



Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet)

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:

kn.cks.remiss@regeringskansliet.se

Remissvar

Datum: 2024-03-19

Er referens: KN2024/00343

Diarienum: SSM2024-1870

Dokumentnr: SSM2024-1870-2

Handläggare: Anders Verneholt

Telefon: 08-799 43 99

Förslag till ny förordning om kärnämneskontroll (Euratom)

Övergripande synpunkter på förslag till ny förordning

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) ställer sig på ett övergripande plan positivt till förslaget och dess motiv samt välkomnar översynen av nuvarande förordning som har varit gällande sedan 2005. Vidare delar myndigheten EU-kommissionens bild av att utvecklingen inom kärntekniksektorn samt tekniska framsteg som ägt rum motiverar en översyn av nu gällande förordning.

SSM ser positivt på förslaget intention att möjliggöra s.k. *inbyggd kärnämneskontroll (safeguards-by-design)* genom tidigare informationsdelning mellan Internationella atomenergiorganet (IAEA), Kommissionen, medlemsstaten och blivande tillståndshavare samt den föreslagna kopplingen mellan den för det syftet nödvändiga informationsdelningen och den nationella tillståndsprövningen. SSM anser dock att tidsgränserna och definitionerna kopplade till informationsdelningen bör förtydligas i förordningen. Det bör även säkerställas att tidpunkterna för rapportering, samt de uppgifter som begärs, inte kommer i konflikt med svensk lagstiftning vad gäller tillståndsprövningsprocessen och bestämmelser om sekretess. För att undvika att notifiering av uppgifter till Kommissionen sker innan den nationella tillståndsprövningsprocessen har inletts anser SSM att en lämplig tidpunkt för initial notifiering till Kommissionen (artikel 4 i förslaget) vore i samband med att ansökan om tillstånd för ny kärnteknisk verksamhet inlämnas. Enligt myndigheten skulle det ge goda förutsättningar för en effektiv implementering av kärnämneskontroll för nya kärntekniska anläggningar samt underlätta en tydlig och effektiv nationell tillståndsprövning.

SSM ställer sig även positivt till avsikten att definiera nya typer av anläggningar såsom geologiska slutförvar och inkapslingsanläggningar i förslaget. SSM ställer sig dock kritisk till detaljnivån i förslaget gällande bilagorna för rapportering av den grundläggande tekniska beskrivningen (se ytterligare synpunkter under rubriken Övergripande synpunkter om bilagor). Kraven om deklARATION av ej definierade termer som t.ex. geokemi och geofysik, med krav om bevis för värdbergartens integritet, är otydliga och riskerar därför enligt SSM att försvåra eller försena tillståndsprövningsprocessen för det svenska slutförvaret. SSM ser en liknande problematik gällande rapporteringen för andra kärntekniska anläggningar för vilken en bra avfallslösning också är en grundläggande förutsättning. Specifikt kan kravbild bli problematisk vid nybyggnation av kärnkraft.

SSM ser positivt på förslagets förtydliganden gällande bestämmelser och ansvar för innehavare av små mängder kärnämne samt nationellt administrerade materialbalansområden (eng. *national LOFs*) för sådana innehavare. SSM anser dock att det angivna syftet att underlätta för innehavare av små mängder kärnämne samt att fokusera Euratoms kärnämneskontroll på material av strategisk betydelse inte återspeglas i önskvärd utsträckning i förslaget. Myndigheten, som i dagsläget förvaltar det nationella materialbalansområde som motsvaras av bestämmelsen, noterar härvid att förslaget innebär ett antal uppgifter för *den ansvariga myndigheten*, vilken kan behöva utpekas formellt på ett nationellt plan. Uppgifterna bedöms falla inom SSM:s ansvarsområde och kan sannolikt medföra behov av utökade resurser vid myndigheten.

SSM ställer sig frågande till förslagets utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att innefatta kärntekniska samarbetsavtal, så kallade *Nuclear Cooperation Agreements* (NCA), i den del de avser produkter som inte innehåller kärnämne. Myndighetens uppfattning är att en sådan utökning av tillämpningsområdet inte ryms inom det syfte med förordningen som uttrycks kapitel 7 i Euratomfördraget.

SSM anser att synpunkter gällande förslaget i sin helhet bör inhämtas från IAEA. Detta då förordningen delvis syftar till att implementera Euratomgemenskapens åtaganden under icke-spridningsfördraget med IAEA (INFCIRC/193). Värt att notera är att Sverige, till skillnad från flera andra medlemsstater i EU, aktivt har tagit ställning till att inte överlåta skyldigheter som inte rör kontroll av uran, torium och plutonium under Tilläggsprotokollet (INFCIRC/193/Add.8) till Euratomgemenskapen.

