tid,⁴⁵ de kan villkoras⁴⁶ och de kan återkallas.⁴⁷ Det kan också noteras att undantag från lagens bestämmelser får göras av regeringen (eller av myndighet som regeringen bestämmer) i frågor som gäller kärnämne eller kärnavfall ”i den utsträckning det kan ske utan att syftet med lagen åsidosätts”.⁴⁸

⁴⁴ KtL § 5. Tillsynsmyndighet för lag om kärnteknisk verksamhet är Statens kärnkraftsinspektion (SKI), se Förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet. Förordningen reglerar SKI:s och regeringens kompetenser vad gäller beslut angående använt kärnbränsle. Tillståndsfrågor vad avser använt kärnbränsle som innehåller högst 20 kg uran beslutas av SKI (§ 16). Detta gäller även frågor om införelse av använt kärnbränsle från ett land utanför EU (§ 16 a). Det är också SKI (efter att ha hört Statens strålskyddsinstitut) som prövar frågor om transport och transit av kärnämne eller högaktivt avfall från upparbetning (§ 18). Vad gäller tillstånd för införelse av använt kärnbränsle får sådant medges ”endast om det är klarlagt att materialet kommer att föras ut ur landet inom viss tid eller om tillstånd till slutförvaring har lämnats enligt 5 a § andra stycket lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.” (§ 24 b, andra stycket).

⁴⁵ KtL § 7.

⁴⁶ KtL §§ 8-9.

⁴⁷ KtL § 15.

⁴⁸ KtL § 2 a . I förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet specificeras en rad undantag från den tillståndsplikt för kärnteknisk verksamhet som läggs fast i

På den som fått tillstånd tillfaller det en rad olika skyldigheter varav åtgärder för att upprätthålla säkerheten nämns först.⁴⁹ Därutöver skall tillståndsinnehavaren svara för att:

*på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt*⁵⁰

Tillståndsinnehavare som driver kärnkraftsreaktorer har också ålagt ansvar för att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete som möjliggör fullgörandet av kraven på en säker slutförvaring av använt kärnbränsle (kärnämne) samt en säker avveckling och rivning av anläggningar som inte längre skall vara i drift.⁵¹ Reaktorinnehavare skall dessutom, i samråd med andra innehavare, svara för upprättandet av ett program för ”allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet”.⁵²

Reaktorinnehavare har också ett ansvar att genom årligt erlagda avgifter bidra till de kostnader som uppstår i samband med hanteringen av det använda kärnbränslet.⁵³

Det finns också regler om offentlig tillsyn som ålägger tillståndsinnehavaren av kärnteknisk verksamhet (som inte innebär utvinning av kärnämne) att ge lokal säkerhetsnämnd insyn i säkerhets- och strålskyddsarbetet vid verksamheten⁵⁴ samt att även i övrigt bistå nämnden på olika sätt för att den i sin tur skall kunna informera allmänheten.⁵⁵ En begäran av säkerhetsnämnd att få del

KtL § 5. Vad avser innehav av ”kärnämne eller sådant kärnavfall som utgör högaktivt avfall från upparbetning” föreligger (trots olika undantag) anmälningsplikt (5, 5a, 5b §§).

⁴⁹ KtL § 10, 1a punkten

⁵⁰ KtL § 10, 2a punkten

⁵¹ KtL § 11, jmf med § 10, punkterna 2-3.

⁵² KtL § 12.

⁵³ KtL § 13. Fram till och med 2006 fann här en vidare hänvisning till lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m. m.), denna lag har nu ersatts av lag (2006:647) om finansiella restprodukter från kärnteknisk verksamhet.

⁵⁴ KtL § 19, jmf med § 2, 1a punkten.

⁵⁵ KtL §§ 20-21.

av handlingar etc. kan överklagas hos länsrätt genom besvär.⁵⁶ Tillsyn över lagens efterlevnad samt övervakning och kontroll av slutförvar skall utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.⁵⁷ Regeringen har beslutat att tillsynsmyndighet skall vara SKI. SKI har, med stöd av lagen, möjlighet att kräva tillgång till upplysningar och handlingar samt att få tillträde till anläggningar för att göra de undersökningar och provtagningar som tillsynsplikten kräver.⁵⁸ En del av dessa kompetenser kan även tillfalla den som regeringen utsett att övervaka Sveriges förpliktelser enligt det så kallade ickespridningsfördraget.⁵⁹ För att säkerställa lagens efterlevnad får SKI fatta beslut om åtgärder, meddela förelägganden och förbud samt fatta beslut om sanktioner.⁶⁰

Om inte tillståndsinnehavaren uppfyller sina förpliktelser enligt SKI:s bedömning kan myndigheten förelägga vite.⁶¹ Beslut fattat av SKI får överklagas hos regeringen genom besvär.⁶²

Principen om nationellt ansvar på 1980-talet

En analys av den legala tyngden i principen om nationellt ansvar på 1980-talet ger vid handen att principen vid denna tidpunkt inte primärt har en rättslig betydelse utan snarare skall förstås som en politisk viljeförklaring. Principen formuleras explicit vid en tidpunkt då det föreslagits att det svenska urberget skulle kunna utgöra en plats för en internationell slutförvaring av atomsopor och

⁵⁶ KtL § 24.

⁵⁷ KtL § 16.

⁵⁸ KtL § 17.

⁵⁹ KtL § 17, 2a stycket. Sverige har ratificerat icke-spridningsfördraget (Non-Proliferation Treaty, NPT) som antogs av FN:s generalförsamling den 12 juni 1968, se prop 1969:164, se även SOU1983:9, sid 68. För en analys av icke-spridningsavtalets betydelse för frågan om hantering av använt kärnbränsle, se Cramér, Per, et al. "Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad europeisk union?", R-07-11, SKB, 2007, sid. 41 ff.

⁶⁰ KtL § 18.

⁶¹ KtL § 22.

⁶² KtL § 23.

när det finns en oro för att ingångna upparbetningsavtal skulle kunna innebära att utländskt avfall skulle kunna hamna i Sverige för slutförvaring. Principen formuleras som en princip om ansvarstagande för det använda kärnbränsle som produceras inom landet, men dess politiska betydelse 1984 var att med kraft möta den oro och misstänksamhet som fanns mot att Sverige skulle få ta hand om inte bara sitt eget, men även andras, använda kärnbränsle.

Principen om nationellt ansvar var inte direkt styrande för utformningen av vad jag i denna text kallat den svenska modellen. Den rättsliga regleringen av hur ansvar skulle fördelas mellan staten och industrin och utformningen av regelverket kring tillsyn och tillståndsgivning skapas inte som en explicit uttolkning av principen om nationellt ansvar. Det är först i efterhand, i ett försök att förstå vad principen innebär i en svensk kontext, som denna koppling kan göras. Bristen på hänvisning till principen i de förarbeten som är knutna till den lagstiftning vi får på 1980-talet stärker intrycket av att principen primärt är politisk.

Uttolkningen av den lagstiftning som reglerar den kärntekniska verksamheten i Sverige sker, och så i högre grad på 1980-talet än senare, hos förvaltningsmyndigheter och regering. Det är SKI och SSI som i första hand har att tillämpa de regler om tillsyn och tillståndsgivning som stipuleras. Behövs en högre instans, hänförs ärendet direkt till regeringen. I detta beslutsförfarande är det inte domstolar, och en professionell juridisk rationalitet, som i slutändan står för uttolkningen av lagtexten.

I den politiska rationalitet som är styrande under 1980-talet värnas möjligheten till ett dynamiskt, möjligtvis pragmatiskt, förhållningssätt till den fortsatta utvecklingen inom kärnenergiområdet. Sanktionsmöjligheterna är få, och kontrollen i viss mån internaliserad genom ägandestrukturerna i bolagen. Motviljan mot de envist uppkommande förslagen på en förbudslagstiftning mot svensk upparbetning och export, är ett tecken på detta. Det ligger även i den svenska modellen, som inte i sig själv slår fast en specifik metod eller förhållningssätt till omhändertagandet av det an-

vända kärnbränslet, utan överlåter till industrin att se till att utveckla den teknik som skall säkerställa ett säkert omhändertagande. Detta leder till ett förslag som innebär direktdeponering i berg (KBS3), men det finns inget i det svenska regelverket som utesluter att det svenska ansvarstagandet för det använda kärnbränslet skulle kunna ske på annat sätt om tekniken och vetenskapen finner andra bättre vägar. Inte heller utesluts, juridiskt, möjligheten att exportera det använda kärnbränslet till ett annat land för slutlagring. Sverige har inte för avsikt att slutlagra andra länders kärnavfall, men om något annat land ser annorlunda på saken så skulle Sverige kunna ta sitt ansvar för det använda kärnbränslet genom att exportera det för deponering.

Detta är inte en trolig händelseutveckling - av vikt i detta sammanhang är snarast att visa på oviljan att politiskt utestänga några valmöjligheter genom en lagreglering som skulle begränsa det svenska handlingsutrymmet.

Av betydelse för förståelsen av principen om nationellt ansvar är också, och inte minst, beslutet om avveckling som följde på kärnkraftsomröstningen. På 1980-talet ifrågasattes inte beslutet om avveckling och det slutdatum som hade satts till 2010 betraktades, åtminstone i den offentliga politiska debatten, som en realitet. Diskussionen om hur det använda kärnbränslet skulle hanteras på ett ansvarfullt sätt byggde på att det enbart fanns en viss begränsad mängd sådant avfall. En viktig aspekt av ansvarstagandet låg i beslutet att avgränsa mängden som sådan.

Principen om nationellt ansvar under 1990-talet och framåt

När vi närmar oss 1990-talet möter en delvis förändrad bild. Visserligen består den svenska modellen, med sitt system för producentansvar, tillståndsprovning och tillsyn, om än med det tillägget att ett lagstadgat förbud mot lagring av utländskt använt kärn-

bränsle införs.⁶³ Men den kontext i vilken modellen verkar kom att förändras, vilket utmanar tidigare valda lösningar.

Den under lång tid diskuterade frågan om en avreglering av energimarknaden avgörs i mitten av 1990-talet.⁶⁴ I samband med avregleringen ändrades även ägandeförhållandena i kärnkraftsindustrin, och den tidigare dominansen av offentligt ägande minskade till fördel för ett ökat inslag av privata ägarintressen.⁶⁵ Svårigheten att politiskt komma överens och genomdriva en avveckling av kärnkraften till 2010, innebar att, även om beslutet om avveckling stod fast, så övergavs idén om ett specificerat slutdatum och mängden använt kärnbränsle är inte längre given. Närmandet till EG innebar ett inordnande under gemenskapsrättsliga intressen och principer. Den ökade medvetenheten om klimatfrågan öppnade åter upp för kärnkraften som ett miljövänligt energialternativ och i den politiska debatten är det inte, år 2007, längre politiskt omöjligt att föreslå ett fortsatt användande av kärnkraft. Även globalt märks ett ökat nyväckt intresse för kärnkraft vilket också gör att priset på uran stiger och den tekniska utvecklingen skapar argument för upparbetning.⁶⁶ Sammantaget pekar dessa exempel på en situation som på flera sätt är annorlunda än den som existerade efter kärnkraftsomröstningen i början av 1980-talet.

⁶³ KtL, § 5 a.

⁶⁴ Den borgerliga regeringen (1991-93) arbetade fram ett förslag till avregleringen av elmarknaden, se prop. 1993/94:162 "Handel med el i konkurrens", men det var den efterföljande socialdemokratiska regeringen som fullföljde dessa ambitioner, se prop. 1994/95:222 "Ny ellagstiftning". Mot bakgrund av den allt hårdare konkurrens som en ny elmarknad förutsågs skapa genomfördes en bolagisering av Vattenfall år 1992, se prop. 1990/91:87. Se även t. ex. Bergmash, Mikael (et al), 1996.

⁶⁵ Jämför citatet av Olof Söderberg i avsnitt 2.2. ovan, med t. ex den beskrivning av de nuvarande ägarförhållandena i kärnkraftsindustrin som återfinns i SOU 2006:43, "Översyn av atomansvaret", sid. 214 ff. eller i SOU 2004:125, "Betalningsansvaret för kärnavfallet", sid. 45 ff.

⁶⁶ Wallenius, Janne, "Nyttiggörande eller kvittblivning – transmutation eller bara förvaring?" i Andrén, Mats och Urban Strandberg (red), Kärnavfallens politiska utmaningar", Gidlunds förlag, 2005, sid. 101-115.

I detta avsnitt kommer jag att diskutera den betydelse den förändrade kontexten kan ha haft för den svenska modellen och för den svenska implementeringen av principen om nationellt ansvar. Primärt skall tre olika frågor lyftas fram: i) införandet av förbudet mot slut- och mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle; ii) den fortsatta icke-regleringen av hanteringen av det svenska använda kärnbränslet och iii) den nya finansieringslagen från 2006 som reglerar industrins ansvar för slutförvaringens kostnader. De tre frågorna introduceras kort nedan och en fördjupad diskussion följer sedan i avsnitt 3.1 – 3.3.

Förbudet mot slut- och mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle trädde i kraft i januari 1993. Det hade då gått två år sedan Sverige officiellt hade ansökt om medlemskap i EG och två år återstod innan Sveriges anslutning skulle vara ett faktum. En granskning av de argument som används för att hävda principen om nationellt ansvar i samband med denna förbudsreglering pekar mot en delvis ny syn på principens betydelse. Där principen tidigare har varit explicit politisk och moralisk och handlat om ett nationellt (svenskt) ansvarstagande för den energipolitik Sverige beslutat driva, innebär argumenteringen i samband med lagfästandet, att regeringen väljer att knyta an till internationella miljörättsliga principer vilkas bevekelsegrunder är delvis nya i en svensk (kärnavfalls)kontext.

På 1990-talet väljer man sålunda att införa en förbudsreglering, men bara vad gäller den ena av de båda aspekter av principen om nationellt ansvar som jag tidigare har diskuterat. Vad avser export och upparbetning av det svenska använda kärnbränslet finns fortfarande inga rättsligt reglerade förbud. En fråga relaterad till denna problematik är att det använda kärnbränslet, i kärntekniklagen definierat som kärnämne, kommer att behandlas som en ”produkt

med dubbla användningsområden”.⁶⁷ Införsel och utförsel av produkter med dubbla användningsområden regleras i bindande EG-rättslig lagstiftning. Mot denna bakgrund kan det argumenteras att frågor som regeringen tidigare enligt Lennart Bodström hade haft ”full rättslig kontroll” över, nu ligger utanför den tillståndsprövning som varit en hörnsten i den svenska modellen.

År 2003 tillsätts en utredning med uppdrag att se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle. Denna utredning har lett fram till ny lagstiftning: lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (lagen trädde i kraft successivt under perioden mars 2007 - januari 2008). Denna nya lag, och de reaktioner den orsakat hos bland annat lagrådet, kommer att diskuteras nedan. Intressant är att ett nytt begrepp introduceras som kan användas på använt kärnbränsle som inte skall återanvändas, att sanktionsbestämmelserna i kärntekniklagen skärps, samt att utformningen av lagen på ett markant sätt tillåter delegation av normgivning till regeringen och till av regeringen utsedd myndighet.

Förbudet mot slut- och mellanlagring av använt kärnbränsle

År 1993 införs en ny paragraf 5 a i kärntekniklagen. Den får följande lydelse:

Tillstånd att uppföra en kärnreaktor får inte meddelas.

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd här i riket slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall från en kärnteknisk anläggning eller annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land. Tillstånd får

⁶⁷ En produkt med dubbla användningsområden har en etablerad civil användning men kan också användas för militärt bruk. Regleringen av utförsel av kämämne flyttas den 1 januari 1995 från kärntekniklagen till lag (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte, se prop. 1993/94:176, bet. 1993/94:UU24, SFS 1994:720.

*medges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras.*⁶⁸

Viss kärnteknisk verksamhet är förbjuden. Således innehåller lagen, som kan utläsas ovan, ett absolut förbud mot att ge tillstånd till uppförandet av kärnkraftsreaktorer och ett förbud att slutförvara använt kärnbränsle från annat land. Det är ett förbud med en ventil, tillstånd får meddelas, men bara om det finns synnerliga skäl.⁶⁹ I specialmotiveringen skriver regeringen att ”synnerliga skäl” till exempel kan föreligga ”om det vid en samlad bedömning visar sig lämpligast från säkerhets- eller strålskyddssynpunkt att en liten mängd material slutförvaras i Sverige”.⁷⁰ När propositionen behandlades i näringsutskottet betonades att eventuella beslut om tillstånd skulle meddelas ”med stor restriktivitet”.⁷¹ Utskottet konstaterar även, med hänvisning till regeringen, att ”det utländska material som totalt sett kan komma att förvaras i Sverige inte med avseende på mängd eller aktivitet får överstiga någon procent av det beräknade svenska kärnavfallet.”⁷²

Till skäl för införandet av ett förbud mot slutförvaring av utländskt använt kärnbränsle hänvisar regeringen till värdet av att stärka och synliggöra principen om nationellt ansvar och dess betydelse i svensk politik.⁷³ Föredragande statsråd Görel Thurdin skriver:

När det gäller behovet av en bestämmelse i kärntekniklagen som uttrycker principen att utländskt kärnavfall inte skall slutförvaras i Sverige gör jag följande bedömning. Eftersom införsel och andra former av hantering av kärnämne och kärnavfall skall tillståndsprö-

⁶⁸ 1995 gör man ett tillägg i paragrafen med innebörd att även mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle blir förbjudet. Hänvisningen till 12 § handlar om tillståndsinnehavarnas lagstadgade skyldighet att upprätta forsknings- och utbildningsprogram.

⁶⁹ KiL § 5 a, 2 stycket.

⁷⁰ Prop. 1992/93: 98, sid. 46.

⁷¹ Bet. 1992/93:NU11, sid. 5.

⁷² Bet. 1992/93:NU11, sid. 4.

⁷³ Bet. 1992/93:NU11, sid. 4.

vas enligt kärntekniklagen kan det, som utredningen [SOU 1991:95, Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet] påpekar, hävdas att en särskild bestämmelse är onödig. Det ankommer ju på regeringen eller den myndighet som ansvarar för prövningen att se till att principen upprätthålls. Å andra sidan ser jag det som naturligt att kärntekniklagen uttrycker grundprinciperna för den svenska politiken på kärnteknikområdet. I lagen har t. ex. fastslagits att tillstånd till ytterligare kärnkraftsreaktorer inte får lämnas och att tillståndshavaren ansvarar för slutförvaring av kärnavfallet. Principen om slutförvaring av utländskt kärnavfall är enligt min mening så viktig att även den bör uttryckas i lagtext.⁷⁴

Förbudet innebar att en fråga som fram till dess ansetts fullt skyddad i den procedur av tillståndsgivning som bär upp den svenska hanteringen av kärnavfall och kärnämnen nu fick en striktare rättslig utformning. Att frågan om att införa ett explicit förbud mot slutförvar av utländskt använt kärnbränsle i Sverige inte uppfattades som helt oproblematiskt framgår av propositionen.⁷⁵ Det fanns en oro att regleringen skulle stå i strid mot EG:s principer om fri rörlighet för varor, och nackdelar och fördelar med olika regeltekniska konstruktioner diskuterades i ljuset av den problematiken.

För att hävda giltigheten i ett svenskt förbud mot slutlagring av utländskt använt kärnbränsle byggs argumentationen upp kring fyra punkter: 1) Regeringen hänvisar till två principer som kommit till uttryck i EG:s program för avfallshantering: självförsörjnings- och närhetsprincipen. I argumentationen förankras dessa principer också i Baselkonventionen och IAEAs riktlinjer för internationella transaktioner med kärnavfall. 2) Regeringen diskuterar regleringar inom Euroatom, och drar slutsatsen att de inte utgör något hinder för det tänkta förbudet. 3) Regeringen konstaterar att det finns en nationell praxis i andra Europeiska länder som också förbjuder slutförvar av utländskt använt kärnbränsle, och, 4) en tolkning av EG-domstolens dom i det s.k. Vallonienmålet an-

⁷⁴ Prop. 1992/93:98, sid. 30.

⁷⁵ Prop. 1992/93:98, sid. 29 ff.

ses stödja argumentet att principen om den fria rörligheten kan begränsas av miljöhänsyn.⁷⁶

Det primära i denna argumentering är *självförsörjningsprincipen* och *närhetsprincipen*. Andra länders praxis och EG-domstolens ställningstagande används mest som en bekräftelse på dessa principers genomslag i ett internationellt perspektiv. Regeringen argumenterar för att ett förbud mot slutlagring av utländskt använt kärnbränsle har giltighet internationellt med följande motivering:

Internationellt är det allmänt erkänt att varje land skall ta ansvar för sitt avfall och att avfallet i största möjliga utsträckning skall tas om hand i närheten av källan. Dessa självförsörjnings- och närhetsprinciper har kommit till uttryck i EG:s program på avfallsområdet.⁷⁷

En uppenbar tolkning av den argumentation som förs fram i propositionen är att ”principen om nationellt ansvar” skall förstås som ett specifikt uttryck för dessa (något) mer övergripande och generella avfallsrättsliga principer.