SSM anser vidare att det är önskvärt att förslaget utökas och tydliggörs vad gäller definitioner. Exempel på sådana utökningar är *Nuclear Cooperation Agreements* (NCA), väsentlig utrustning (*essential equipment*) samt ansökan om bygglov (*application for a construction license*). Myndigheten anser att dessa är viktiga för att ge klarhet gällande tillämpningen av bestämmelserna i förslaget. Nedan under rubriken ”Detaljerade synpunkter på förslag till ny förordning” ges klagörande exempel gällande SSM:s synpunkter på brister rörande definitioner under artikel 2 i förslaget. Vad gäller föreslagna definitioner anser SSM även att det kan vara problematiskt att i förordningen använda begrepp som utgör grundläggande principer inom den EU-rättsliga gemenskapen, såsom likvärdighetsprincipen (föreslagen art. 2.31) och proportionalitetsprincipen (föreslagen art 2.33), för att definiera koncept som är kopplade till kärnämneskontrollen. SSM motsätter sig inte definitionerna som sådana, men anser att det vore lämpligt att välja andra termer än sådana överordnade begrepp som de nu aktuella.

Detaljerade synpunkter på förslag till ny förordning

Artikel 1

Som anförts ovan är SSM tveksam till en utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att gälla även produkter som inte innehåller kärnämne och om det finns laglig grund för en sådan utökning. Förslaget medför att en större krets av aktörer får en rapporteringsskyldighet enligt förordningen samt att de skyldigheter som följer av förordningen riskerar att vara mer omfattande än de som följer av olika NCA, och det kan ifrågasättas om det är proportionerligt. Eftersom det inte av förslaget framgår mer precis vilka avtal och produkter som kommer att omfattas, är det svårt att bedöma hur många aktörer som kan komma att beröras och vad det kan få för konsekvenser i övrigt. Det kan dock konstateras att flertalet produkter även lär omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Artikel 2

Punkt 9

Nuvarande förslag begränsar tillämpningen till att innefatta avfall eller använt bränsle så som dessa definieras i förslaget. Annat kärnämne som är praktiskt återvinningsbart men som av olika skäl ändå ska slutförvaras, t.ex. delar av det material som avses placeras i slutförvaret för långlivat radioaktivt avfall (SFL), omfattas inte av föreslagen definition för slutförvaring. SSM anser därmed att definitionen av slutförvaring i förslaget bör utökas till att gälla även annat kärnämne än avfall eller använt bränsle.

Punkt 25

Myndigheten anser att det behöver klargöras vad som åsyftas med ”*planeringsstadiet*”, och när det kan anses inlett i förhållande till olika anläggningar, i syfte att ge såväl verksamhetsutövare som myndigheten förutsägbarhet gällande tillämpningen. Vidare, gällande punkt 25 (c), anser SSM att förslaget innebär en utökning av tillämpningsområdet jämfört med nuvarande förordning då även en plats där malm utvinns, lagras eller används definieras som en anläggning i förslaget. Detta medför utökade krav på sådan verksamhet jämfört med nuvarande reglering och SSM ifrågasätter att en sådan utökning, med exempelvis förhandsrapportering, är nödvändig utifrån den kontroll av uran- och toriummalm som ska ske enligt Euratomfördraget.

Punkt 27

SSM ställer sig frågande till att ett nytt avvecklingsstadie införs, jämfört med nuvarande förordning. Det finns enligt myndighetens mening en risk att detta endast blir en administrativ pålaga för svenska aktörer. Förslaget kopplas även till *väsentlig utrustning* (eng. *essential equipment*) som inte definieras. SSM anser att begreppet behöver definieras i förordningen eller på annat sätt förtydligas, så att de aktörer som omfattas av förordningen kan säkerställa att de uppfyller bestämmelserna i förordningen. För det fall begreppet inte går att definiera generellt utan måste avgöras från fall till fall, bör eventuella processer kopplat till detta, samt Kommissionens skyldigheter såsom exempelvis svarstid framgå av förordningen.

Artikel 3

Punkt 2

SSM anser att det bör framgå av förordningstexten vilka anläggningsändringar som ska föranleda en uppdatering av den grundläggande tekniska beskrivningen genom ny rapportering. Bristande tydlighet riskerar att leda till en överrapportering som innebär en ökad arbetsbörda för såväl SSM som verksamhetsutövare.