Inom det rättsliga fältet miljö rätt har det med tiden utvecklats olika områden med egna specifika principer. Ett sådant område handlar om avfall och avfallshantering och det är primärt inom detta regleringsfält som självförsörjningsprincipen och närhetsprincipen dyker upp och diskuteras. Principerna finns utvecklade i EG:s ramdirektiv om avfallshantering och innebär att staterna skall etablera ett integrerat nätverk för avfallshantering (självförsörjning) samt att dessa installationer bör placeras så nära avfallens källa som möjlighet för att undvika transporter (närhetsprinci-

⁷⁶ Prop. 1992/93:98, sid. 31 f. För en utveckling av de EG-rättsliga aspekterna på dessa frågor se Erhag, Thomas ”Är kärnavfall ett bekymmer för EU eller medlemsstaterna? -om kärnavfallsfrågan och principen om nationellt ansvar i EG-fördraget och Eurotom-fördraget 2007, CERGU Working Papers, Nr 07-01, 2007.

⁷⁷ Prop. 1992/93:98, sid. 31.

pen).⁷⁸ Principen om självförsörjning skall primärt förstås som att Gemenskapen (i sin helhet) skall vara självförsörjande och därmed inte beroende av att skicka sitt avfall utanför Europa för destruktion, återvinning, slutlagring etc. Direktivet uppmanar även staterna själva att bli självförsörjande, men, "account will be taken of geographical considerations, and also of the fact that certain types of waste require disposal at specialist sites which may not be established in each and every member state."⁷⁹

Om självförsörjningsprincipen är att förstås som specifikt EG-rättslig har närhetsprincipen en något bredare förankring i den internationella miljörätten. Närhetsprincipen finns till exempel uttryckt i Baselkonventionens ingress:

*Convinced that hazardous and other wastes should, as far as is compatible with environmentally sound and efficient management, be disposed of in the State where they were generated,*⁸⁰

Kärnavfalllets speciella karaktär gör att det inte omfattas av vare sig EG:s ramdirektiv eller Baselkonventionen. Däremot har det inom ramarna för IAEA utarbetats en specifik konventionstext för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.⁸¹ Även i IAEAs konvention finner vi ett uttryck för närhetsprincipen:

⁷⁸ Directive 75/442 OJ 1975 L194/39 amended by Directive 91/156 OJ 1991 L78/32 and Decision 96/350 OJ 1996 L135/132. Principerna återfinns i artikel 5 i direktivet. Se även Davies, Peter C.G., "European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected issues", European Business Law Library, Ashgate, 2004, pp. 217 ff. Ramdirektivet 75/442 har nu ersatts av ett nytt direktiv 2006/12 om *avfall*. EUT L 114, 27.4.2006, s. 9–21, direktivet förändrar dock inte betydelsen av närhetsprincipen.

⁷⁹ Davies, Peter C.G., "European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected issues", European Business Law Library, Ashgate, 2004, p. 220.

⁸⁰ Preamble, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal Adopted by the Conference of the Plenipotentiaries on 22 March 1989. Entry into force 1992.

⁸¹ The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel and Radioactive Waste Management. Konventionen trädde i kraft 2001. IAEA är ett av FN:s underorgan.

Convinced that radioactive waste should, as far as is compatible with the safety of the management of such material, be disposed of in the State in which it was generated, whilst recognizing that, in certain circumstances, safe and efficient management of spent fuel and radioactive waste might be fostered through agreements among Contracting Parties to use facilities in one of them for the benefit of other parties, particularly where waste originates from joint projects.⁸²

Ytterligare stöd för ett svenskt förbud mot slutlagring av utländskt kärnavfall finner regeringen i det faktum att såväl Baselkonventionen som den ovan citerade konventionen från IAEA uttryckligen deklarerar att stater har rätt att förbjuda import av utländskt avfall till sitt territorium.⁸³

Om principerna om närhet och självförsörjning (ur vilka regeringen söker legitimitet för den svenska tolkningen av principen om nationellt ansvar) kan alltså noteras att de båda är väl förankrade i den EG-rättsliga miljörätten. Närhetsprincipen har betydelse även utanför EG-rätten, men självförsörjningsprincipen tycks vara primärt EG-rättslig till sin karaktär. Vidare är det intressant att iakta att utformningen av de båda principerna inte är absolut i sitt hävdande av nationalstaten som den enhet som skall vara självförsörjande respektive utgöra de gränser inom vilken närhetsprincipen alltid skall råda. I detta finns en markant skillnad mot den normativa grund som färgade principen om nationellt ansvar under 1980-talet. Då fanns ingen tvekan om att det var Sveriges agerande, genom de beslut som fattades av riksdagen, som också ge-

⁸² Preamble, Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of radioactive Waste Management, IAEA.

⁸³ I Baselkonventionen (ingressen) uttrycks detta på följande sätt: "[The parties to this Convention] Fully recognizing that any State has the sovereign right to ban the entry or disposal of foreign hazardous wastes and other wastes in its territory. [have agreed as follows:]" Enligt IAEOs konvention (ingressen) är parterna överens om att "... any state has the right to ban import into its territory of foreign spent fuel and radioactive waste". För en utveckling av denna fråga se avsnitt III i denna publikation.

nererade ett ansvar, ett ansvar vars utsträckning bestämdes av nationella politiska och geografiska gränser. Varken närhetsprincipen eller självförsörjningsprincipen är på detta sätt att förstå som nationella. De har mer gemensamt med generella miljörättsliga principer som betonar ett gränsöverskridande ansvar som till exempel principen om gott grannskap och internationellt samarbete och principen om ett gemensamt men differentierat ansvar.

På basis av en miljörättsligt baserad princip om nationellt ansvar kan man argumentera för att hanteringen av det använda kärnbränslet primärt bör beakta miljön i närområdet (oavsett de nationella gränsdragningarna). I fokus ligger till exempel frågan om transporter och värdet i att dessa blir så begränsade som möjligt. Frågan om närhet (vad som är nära) blir beroende av var det finns anläggningar som på ett säkert sätt kan förvara det använda kärnbränslet. När principen om nationellt ansvar diskuterades på 1980-talet var det dock uppenbart att det ansvar som avsågs inte sträckte sig utöver ansvaret för den nationellt förda energipolitiken. Detta ansvar, så som det uppfattades då, sträckte sig inte utanför landets gränser, och inkluderade inte generella, transnationella, hänsyn till miljön. Huruvida denna glidning i tolkningen av principen om nationellt ansvar var avsiktlig, eller inte, är oklart. Det finns inte något explicit uttalande från regeringen om vad den nya miljörättsliga argumenteringen syftade till eller om och till vilken grad man avsåg att ändra innehållet i principen.

Den miljörättsliga argumentering som regeringen hamnar i 1993 är, vill jag hävda, ny till sin karaktär, jämfört med näringsutskottets principiella uttalande 1984. Där 1980-talets uttalande är en del av den politiska diskursen, innebär argumenteringen på 1990-talet ett rättsliggörande av frågan. Där man på 1980-talet förde en dialog mellan olika nationella intressekonflikter, som man försökte ena genom en gemensam politisk och moralisk ståndpunkt, riktar sig 1990-talets argument utåt, i första hand mot EG (och EG-domstolen), och detta genom en argumentering som söker styrka i en rättslig logik. Mot bakgrund av ovanstående resonemang kan man dra följande slutsats: I och med förbudet som

införs 1993 händer två saker, dels byter regeringen argumentationslogik, från den politiska till den juridiska. Dels tar man sig an den juridiska argumenteringen på ett sådant sätt att det sker en förskjutning i den normativa grund på vilken principen om nationellt ansvar fram till dess vilat på. Detta sker utan någon synbar reflektion kring möjligheten att en miljörättsligt baserad argumentation skulle kunna leda fram till just den slutsats som drogs av Hans Blix 1983, och därmed ett förslag på ett gemensamt, internationellt, slutförvar för använt kärnbränsle inom Sveriges gränser.

Använt kärnbränsle – en produkt med dubbla användningsområden⁸⁴

Hur skall det använda kärnbränslet karaktäriseras? Som tidigare nämnts (avsnitt 2:3) är kärntekniklagens definition sådan att använt kärnbränsle betraktas som kärnämne till dess att det har placerats i ett förslutet slutförvar. Skälet till detta är den tekniska potential för upparbetning som finns. Frågan om införsel och utförsel av använt kärnbränsle regleras, i enlighet med den tekniska bestämningen av materialet, som en produkt med dubbla användningsområden. Det vill säga använt kärnbränsle regleras som en vara som samtidigt har en etablerad civil användning och är militärt användbar. I detta avsnitt är det denna problematik som står i fokus.

År 1973 skickades svenskt använt kärnbränsle till länder som Västtyskland, England och Belgien för förvaring och upparbetning. Grunden för hanteringen var rent praktisk; det fanns inga

⁸⁴ Som nämnts ovan kännetecknas en produkt med dubbla användningsområden av en såväl etablerad civil användning som en militär. I svensk lagstiftning reglerades denna typ av varor först i massförstörelselagen, lag (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte. Lagen döptes om till lag om strategiska produkter den 1 januari 1995, samtidigt som regleringen av utförsel kärnämnen fördes över från kärntekniklagen. Sedan 2000 regleras dessa produkter i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd (som är ett implementerat EG-direktiv).

anläggningar inom landet som kunde ta hand om materialet, men det fanns även ekonomiska argument för upparbetning. I tidskriften *Veckans Affärer* 1973 redogör man för möjlig ”återbäring” genom upparbetning:

Upphandlingen av bränsleelement sker i tre faser: först köps natururanet i USA, sedan anrikas det, också i USA, sedan sker själva bränsleelementstillverkningen, f n hos Asea-Atom i Västerås. Av priset för ett färdigt element faller ca en tredjedel på vart och ett av skedena

Har ett utbränt element något värde? Ja och nej. Det har ett negativt värde, som består i att det måste omhändertas och oskadliggöras. Det måste hanteras och transporteras. Det positiva värdet består i dess innehåll av ett uran, som är något rikare på uran 235 än naturligt uran, och plutonium, som kan användas i nytt bränsle.