Artikel 4

Punkt 1

SSM noterar att det har skett en ändring av bestämmelsen genom tillägget av *fullständig* framför redovisning i förslaget. SSM ser en farhåga i att det öppnar upp för Kommissionen att ensidigt avgöra när en redovisning är just fullständig. Bristen på tydlighet kan komma att försena och komplicera tillståndsprovning för ny och befintlig kärnteknisk verksamhet i Sverige.

Punkt 2

Vidare anser SSM att formuleringen ”så snart informationen finns tillgänglig och senast 200 dagar före dagen om ansökan om bygglov” inte ger SSM eller svenska aktörer tillräcklig tydlighet rörande vilken tidsfrist som gäller enligt bestämmelsen. Detta med anledning av oklarheter kopplade till begreppet ”ansökan om bygglov” (eng. *application for a construction licence*) och dess koppling till tillståndsprocessen. Om begreppet i svensk kontext ska tolkas som den tidpunkt som den initiala ansökan om ny kärnteknisk verksamhet lämnas in, så anser SSM att en skyldighet att notifiera Kommissionen 200



dagarna dessförinnan är för omfattande och riskerar att föregå den nationella provningen. Som tidigare anförts så anser myndigheten att en lämplig tidpunkt för notifiering till Kommissionen vore i samband med att ansökan ges in. SSM anser att endast uppgifter som är grundläggande och nödvändiga för kärnämneskontrollen bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. Föreslagna krav på uppgiftslämning i andra stycket avser enligt myndighetens mening delvis uppgifter som rör exempelvis strålskydd och fysiskt skydd som kan omfattas av sekretess och därför endast bör vara del av en frivillig dialog mellan tillståndshavare, medlemsstaten och Kommissionen. Detta kan lämpligen beskrivas i rekommendationer som ska ges ut enligt artikel 43 i förslaget.

Artikel 5

Punkt 1

SSM anser att det, i förordningen eller i vart fall i rekommendationen till förordningen, bör tydliggöras vilka förändringar som ska föranleda en uppdaterad rapportering. Nuvarande förslag riskerar att leda till en omotiverat ökad rapporteringsfrekvens och därmed arbetsbörda för SSM och svenska aktörer.

Punkt 4

Även vad gäller förändringar som ska rapporteras vid avveckling av verksamhet är det önskvärt med ett förtydligande av vilka konkreta förändringar som ska föranleda rapportering. SSM anser att det är inte framstärkt som rimligt eller motiverat att kräva att tillståndshavare ska ta fram en detaljerad avvecklingsplan redan innan ett formellt beslut om avveckling har fattats, för att kunna rapportera till Kommissionen ”så snart beslutet är fattat”. Tidsfristerna för rapportering bör bättre anpassas till avvecklingsprocessen.

Artikel 8

SSM anser att det är viktigt att särskilda kontrollbestämmelser tas fram i nära samråd med berörd driftansvarig och medlemsstaten både gällande anläggningar som avses i artikel 2.25 a och artikel 2.25 b, och inte som i nuvarande förslag där samråd enbart krävs för de förstnämnda. I nuvarande förslag ges Kommissionen möjlighet att besluta om särskilda kontrollbestämmelser gällande de anläggningar som avses i artikel 2.25 b utan samråd, vilket direkt påverkar delar av den verksamhet som faller under SSM:s ansvarsområde.

Artikel 9

Punkt 1

Enligt SSM utgör förslaget en skärpning av nuvarande krav, genom att sådant som i dagsläget är rekommendationer till gällande förordning införlivas i bestämmelsen. Förändringen innebär att det ställs krav på verksamhetsutövarns interna arbetssätt, vilket SSM inte anser bör regleras genom aktuell förordning.

Punkt 2

Vidare anser SSM att förslaget i punkt 2 innebär en utökning av krav för små anläggningar jämfört med vad som gäller idag. Bland annat vad gäller kraven om hur länge bokföringen ska bevaras, finner SSM att de är för högt ställda, mot bakgrund av att det bedöms som sannolikt att någon verksamhet i många fall inte bedrivs fem år efter att en anläggning har avvecklats. Som förvaltare av nationell plats utanför anläggning kan en sådan ordning föranleda merarbete för myndigheten som kan bli ansvarig för att bevara den typen av bokföring om verksamheter upphör.

Artikel 10

Punkt 1

SSM är av uppfattningen att förslagen i punkt 1 (f) och punkt 1 (g) medför att drift-rapporterna i praktiken ställer krav på utformningen av enskilda tillståndshavares interna arbetssätt och ledningssystem. Sådana direkta krav på en verksamhets interna styrning bör



enligt myndigheten inte regleras på förordningsnivå, bl.a. eftersom det får betydelse för andra regleringar som utfärdas på myndighetsnivå.