Slutsumman för kalkylen blir för Oskarhamnsverket att ett utbyte av 90 utbrända patroner om året ger ca 1 miljon kronor i nettoåterbäring.⁸⁵

Det relativt opproblematiska förhållningssättet till en civil användning av använt kärnbränsle som präglade 1970-talet vändes dock till sin motsats på 1980-talet och den svenska positionen har, som diskuterats ovan, sedan dess i praktiken uteslutit upparbetning och premierat direktförvaring som slutförvaringsmetod.⁸⁶

Frågan om utförsel av kärnämnen reglerades ursprungligen i Lag om kärnteknisk verksamhet men detta ändrades den 1 januari 1995 i samband med att den tidigare s.k. massförstörelselagen (1991:341) bytte namn till Lag (1991:341) om strategiska produk-

⁸⁵ *Veckans affärer*, ”Kärn-problem ’löst’: Avfall till utlandet”, 8 november 1973, sid. 53 ff.

⁸⁶ Se ovan avsnitt 2:1.

ter.⁸⁷ Som skäl till förändringarna 1995 angavs att ”den internationella utvecklingen på exportkontrollens område efter det kalla krigets slut ändrat inriktning”, och vidare att ”det nuvarande regelverket är svåröverskådligt för den enskilde.” Regeringen lyfte dessutom fram vikten av samordning med EU: ”Ett tredje viktigt motiv till ändringsförslagen är att Sveriges exportkontroll gentemot tredje stat håller EU:s standard. Risk föreligger annars att exportkontrollen i varans ursprungsland kan kringgås genom utförsel till tredje länder via Sverige.”⁸⁸

Förslaget att flytta regleringen av utförsel av kärnämne från kärntekniklagen till lag om strategiska produkter, gav upphov till en motion från vänsterpartiet där avslag på propositionen yrkades.⁸⁹ Kritiken, i den del den berörde kärnteknikområdet, var fokuserad på regeringens förslag att medge generella utförseltillstånd till vissa stater. Särskilt betonades i motionen att det inte var lämpligt att kärnvapenmakter som USA, Frankrike och Storbritannien undantogs från tillståndskravet. Utskottet avvisade motionen och ställde sig bakom propositionen med följande motivering:

Vad avser undantagsbestämmelserna konstaterar utskottet att regeringen i enlighet med nuvarande tillämpning av massförstörelselagen i vissa fall kan medge företag generellt tillstånd till utförsel eller annan utlandssamverkan avseende vissa produkter till en viss angiven stat. Denna ordning bör gälla även fortsättningsvis. När det gäller de stater som har kontrollbestämmelser som överensstämmer med de svenska bör regeringen kunna föreskriva undantag på kravet på tillstånd för utförsel. När det gäller ärenden avseende utförsel av kärntekniska produkter till stater med

⁸⁷ Prop. 1993/94:176, bet. 1993/94:UU24. Den kontroll via tillståndsgivning som regeringen haft vid utförsel av kärnämne i kärntekniklagen fanns även i lag om strategiska produkter. Regeringen kunde meddela föreskrifter om vilka av de strategiska produkter som lagen omfattade som skulle omfattas av krav på tillstånd vid utförsel (§ 3). Vad gällde använt kärnbränsle fanns specifika restriktioner på det viset att beslut om tillstånd måste uppfylla vissa kriterier i strålskyddslagen (4 §).

⁸⁸ Bet. 1993/94:UU24, sid. 5, med hänvisning till prop. 1993/94:176.

⁸⁹ Motion 1993/94:U8 sammanfattad i bet. 1993/94:UU24.

vilka Sverige inte har bilaterala avtal måste garantier om civil användning inhämtas på diplomatisk väg. Prövningen av sådana ärenden bör även fortsättningsvis ankomma på regeringen.⁹⁰

Sedan år 2000 regleras frågan om utförsel och export av kärnämne i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd.⁹¹ Detta är en lag som innehåller kompletterande bestämmelser till en EG-förordning med nästan identisk beteckning.⁹² Förordningen trädde i kraft i september 2000 och minskade betydligt utrymmet för nationell särreglering inom området.⁹³ Förordningen ”syftar till fri rörlighet inom EG samt exportkontroll gentemot tredje land [länder utanför EU]” vad avser varor med dubbla användningsområden.⁹⁴

I den proposition som föregick den nya lagen definieras produkter med dubbla användningsområden som följer:

Produkter med dubbla användningsområden är sådana produkter som har en etablerad civil användning men som också kan användas för militärt bruk. De har hittills i Sverige kallats för strategiska produkter.⁹⁵

⁹⁰ Bet. 1993/94:UU24, sid. 13 f.

⁹¹ I kraft 1 januari 2001.

⁹² Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden. Förordningen trädde i kraft den 28 september 2000. Produkter med dubbla användningsområden omfattas av EG-rättens regler om varors fria rörlighet enligt art. 28 och 29 i EG-fördraget. Sådana produkter omfattas vidare av den gemensamma handelspolitiken enligt art 133 i EG-fördraget. (Se förordning 1334/2000, preamble-text). Se även prop. 2000/2001:9 som anger två domar från EG-domstolen som befäster att ”...gemenskapen har en exklusiv behörighet i fråga om exportkontroll av produkter med dubbla användningsområden” (C-70/94 och C-83/94).

⁹³ Prop. 2000/01:9, sid. 1.

⁹⁴ Prop. 2000/01:9, sid. 18.

⁹⁵ Prop. 2000/01:9, sid 1. I lag (1998:397) om strategiska produkter, upphävd den 1 januari 2001, framgick tydligare att lagen omfattade använt kärnbränsle. Se 2 §, 6e punkten av vilken det framgår att lagen gäller: ”kärnämnen, mineraler med halt av kärnämne, det som har framställts av kärnämne eller varor där sådana ingår”.

I själva lagtexten definieras inte vad som avses med begreppet utan hänvisning görs till ovan nämnda förordning (1334/2000):

Produkter med dubbla användningsområden: produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra till verkningen av kärnvapen eller andra kärnladdningar.⁹⁶

I artikel 3 i EG-förordningen anges vilka av dessa produkter med dubbla användningsområden som kräver tillstånd för att exporteras till länder utanför EU genom en hänvisning till bilaga 1. Studerar man bilaga 1 finner man i kategorin "0": kärnmaterial, anläggningar och utrustning. I förordningen nämns inte "använt kärnbränsle" explicit (även om den tekniskt kunnige kan utläsa detta ur bilaga 1). I den svenska, kompletterande lagen, framgår dock indirekt att regleringen omfattar använt kärnbränsle genom den hänvisning som görs till kraven på tillstånd enligt strålskyddslagen vid utförsel av använt kärnbränsle.⁹⁷

Det går alltså att konstatera att använt kärnbränsle ("kärnämne") faller inom lagens och förordningens tekniskt bestämda begrepp "produkt med dubbla användningsområden". Frågan om det finns någon etablerad civil användning för använt kärnbränsle från ett svenskt perspektiv har vare sig diskuterats eller ifrågasatts från politiskt håll. Detta trots att Kommissionen sagt att frågan om hu-

⁹⁶ Rådets förordning (EG) nr 1334/2000, artikel 2, 1a stycket (a).

⁹⁷ Lag om kontroll av produkter med dubbla användningsområden 8 §: "För tillstånd till utförsel av använt kärnbränsle gäller de begränsningar som anges i 20a och 24 §§ strålskyddslagen (1988:220)". Begränsningen i 20 a § är dessa: "Tillstånd till utförsel av radioaktivt avfall får inte avse utförsel till 1. området söder om 60 grader sydlig bredd, 2. en stat utanför Europeiska unionen som är part i den fjärde ACP/ EEG-konventionen av den 15 december 1989, 3. en stat som förbjudit import av radioaktivt avfall eller som kan antas sakna förmåga att ta hand om sådant avfall på ett säkert sätt". Begränsningen i 24 § lyder: "Ett tillstånd får begränsas till att avse viss tid. Tillstånd till införsel eller utförsel av radioaktivt avfall skall begränsas till en tid av högst tre år."

ruvida det använda kärnbränslet skall betraktas som en vara eller som avfall är upp till staten:

Whether the Commission regards spent nuclear fuel as waste or as good depends on the decision made by each Member State. If a Member State decides to store spent fuel permanently, and foresees no further use for it, then it would be regarded as waste. Otherwise it would be regarded as a good the value which be realised through reprocessing and recycling the products.”⁹⁸

Utgångspunkten är att produkter ”med dubbla användningsområden” faller under gemenskapens regler för fri rörlighet av varor (art 28 och 29 i EG-fördraget). Det är därför inte primärt en reglering av handel med dessa varor inom gemenskapen som regleras av ovan nämnda förordningen utan den syftar primärt till att skapa en gemensam ordning för export av dessa varor till länder utanför gemenskapen.

Förordningen är konstruerad så att det först slås fast en regel om krav på tillstånd för export av produkter med dubbla användningsområden till länder utanför gemenskapen (art 3), produkter som sedan listas i (en mycket omfattande) bilaga 1. Därefter inrättas vad som kallas gemenskapens generella exporttillstånd (art 6) som genom en hänvisning till bilaga 2 (gemenskapens generella exporttillstånd nr EU001) skapar ett generellt exporttillstånd för många av produkterna i bilaga 1 vad avser export till ett antal länder utanför gemenskapen.⁹⁹ Använt kärnbränsle hör till de produkter som är undantagna från detta generella exporttillstånd till tredje land.¹⁰⁰ Det finns i förordningen även bestämmelser som skapar en tillståndsplikt för överföring inom gemenskapen av vissa typer av produkter med dubbla användningsområden.¹⁰¹ Initialt hörde

⁹⁸ Answer to written question 1734/96 Final storage of nuclear waste in another EU country, EGT c 11, 1997, s. 57 citerad av Cramér, Per, 2005, sid127.

⁹⁹ Gemenskapens generella exporttillstånd nr EU001, del 3: Australien, Förenta staterna, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Norge och Schweiz.

¹⁰⁰ Rådets förordning (EG) nr 1334/2000, Bilaga II, del 2 (efter ändring genom EG förordning nr 2889/2000).

¹⁰¹ Artikel 21, med hänvisning till bilaga IV i förordningen.

använt kärnbränsle till denna typ av produkter.¹⁰² För överföring av använt kärnbränsle från ett gemenskapsland till ett annat krävdes således, i september 2000, tillstånd. I december 2000 beslutades dock om att avskaffa denna undantagsreglering med följande motivering:

För att Europeiska unionen och dess medlemsstater skall kunna uppfylla sina internationella förpliktelser, bl. a. de som under-tecknats inom ramen för gruppen av länder som levererar kärnmaterial, har hela kategori 0 (kärnmaterial, anläggningar och utrustning) i bilaga I till förordning (EG) nr 1334/2000 inkluderats i bilaga IV till samma förordning (tillstånd skall krävas för överföring inom gemenskapen av de produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i denna bilaga. Det har senare visat sig att den kontroll av mindre känsligt kärnmaterial som i enlighet med förordning (EG) nr 1334/2000 genomförs inom gemenskapen lägger hinder i vägen för handeln, utan att för den skull förstärka det skydd som redan är säkerställt genom Euroatomfördraget. Kontrollen bör därför avskaffas när det gäller detta material.¹⁰³

De produkter som bedömdes vara ”mer känsliga” och således fortfarande omfattas av ett tillståndsförfarande är separerat plutonium och anrikat uran som innehåller mer än 20% av isotopen 235 eller 233.¹⁰⁴

¹⁰²Bilaga IV anger de produkter som är undantagna från det generella exporttillståndet och initialt gällde att: ”hela kategori 0 i bilaga 1 skall ingå i bilaga IV”. I kategori ”0” ingår ”kärnmaterial, anläggningar och utrustning”, och inom kategori ”0C Material”, finns 0C001 som omfattar: ” ’ naturligt uran’ eller ’utarmat uran’ eller torium i form av metall, legeringar, kemiska föreningar eller koncentrat och varje annat material som innehåller ett eller flera av de ovan nämnda materialen”. (Se Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden, bilaga IV, del II; NSG-teknikprodukter, (EG officiella tidning L159/41). Enligt förordning EG nr 2889/2000 skall dock kategori 0C001 inte längre inkluderas i bilaga IV.

¹⁰³ Rådets förordning (EG) nr 2889/2000.

¹⁰⁴ Rådets förordning (EG) nr 2889/2000.

Före år 2001 gällde, enligt lagen om strategiska produkter, att tillstånd till export av ”strategiska produkter” lämnas om detta inte stred mot Sveriges utrikes- säkerhets- eller försvarspolitiska intressen.¹⁰⁵ Frågan om tillstånd till export av använt kärnbränsle var således reglerad genom en tillståndsprocess där regeringen fattade det avgörande beslutet. Detta gällde redan när utförelse av använt kärnbränsle reglerades i kärntekniklagen och även efter det att frågan flyttats över till lag om strategiska produkter. Efter de ändringar som trädde i kraft i den EG-rättsliga lagstiftningen i januari 2001 framgår de kriterier mot vilka tillstånd skall prövas av förordning 1334/2000, art 8:

Vid beslut om beviljande av exporttillstånd enligt denna förordning skall medlemsstaterna beakta alla relevanta aspekter inbegripet:

- a) de förpliktelser och åtaganden de har accepterat i egenskap av medlemmar i de relevanta internationella icke-spridningssystemen och överenskommelserna om exportkontroll eller genom ratificeringen av relevanta internationella fördrag*
- b) sina förpliktelser enligt de sanktioner som införts genom en gemensam ståndpunkt eller gemensam åtgärd som antagits av rådet eller genom ett beslut av OSSE eller genom en bindande resolution från FN:s säkerhetsråd,*
- c) nationella utrikes- och säkerhetspolitiska aspekter, inbegripet de som täcks av Europeiska unionens uppförandekod för vapenexport,*
- d) den avsedda slutanvändningen och risken för omdirigering.*

Det måste dock noteras att ”export” år 2001 betyder export till länder utanför EU, medan ”export” när frågan diskuterades här i

¹⁰⁵ Lag (1998:397) om strategiska produkter, 4 §. ”Därvid har utgångspunkten varit att principerna som ligger till grund för prövningen av exporttillstånd av produkter med dubbla användningsområden skall utvecklas genom regeringens praxis och inte genom lagstiftning (se prop. 1995/96:31)”, i prop. 2000/2001:9, sid. 31. Enligt samma proposition innebär de kriterier som läggs fast i förordningen 1334/2000 ingen avvikelse från de kriterier som redan tillämpats i Sverige, ibid. sid. 31.

landet i början av 1990-talet innebar export till länder utanför Sverige.

I kapitlets inledning beskrevs principen om nationellt ansvar som en princip med två sidor; den ena sidan bestod av ansvaret att ta hand om det egna använda kärnbränslet, den andra av rätten att neka införsel av utländskt använt kärnbränsle för slutförvaring. Under 1990-talet är det slående hur det är den andra aspekten – rätten att förbjuda införsel – som helt dominerat den svenska diskussionen. När förbudet mot att slutförvara utländskt använt kärnbränsle infördes i svensk lagstiftning diskuterades, dock, återigen, det eventuella behovet att lagstifta om ett explicit förbud mot export av använt kärnbränsle. Men, liksom tidigare, bortvisas motioner med sådana krav. Skälen för att inte införa en svensk förbudsreglering är pragmatiska:

Utgångspunkten för dessa överväganden [exportförbud eller inte] hade varit att det är etiskt oförsvarligt att till andra länder exportera produkter som av hänsyn till risken för allvarlig skada på person eller i miljön inte får användas i Sverige. Avsteg skulle dock kunna vara motiverade, t.ex. när mottagarlandet gör andra riskvärderingar än vad som görs här i landet.¹⁰⁶

I en rättslig kontext leder dock bristen på en tydlig reglering av den svenska positionen vad avser upparbetning och export till att det svenska använda kärnbränslet inte med bestämdhet definieras som en icke-produkt, som något som tagits ifrån marknaden avsett enbart för slutförvar. Om det använda kärnbränslet är att betrakta som en vara leder detta till att den EG-rättsliga regleringen är tillämplig – och därmed sätts den svenska modellen med tillsyn och tillståndsgivning delvis ur spel.

I praktiken, som också kommer att visas genom ett exempel nedan (avsnitt 4:1), innebär den EG-rättsliga regleringen av produkter med dubbla användningsområden att en aspekt av hanter-

¹⁰⁶ Bet. 1992/93:NU11, sid. 7, med hänvisning till bet. 1991/92:NU1, [sid. 15], där exakt samma formulering använts. I den sistnämnda propositionen sker i sin tur en hänvisning till SOU 1988:56 ”Export av farliga varor”.

ingen av det använda kärnbränslet, som tidigare hanterades exklusivt nationellt nu hanteras regionalt. Dessutom innebär det att det nationella hanterandet, som präglades av en hög grad av politisk rationalitet, ersatts av ett regionalt som i klart större utsträckning är en rättslig ordning (där konflikter och tolkningsavgöranden också prövas i domstol).

En ny lag om finansiering

I proposition 2005/06:183 presenterade regeringen i mars 2006 ett förslag på ny lagstiftning som skulle reglera finansieringen av kärnavfallets slutförvaring. Lagen antogs i juli 2006 och träder i kraft successivt under perioden 2007-2008.

Enligt den nya lagen skall avgifter tas ut från kärnkraftsproducenterna ända fram till dess att de högaktiva restprodukterna hamnat i slutförvar, vilket är en viss skärpning i jämförelse med tidigare reglering. Tidigare gällde avgiftsskyldigheten så länge reaktorn var i drift. Lagförslaget innehåller också stärkta sanktionsmöjligheter om någon kärnkraftsproducent inte skulle fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. I sådana fall ges SKI, via en ändring i kärntekniklagen, möjlighet att dra in kärnkraftsproducentens tillstånd att bedriva kärnteknisk verksamhet.

Den nya lagen innehåller även ett nytt begrepp – restprodukt – med vilket avses, till exempel, använt kärnbränsle som inte skall upparbetas utan direktdeponeras i slutförvar.

Med restprodukter avses i denna lag kärnämne som inte skall användas på nytt....¹⁰⁷

¹⁰⁷ Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet, § 3. Med kärnämne avses enligt kärntekniklagen: a) uran, plutonium eller annat ämne som används eller kan användas för utvinning av kärnenergi (kärnbränsle) eller förening i vilken sådant ämne ingår, b) torium eller annat ämne som är ägnat att omvandlas till bränsle eller förening i vilket sådant ämne ingår och c) använt kärnbränsle som inte har placerats i slutförvar. KtL § 2.

Med introduktionen av begreppet ”restprodukt” skapas för första gången en rättslig konstruktion som möjliggör en distinktion mellan använt kärnbränsle som skall/kan användas på nytt (kärnämne) och använt kärnbränsle som inte skall användas på nytt (restprodukt). Detta hade kunnat tolkas som ett synliggörande av att det i Sverige finns ett principiellt politiskt beslut om direktdeponering, men det är måhända en alltför långtgående tolkning av bestämmelsen. Motiveringen till införandet av detta nya begrepp är mycket kortfattad och säger primärt att syftet är större tydlighet. Det finns inget parallellt införande av begreppet i kärntekniklagen.

I den nya lagen om finansiering används begreppet restprodukt för att peka ut vad tillståndsinnehavarnas avgiftsskyldighet avser, det vill säga: kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter samt kostnader för den forsknings- och utvecklingsverksamhet som behövs för att åstadkomma detta.¹⁰⁸ Det finns alltså inget i den nya lagstiftningen som säger något om huruvida använt kärnbränsle, generellt, skall eller bör användas på nytt eller inte.

För den diskussion som förts tidigare i detta kapitel är det ändå intressant att notera att en ny terminologi och begreppsbildning skapats som skulle kunna användas, om den politiska viljan finns, för att argumentera att använt kärnbränsle är en ”restprodukt” som skall slutlagras genom direktdeponering.

I ett särskilt yttrande, bifogat till den utredning som föregått den nya lagstiftningen, SOU 2004:125, framkommer kritik mot det framlagda lagförslaget. Den nya lagen om finansiering anklagas för att utmana den svenska modellen. Författarna beskriver den modell som skapades i början av 1980-talet, och som funnit stöd i finansieringslagen från 1992, som unik ur ett internationellt perspektiv och framhåller då särskilt den tydliga rollfördelningen mellan stat och kärnkraftsindustri. Den nya lagen däremot beskrivs i kritiska ordalag:

¹⁰⁸ Lag (2006:647), § 4.

Utredningens förslag innebär en kraftig förändring av lagstiftningen. Vi konstaterar att det tydliga ansvar kärnkraftsföretagen har enligt gällande finansieringslag, att beräkna kostnaderna för det projekt som industrin planerar och driver och att presentera detta för granskning, är borta i det nya lagförslaget. Där framgår endast att industrin är skyldig att betala. Enligt utkast till förordningstext har en tillståndsinnehavare endast att lämna uppgifter till Statens kärnkraftsinspektion om sina beräknade förväntade sär- och samkostnader för omhändertagandet.

Vi anser att en sådan tyngdpunktsförskjutning, från ett delat ansvar mot en myndighetsreglering, borde ha varit föremål för en seriös konsekvensanalys innan den föreslås. Så är inte fallet. Vi efterlyser en redovisning av bevekelsegrunderna för lagförslaget, i synnerhet av de eventuella brister i det nuvarande systemet som föranlett utredningen att föreslå en så omvälvande lagreform vad avser ändrad rollfördelning.¹⁰⁹

Producentansvaret är en av hörnstenarna i den svenska modellen som den konstruerades på 1980-talet. Som tidigare beskrivits innebär inte detta initialt en rollfördelning mellan staten och det privata näringslivet, utan snarare en rollfördelning mellan olika aspekter av det offentliga. När ägarförhållandena ändrades under 1990-talet, genom bolagisering och privatisering, minskade den del av det offentliga inflytandet och den offentliga kontroll som tidigare utövats. Det är möjligt att utformningen av den nya finansieringslagen, och den ökade möjlighet den ger åt den politiska makten att styra över lagstiftningens innehåll, skall uppfattas som ett återtagande av en del av detta inflytande.

I sitt krav på en väldefinierad lagstiftning där rollfördelningen är tydlig och ansvaret väl avgränsat, närmar sig synpunkterna i det

¹⁰⁹ Särskilt yttrande av Sten Kjellman, Bo Kjellqvist och Håkan Wingren, SOU 2004:125, sid. 192. Sten Kjellman är informationschef vid Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB). Han har tidigare varit departementsråd i Näringsdepartementet och arbetat med bl.a. energimarknadsfrågor. Han var också huvudsekreterare i 1995 års Energikommission. Bo Kjellqvist, (Ringhals AB) är ”koncernspecialist” och Håkan Wingren ”företagsspecialist”. (Beskrivningarna inom citationstecken är de som används i utredningen. (Ibid, sid. 1).

särskilda yttrande som citerades ovan, de synpunkter som senare kommer att framföras av lagrådet. Efter att ha kommenterat de möjligheter Regeringsformen ger att delegera normgivning till regering, eller den myndighet som regeringen bestämmer, och noterat de speciella skäl som kan finnas för att utnyttja denna möjlighet till delegation just vad gäller hanteringen av restprodukter från kärnenergiutvinningen, lyfter lagrådet också fram de problem som är förknippade med denna lagstiftningsteknik:

Problemet kan illustreras med det aktuella förslaget till lag om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Av totalt nitton paragrafer innehåller elva delegationsbestämmelser, ibland i flera former, till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagrådet har i och för sig förståelse för att det område som lagstiftningsärendet behandlar är av sådan karaktär att regeringen vill förbehålla sig möjligheten att fylla ut lagbestämmelserna med regler som dels är flexibla, dvs. lätta att ändra om omständigheterna så kräver, dels ger regeringen de verktyg som behövs för att kontrollera att de aktuella avgifterna är tillräckliga för att fylla sitt ändamål. Användningen av denna lagstiftningsteknik sker emellertid till priset av att effekterna av de enskilda lagreglerna blir omöjliga att bedöma och att regelverket på området inte kan förutses när lagen antas samt att reglerna, när de slutligt utformats, blir svåra att överblicka.¹¹⁰

Lagrådets kritik sätter fingret på ett utmärkande karaktärsdrag i den svenska regleringen av kärnenergi, nämligen ett starkt inslag av politisk rationalitet på bekostnad av juridisk. Det är primärt i relation till EU som det går att identifiera inslag av ett starkare rättsliggörande. Det vill säga när det uppstår ett behov av att hävda den svenska positionen mot en regional, rättsligt präglad, ordning, som även tolkas och prövas enligt en juridisk rationalitet. Trycket mot ett rättsliggörande kommer utifrån och den svenska

¹¹⁰ Lagrådets yttrande, prop. 2005/06:183.

responsen, givet de exempel som presenterats ovan i detta avsnitt, kan tolkas som motvillig och, möjligtvis, ogenomtänkt.

Utformningen av den senaste lagstiftningsprodukten i detta område, den nya finansieringslagen, bekräftar således en etablerad svensk tradition i fältet där den politiska rationaliteten, präglad av pragmatism och en ovilja att begränsa det politiska handlingsutrymmet, är det dominerande styrmedlet.

Principen om nationellt ansvar och dess legala styrka

En principens juridiska signifikans bestäms till en inte obetydlig del av i vad mån den i praktiken respekteras, efterlevs och genomdrivs men också av dess interna logik i relation till den rättsliga kontext i vilken den verkar.

En undersökning av den legala styrkan hos den svenska implementeringen av ”principen om nationellt ansvar” bör ta fasta på dessa två aspekter: praktisk efterlevnad och logisk koherens. Beslutsprocessen kring omhändertagandet av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1 illustrerar en del av de problem som den svenska strategin, utarbetad under 1980-talet, får, när den skall verkställas på 2000-talet. Vår avslutande diskussion om juridisk signifikans och legal styrka tar därför sin utgångspunkt i detta ärende för att sedan på ett mer generellt plan diskutera principens legala potential.

Använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1

Det ärende som skall beskrivas nedan är intressant ur flera aspekter: det exemplifierar betydelsen av Sveriges medlemskap i EU; det synliggör den privata kärnkraftsindustrin som en egen aktör med egna intressen; det pekar mot ett förrättsligande av tidigare politiskt kontrollerade processer och, inte minst, det pekar på interna motsättningar i den svenska modell för ansvarstagande som byggdes upp under 1980-talet. Den reglering som är relevant i

ärendet är den som är tillämplig vid utförelse av använt kärnbränsle (en produkt med dubbla användningsområden). Den problematik som beskrevs i avsnitt 3.2. återkommer alltså här, men nu inte bara i teorin utan i konkret tillämpning. Först en kort bakgrund.

År 1954-1970 fanns en forskningsreaktor (R1) vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) i Stockholm. Som bränsle i reaktorn användes naturligt, metalliskt uran inkapslat i en aluminiumlegering. När bränslet användes uppstod en typ av använt kärnbränsle som till sin karaktär är distinkt annorlunda än vad som är vanligt vid svensk kärnenergiutvinning. Efter beslut om nedläggning av forskningsreaktorn 1970, flyttades avfallet till Studsvik. Mot slutet av 1990-talet kontrolleras avfallet av det privatägda bolaget SVAFO AB som gör bedömningen att bränslet inte kan lagras i det svenska systemet då det finns stor risk för läckage och det inte kan lagras tillsammans med vanligt använt kärnbränsle. Planer på upparbetning tas fram, men den enda plats i Europa där det finns en anläggning för upparbetning av just denna typ av avfall är i Sellafield.¹¹¹ På 1990-talet är det dock allmänt känt att upparbetningsanläggningen i Sellafield är problematisk ur såväl miljö- som säkerhetssynpunkt.¹¹² En ytterligare försvårande faktor är att det finns planer att stänga just den specifika anläggningen i Sellafield, eftersom den är gammal och konstruerad för en process som inte längre används. Det är alltså bråttom.

SVAFO övertar ansvar för bränslet 1993 och 1998 skickar bolaget en ansökan till SKI om att få upparbeta avfallet i Sellafield.¹¹³ Ansökan består egentligen av tre ansökningar; en ansökan

¹¹¹ Sellafield ägs av British Nuclear Group, Sellafield Ltds.

¹¹² T. ex. gjorde Greenpeace 1998 mätningar på blåstång vid de nordiska kusterna som visade på förhöjda värden av radioaktiva ämnen med ursprung från Sellafield (Lennart Daléus & Camilla Funke, "Stoppa exporten till Sellafield, Somestad!", debattartikel i Hallands Nyheter, 2005-09-08, sid. 20).

¹¹³ Vid upparbetningsprocessen kommer det använda kärnbränslet att omvandlas till 1.1 kg plutonium samt 4.6 kg utarmat uran. Uranet kommer enligt planerna att återföras till Studsvik för mellanlagring i berggrum i väntan på slutförvar. Enligt planerna skall plutoniumet överlätas till OKG för MOX-tillverkning. Däref-

om utförelse, en om överlåtelse samt en om återinförelse av avfallet. Tillstånd att föra ut det använda kärnbränslet söks enligt lag (1998:397) om strategiska produkter (eftersom utförelse av kärnämnen sedan 1995 inte längre regleras i kärntekniklagen). SKI är tillståndsprövande myndighet men om frågan är av principiell betydelse skall den överlämnas till regeringen. I juli 1999 har SKI sammanställt en granskningsrapport vad avser SVAFOs ansökan om tillstånd för utförelse av använt kärnbränsle.¹¹⁴ SSI (Statens strålskyddsinstitut) yttrar sig och har inga invändningar.¹¹⁵ SKI överlämnar frågan till regeringen och föreslår att den skall bevilja tillstånd för utförelse och bearbetning.¹¹⁶ Frågorna om överlåtelse och återinförelse för slutförvaring anses redan vara avgjorda i och med att SVAFO har tillstånd att driva kärnteknisk anläggning.

Regeringen behandlar ansökan år 2000, men avslår med motivering att det, med tanke på utsläppen från anläggningen i Sellafield, inte kan försvaras att skicka avfallet dit. Tillstånd till upparbetning i Sellafield kommer inte att ges förrän problemen har lösts. Den tillståndspöcedur som är en av grundbultarna i den svenska modellen innebär sålunda att regeringen kontrollerar frågan och mot bakgrund av vad som är politiskt lämpligt fattar den ett beslut. I detta fall ett beslut om att neka utförelsetillstånd. Frågan har gett upphov till olika motioner i riksdagen och frågan kommer därför att utskottsbehandlas:

Efter ansökan från AB SVAFO (Sydkraft, Vattenfall, Forsmark, Oskarshamn) om tillstånd till utförelse av använt kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 i Studsvik, för upparbetning i Storbritannien, gav Statens kärnkraftsinspektion sommaren 1999 klartecken för leverans till Sellafield. Den planerade leveransen av 4,8 ton

ter kommer det att användas som bränsle i OKG:s reaktorer. OKG har tillstånd att använda MOX-bränsle i Oskarshamn 2 och 3.

¹¹⁴ SKI Gransknings-PM 99:39, "Ansökan avseende tillstånd till utförelse av använt kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 för upparbetning i Storbritannien, 1999-07-01, ref. 11.24-981582.

¹¹⁵ SSI, "Yttrande om remiss: "Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1 (11.24/981582), 1999-03-15, Dnr 565/10/99.

¹¹⁶ SKI, brev till regeringen, 1999-07-01, ref. 11.24-9811582.

uran från forskningsreaktorn har nu stoppats. Enligt regeringen är det mot bakgrund av nuvarande säkerhetsbrister i Sellafield och de fortsatta utsläppen av radioaktivt avfall i Nordsjön för närvarande svårt att skicka mer kärnbränsle till Sellafield. Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att bl. a. Sverige under lång tid inom olika forum aktualiserat och ifrågasatt de radioaktiva utsläppen från anläggningen i Sellafield. /.../ Utskottet förutsätter därvid att regeringen följer denna utvecklingen när det gäller de påtalade bristerna i säkerheten vid anläggningen i Sellafield och att tillstånd till ytterligare leveranser av använt kärnbränsle inte ges förrän dessa problem har åtgärdats på ett tillfredsställande sätt.¹¹⁷

Sedan händer inte så mycket i ärendet under några år, men år 2003 köper Studsvik SVAFO¹¹⁸ och år 2004 drar bolaget tillbaka sin ansökan för att undersöka om det finns något alternativ till upparbetning i Sellafield.¹¹⁹ Resultatet av denna studie är dock, enligt SVAFO, att upparbetning är det enda sättet att hantera problemet.

Den 22 juni 2005 *informerar* SVAFO om sina planer att skicka avfall till Sellafield och *anmäler* till SKI införsel av kärnämne enligt 12 § kärnteknikförordningen samt *anmäler* överlåtelse av plutonium till OKG enligt 10 § kärnteknikförordningen.¹²⁰ Frågan om utförseltillstånd behandlas inte längre som en tillståndsfråga. Den EG-förordning som diskuterades i avsnitt 3.1. har nu trätt i kraft och den tolkas av bolaget som att inget tillstånd längre behövs för utförsel av det använda kärnbränslet. Den 30 augusti

¹¹⁷ Dir. 1999/2000: MJU15, "Förstärkt strålskydd m. m.", sid. 6.

¹¹⁸ Den 1 maj 2003 köpte Studsvik upp SVAFO. Koncernchefen vid Studsvik, Hans-Bertil Håkansson, uttalar sig: "Genom förvärvet av AB SVAFO skapas ytterligare affärsmöjligheter för våra egna verksamheter inom decommissioning i Sverige och Tyskland. Detta är av strategisk betydelse eftersom nedläggningsmarknaden är ett satsningsområde för Studsvik." (www.studsvik.se).

¹¹⁹ PM nr 6234. 1998-12-11.

¹²⁰ "Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1", anmälan från AB SVAFO till SKI diarieförd 2005-06-22, ref. N8R)-05/7350.

samma år sammanställer SKI en granskningsrapport på grundval av SVAFOs anmälan. SKI har inga invändningar.¹²¹

Skillnaden mellan år 2000 och år 2005 är inte så stor, SKI hade inga invändningar då heller utan förordade att avfallet skulle sändas till Sellafield för upparbetning. Det som är annorlunda är att år 2005 kommer inte den politiska tillståndsprocess till stånd som år 2000 omöjliggjorde en utförelse. Ärendet läggs inte år 2005 på regeringens bord för prövning. Bolaget och SKI gör den bedömningen att den EG-rättsliga förordning som är tillämplig sedan 2001 bör tolkas så att något tillstånd inte längre behövs.¹²²

Den ansvariga ministern uttalar sig i media och det huvudsakliga intryck som kommuniceras är att man på departementet delar den analys som gjorts på SKI. Samtidigt är de uttalanden som återfinns i dagspress dubbeltydiga. I flera olika tidningar uppges att miljöminister Sommestad har sagt att ”det finns inga andra alternativ”.¹²³ I Hallands Nyheter citeras hon vidare ”Det här är en myndighetsfråga, SKI ska ta ett säkerhetsmässigt baserat beslut”.¹²⁴ I Svenska Dagbladet uppges hon säga att ”exporten är ett myndighetsbeslut från Statens kärnkraftsinspektion och att det är det enda sättet att komma ur den återvandsgränd som Sverige hamnat i genom att ha gammalt kärnavfall som inte går att djupförvara innan det upparbetats.”¹²⁵ Enligt Borås tidning säger mi-

¹²¹ SKI, Granskningsrapport, ref. 2005/719, ”Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1. Anmälan om införelse av uran och överlåtelse av plutonium.”

¹²² Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden. Förordningen trädde i kraft den 28 september 2000.

¹²³ Hallands Nyheter, ”Svenskt kärnavfall till Sellafield”, 2005-08-08, sid. 12. Borås Tidning, ”svenskt kärnavfall skickas åter till Sellafield”, 2005-08-07, sid. 17. Svenska Dagbladet, ”Sellafield enda alternativet – Regeringen ser inga möjligheter att stoppa sändningen av kärnavfallet trots utbredd kritik”, 2005-08-07, sid. 14.

¹²⁴ Hallands Nyheter, ”Svenskt kärnavfall till Sellafield”, 2005-08-08, sid. 12.

¹²⁵ Svenska Dagbladet, ”Sellafield enda alternativet – Regeringen ser inga möjligheter att stoppa sändningen av kärnavfallet trots utbredd kritik”, 2005-08-07, sid. 14.

nistern att ”Jag vill poängtera att det är ett undantagsfall. Det skall inte ses som en ny öppning för att fritt exportera avfall från Sverige.”¹²⁶

Det är intressant att notera att ministern i sina uttalanden inte säger något om varför det inte finns några alternativ. Har regeringen gjort en bedömning i sak och anser inte att det finns några alternativa sätt att hantera det använda kärnbränslet? Eller avser ministern den EG-rättsliga regleringen, som av SKI bedömts ha begränsat möjligheten att utföra en tillståndsprövning? I den omgivande debatten är det uppenbart att det är SKIs syn som är den gängse, så intervjuas till exempel riksdagsmannen Gustaf Fridolin som uppges säga ”att Sverige borde ha tagit strid mot den EU-lag som gör det möjligt att exportera kärnavfall.”¹²⁷ Samtidigt säger den ansvariga ministern, enligt ovan, att SKI skall fatta beslut, det vill säga, indikerar att detta handlar om en typ av avgörande i vilken SKI (och därmed regeringen) fortfarande har beslutskompetens.

Av betydelse i ovanstående redogörelse är att notera att före införandet av den EG-rättsliga förordning som i slutändan, i media, kom att legitimera en transport av R1-bränslet till Sellafield stoppades bolagens ansökan av politiska skäl. År 2005 däremot avhänder sig politiken ansvar genom att säga att ”det finns inga alternativ”, vilket åtminstone tolkas som att EG-rätten inte erbjuder några alternativ, politikerna kan inget göra. Den politiska dynamiken, pragmatiken och flexibiliteten har sålunda ersatts av en rättslig regleringsordning vars normativa grundval är skapandet av en gemensam Europeisk inre marknad (även för kärnämnen).

Det är intressant att notera att den aktör som driver fram denna utveckling är det bolag som har ansvar för det använda kärnbränslet (det vill säga SVAFO som sedan 2003 ägs av Studsvik AB).

¹²⁶ Borås Tidning, ”Svenskt kärnavfall skickas åter till Sellafield”, 2005-08-07, sid. 17.

¹²⁷ Svenska Dagbladet, ”Sellafield enda alternativet – Regeringen ser inga möjligheter att stoppa sändningen av kärnavfallet trots utbredd kritik”, 2005-08-07, sid. 14.

Detta faktum pekar på att den analys som Birgitta Dahl gör när hon hänvisar till en internaliserade kontroll baserad på ett statligt ägande, är föråldrad. Den tillstånds- och tillsynsprocess som enligt Lennart Bodström gav ”full rättslig kontroll” tycks även den ha fått en ny innebörd.

En alternativ tolkning är dock att regeringen (i strid med den tolkning som görs av ansvarig myndighet) anser att det går att tolka EG-rätten annorlunda, men väljer att inte göra det eftersom upparbetning av det använda bränslet i Sellafield bedöms vara ett praktiskt (om än politiskt obekvämt) sätt att lösa ett komplicerat problem. Denna alternativa tolkning innebär att den politiska pragmatismen och dynamiken fortfarande är rådande, och att man bara tillfälligt använt juridiken för att kunna uppnå ett önskat resultat.

Principens legala potential

Om regeringen vill hävda den svenska modellen, inklusive rätten att tolka principen om nationellt ansvar som en rätt att avvisa utländskt använt kärnbränsle för slutförvar, och denna argumentering skall bygga på en rättslig logik finns ett antal punkter att reflektera över.

En stark rättslig princip om nationellt ansvar, med innebörd att varje land tar fullt ansvar för det använda kärnbränsle som uppkommer inom landet, kräver en tydlig och konsekvent nationell lagstiftning och dessutom en uppmärksam och distinkt tolkning av relevant internationell reglering och då primärt EG-rätten.

Den svenska positionen har länge varit att ansvar för den svenska kärnenergiutvinning primärt tas genom ett beslut om avveckling (vilket begränsar mängden använt kärnbränsle). Detta

beslut har sedan följts upp med ett politiskt ställningstagande mot upparbetning och för direktdeponering.¹²⁸ Samtidigt har politiken värnat om en öppenhet för utvecklingen och lämnat utrymme för ny forskning och ny kunskap vad avser hantering av det använda kärnbränslet.¹²⁹ Det har funnits en distinkt ovilja att låsa fast politiken i rättsliga regler och förbud.

Från svenskt perspektiv är det, om den svenska modellen skall bibehållas, viktigt att hävda och förstärka den tillstånds- och tillsynsprocess som genom sin kontrollfunktion möjliggjort den öppna och dynamiska politiska rationalitet, som kännetecknat hanteringen av kärnenergin. I dagsläget utmanas den från två håll; dels genom det minskade offentliga inflytandet över kärnkraftsindustrin och dels genom det europeiska samarbetet.

¹²⁸ Beslutet att avveckla kärnkraften ligger fast i svensk politik utan att vara lagstadgat och, sedan 1997, utan ett fixerat slutdatum. I debatten har dock bolagens omfattande ersättningsinvesteringar och Vattenfalls investeringar i utländsk kärnkraft givit upphov till kritik och krav på åtgärder. Redan 1991 tillsattes en utredning som skulle undersöka om det var möjligt att begränsa rätten till ersättningsinvesteringar i den mån syftet med dessa investeringar enbart var att förlänga livslängden hos ett kärnkraftverk. Utredningen kom inte med några sådana förslag eftersom man ansåg det svårt att skilja ut den typen av investeringar och sådana som syftade att säkerställa kärnkraftverkets säkerhet. (SOU 1991:95, bet. 1992/93:NU11). I juni 2004 behandlades frågan av Konstitutionsutskottet på grund av en "Anmälan om granskning av Leif Pagrotsky's bristande styrning av Vattenfall." Ingegerd Saarinen (mp) anför: "Vattenfall har inte heller på något sätt rättat sig efter 1997 års energipolitiska beslut vad gäller avveckling av kärnkraften. I de tyska förvärven ingår delar i flera kärnkraftverk. I Sverige avser vattenfall att investera 16 miljarder kronor i sina kärnkraftverk under de kommande 12 åren enligt VD Lars G. Josefssons presentation 04-10-19 av bokslut för 2003. I flera fall är detta stora investeringar. Vattenfall bygger alltså ut kärnkraften istället för att avveckla den, tvärt emot vad riksdagen har beslutat". (Konstitutionsutskottet, Dnr 050-4194-2003/04, sid 2).

¹²⁹ Det fanns däremot länge ett förbud mot utvecklandet av nya kärnkraftsreaktorer. Ända fram till år 2006 var det förbjudet att vidta förberedande åtgärder "i syfte att inom landet uppföra en kärnkraftsreaktor" (KtL, § 6). Detta var det så kallade "tankeförbudet" som blev hårt kritiserat under årens lopp. Det infördes 1987 och var straffrättsligt sanktionerat. Förbudet, liksom sanktionsbestämmelsen, upphävdes den 1 juli 2006. Se prop. 2005/06:76, [bet. 2005/06:MIJ21](#).

Privatisering och bolagisering av offentlig verksamhet är inget unikt för kärnkraftssektorn. Vad som krävs för att bibehålla en stark svensk modell är att statens tillsynsansvar säkerställs genom kunniga, resursstarka och självständiga myndigheter som förses med kraftfulla gransknings- och sanktionsmöjligheter.

Mer problematisk är frågan om hur kontrollen över det använda kärnbränslet skall bibehållas givet den strävan som finns att skapa en gemensam marknad inom Europa. De svenska ansträngningar som gjorts i den här riktningen hittills öppnar upp för kritik. Varken den miljörettsligt inspirerade argumentationen för det svenska förbudet eller hanteringen av förordningen om produkter med dubbla användningsområden, pekar på en medvetet vald strategi för att hävda den svenska politiken gentemot EG-rätten.

Den motsättning som existerar mellan en politisk rationalitet som svarar mot intresset av dynamik och pragmatik i beslutsfattandet, och en juridisk rationalitet som värnar om förutsägbarhet och rättssäkerhet, är i någon mening reell, ofrånkomlig. Vad som präglar den svenska kärnavfallspolitiken under 1990-talet är dock ett ambivalent förhållningssätt till denna motsättning. Den legala potentialen i principen om nationellt ansvar hade till exempel stärkts av att det använda kärnbränslet på ett konsekvent sätt behandlades som något utan marknadsvärde. Det svenska värnandet om en politik som lämnar alla möjligheter öppna, lägger hinder i vägen för en distinkt och tydlig reglering som slår fast den svenska avsikten att ta ansvar för det egna använda kärnbränslet genom direktdeponering i svenskt berg. Prioriteringen av att bibehålla en öppen attityd mot teknisk, vetenskaplig och möjligtvis politisk utveckling har hindrat en reglering som tydligt markerat att använt kärnbränsle, i en svensk kontext, inte är en marknadsprodukt, och inte har något etablerat civilt användningsområde. Är strävan att stärka den legala potentialen i principen är det dessutom att rekommendera att den tolkning som görs av EG-rätten är koncis och väl avvägd i förhållande till de intressen som skall skyddas, och att den inte används pragmatiskt, olika vid olika tillfällen.

Rättsliggörandet har ett värde men också ett pris: man förlorar en nivå av dynamik och möjlighet till politisk lyhördhet inför förändrade förhållanden; istället får man en tröghet i systemet genom att hänsyn måste tas till grundläggande rättsliga principer. Det politiska styrmedlet har också begränsningar, särskilt i en kontext där omhändertagandet av det använda kärnbränslet inte längre på ett oproblematiskt sätt kan styras enbart nationellt utan där det krävs ett samspel med såväl regionala som internationella rättsliga system. Sammantaget gör detta den nuvarande situationen besvärande; det är en situation där styrkan i det politiska respektive det juridiska inte på ett medvetet sätt tycks identifieras och renodlas och där potentialen i de olika styrmedel som är tillgängliga därmed riskerar att gå förlorad. Frågan om hur det använda kärnbränslet skall hanteras är alltför viktig för att detta skall kunna betraktas som en tillfredsställande slutsats.

Källförteckning

Monografier och artiklar

- Borås Tidning, 2005, "Svenskt kärnavfall skickas åter till Sellafield", 2005-08-07, sid. 17
- Bergmash, Mikael (et al), 1996, "Nya spelregler på elmarknaden – en jämförande studie av fyra kraftföretag", Bas, Stockholm.
- Cramér, Per, 2005, "Nationell kärnavfallspolitik i en Europeisk union?", i Andréén, Mats; Strandberg, Urban, red: "Kärnavfallens politiska utmaningar", Gidlunds förlag, Stockholm.
- Cramér, Per (et al), 2007, "Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad union?", R-07-11, SKB.
- Dagens Nyheter, 1983, 83-10-16, sid 1.
- Daléus Lennart & Camilla Funke, 2005, "Stoppa exporten till Sellafield, Sommestad!", debattartikel i Hallands Nyheter, 2005-09-08, sid. 20.
- Davies, Peter C.G, 2004, "European Union Environmental Law. An Introduction to Key Selected issues", European Business Law Library, Ashgate.
- Erhag, Thomas, 2007, "Är kärnavfall ett bekymmer för EU eller medlemsstaterna? -om kärnavfallsfrågan och principen om nationellt ansvar i EG-fördraget och Eurotom-fördraget" 2007, CERGU Working Papers, Nr 07-01.
- Hallands Nyheter, 2005, "Svenskt kärnavfall till Sellafield", 2005-08-08, sid. 12.
- Svenska Dagbladet, 2005, "Sellafield enda alternativet – Regeringen ser inga möjligheter att stoppa sändningen av kärnavfallet trots utbredd kritik", 2005-08-07, sid. 14.
- Söderberg, Olof, 2005, "I skuggan av kärnkraftsdebatten kring 1980 – tankar kring tillkomsten av dagens finansieringssystem" i SOU 2005:83.

Wallenius, Janne, 2005, "Nyttiggörande eller kvittblivning – transmutation eller bara förvaring?" i Andrén, Mats och Urban Strandberg (red), Kärnavfallens politiska utmaningar", Gidlunds förlag, 2005, sid. 101-115.

Veckans affärer, 1973, "Kärn-problem 'löst': Avfall till utlandet", 8 november 1973, sid. 53 ff.

Wikdahl, Carl-Erik, 2005, "MOX-bränsle i svenska kärnreaktorer", Analysgruppen vid SKU (Kärnkraftssäkerhet och utbildning AB), Faktatablad nr 40, december 2005, årgång 9, www.analys.se.

Svenskt offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1980/81:90, Om riktlinjer för energipolitiken, bilaga 1, Riktlinjer för energipolitiken såvitt avser industridepartementets verksamhetsområde.

Prop. 1983/84:60, Ny lagstiftning på kärnenergiområdet.

Prop. 1990/91:87, Näringspolitik för tillväxt.

Prop. 1992/93:98, Om ändring i lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Prop. 1993/94:162, Handel med el i konkurrens.

Prop. 1993/94:176, Förslag till förändringar i lagen (1991:341) om förbud mot vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte m. m. (massförstörelselagen).

Prop. 1994/95:118, Lagstiftning med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska atomenergigemenskapen.

Prop. 1994/95:222, Ny ellagstiftning.

Prop. 1995/96:31, Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategisktkänsliga produkter.

Prop. 1996/97:84, En uthållig energiförsörjning.

Prop. 2000/01:9, Exportkontroll m. m. av produkter med dubbla användningsområden.

Prop. 2005/06:76, .Kärnsäkerhet och strålskydd.

Prop. 2005/06:183, Finansiering av kärnavfallens slutförvaring.

Riksdagen

Riksdagens protokoll, 1983/84:57, Birgitta Dahl (s), anf. 58.

Riksdagens protokoll, 1984/85:7, Oswald Söderqvist (vpk) anf. 65.

Riksdagens protokoll 1984/85:7, Per Granstedt (c), anf. 66.

Motion 1982/83:398, Birgitta Hambræus och Per Granstedt (c) Förbud mot export av vissa varor m. m.

Motion 1983/84:229, Lars Werner m. fl. (vpk), Förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet.

Motion 1984/85:2865, Lars Werner m. fl. (vpk), 12 mars 1985, Riktlinjer för energipolitiken.

Betänkanden

Bet. 1982/83:NU24, Om förbud mot export av kärnkraftsteknologi m. m.

Bet. 1984/85:NU30, Om energipolitik

Bet. 1991/92:NU1, Utrikeshandel

Bet. 1993/94:UU24, Lag om strategiska produkter m.m.

Bet. 1996/97:NU12, En uthållig energiförsörjning.

Bet. 1992/93:NU11, Ändringar i kärntekniklagen m. m.

Bet. 1999/2000:MJU15, Förstärkt strålskydd m. m.

Bet. 2005/06:MJU21, Förstärkt strålskydd, m. m.

Offentliga utredningar

SOU 1976:31, Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, del 2.

SOU 1988:56, Export av farliga varor.

- SOU 1991:95, Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.
- SOU 1999:45, Slutförvaring av kärnavfall – kommunerna och platsvalsprocessen.
- SOU 2004:125, Betalningsansvaret för kärnavfallet.
- SOU 2005:83, Kärnavfall – kostnader och finansiering” Rapport från Statens råd för kärnavfallsfrågor (KASAM).
- SOU 2006:43, Översyn av atomansvaret.

Övrigt material

- Konstitutionsutskottet, Dnr 050-4194-2003/04, Ingegerd Saarinen (mp), Anmälan om granskning av Leif Pagrotsky.
- SKI Gransknings-PM 99:39, ”Ansökan avseende tillstånd till utförsel av använt kärnbränsle från forskningsreaktorn R1 för upparbetning i Storbritannien, 1999-07-01, ref. 11.24-981582.
- SKI, Granskningsrapport, Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1. Anmälan om införsel av uran och överlåtelse av plutonium, ref. 2005/719.
- SKI, anmälan från AB SVAFO till SKI, Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1, diarieförd 2005-06-22, ref. N8R-05/7350.
- SSI, yttrande om remiss, Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1 (11.24/981582), 1999-03-15, Dnr 565/10/99