Punkt 2

SSM anser vidare att *National LOFs* bör undantas från krav gällande att drifrapporter i original ska göras tillgängliga för inspektörer, eftersom det i regel bör innebära att det ska ske på plats. Drifrapporter tas fram per materialbalansområde, vilket betyder att för det nationella materialbalansområdet finns den samlade dokumentationen vid den ansvariga myndigheten och inte lokalt hos de enskilda verksamhetsutövarna. Därutöver är det otydligt vad som avses med "original" när det gäller rapporter i elektroniskt format.

Artikel 17

SSM anser att kravet på att en särskild rapport ska innehålla "en beskrivning av de åtgärder som vidtagits för att minska risken för otillåtet avlägsnande och undvika en upprepning av detta" innebär en reglering av tillståndshavares interna styrning. I likhet med vad som har angetts i kommentaren till artikel 10, bör sådana krav inte regleras på förordningsnivå. Därutöver kan informationen vara känslig ur säkerhetssynpunkt och uppgifterna bör således bara begäras om de är nödvändiga för kärnämneskontrollen.

Artikel 27

SSM noterar att artikeln innebär en förhandsrapportering, vilket är en utökning av de krav som gäller idag. Det kan ifrågasättas om en sådan förhandsrapportering är motiverad av Euratomgemenskapens behov av kontroll av malmproduktion.

Artikel 37

SSM anser, mot bakgrund av vad som har anförts om tillämpningsområdet under artikel 1, att förslaget bör utgå i sin helhet eftersom kontroll av produkter som inte innehåller uran, torium eller plutonium under förordningen inte kan motiveras av kapitel 7 i Euratomfördraget.

Artikel 38

Bestämmelsen innebär ett antal uppgifter för den ansvariga myndigheten i en medlemsstat, avseende en nationell plats utanför anläggning. Begreppet "ansvarig myndighet" och de uppgifter som åligger denna finns inte nuvarande förordning och SSM noterar att förslaget medför ett behov av formellt utpekande av ansvarig myndighet på nationell nivå. Det föreligger enligt SSM även ett behov av att i förordningstexten förtydliga vad som avses med "lämpliga drifrapporter" eftersom det inte framgår av förslaget och riskerar att skapa otydlighet för såväl myndigheten som enskilda verksamhetsutövare.

Artikel 45

SSM anser att det finns skäl att ytterligare analysera behovet av de övergångsbestämmelser som behöver vara på plats innan en ny förordning träder i kraft. Myndigheten anser att förslaget är otydligt vad gäller uppdaterade rapporteringar för befintliga verksamheter och att otydligheten riskerar att få stor påverkan på SSM och svenska aktörer. SSM konstaterar att övergångsperioden vid införandet av den nu rådande förordningen var betydligt mer generös än det nuvarande förslaget.

Övergripande synpunkter på bilagor i förslag till ny förordning

SSM konstaterar att bilaga I ställer omfattande krav på ny detaljnivå om vilka uppgifter som ska rapporteras in av verksamhetsutövare gällande grundläggande teknisk beskrivning (BTC) jämfört med nu gällande förordning. Förslaget innebär även en ökad frekvens för rapportering av dessa uppgifter. SSM anser att beskriven utökning gällande



rapportering inte fullt ut motiveras av artikel 78 i Euratomfördraget, som anger att endast nödvändiga data för Euratoms kärnämneskontroll ska ingå i deklARATIONER av BTC. SSM anser att arbetssättet kopplat till delning av uppgifter som inte är strikt nödvändiga för genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll istället kan beskrivas i rekommendationer som ska ges ut under artikel 43 i förslaget. Överlag är myndighetens uppfattning att förslaget innehåller en del krav som i dagsläget endast är rekommendationer från Kommissionen och IAEA, och att skälen för en utökad kravställning inte framgår med önskvärd tydlighet, liksom att vissa regleringar lämpar sig bättre som rekommendationer.

SSM anser vidare att BTC inte bör innehålla rapporteringskrav om anläggningarnas åtgärder för fysiskt skydd av kärnämne och särskilda hälso- och säkerhetsregler. Dessa uppgifter kan omfattas av sekretess och går dessutom utöver syftet med Euratoms kärnämneskontroll. SSM ser en risk för att verksamhetsutövare får svårt att tillhandahålla sådana uppgifter inom ramen för svensk lagstiftning. Detta riskerar enligt myndigheten även att försvåra nationell tillståndsprövning för kärnteknisk verksamhet.

SSM konstaterar att bilaga III ställer krav på förhandsgodkännande från Kommissionen för medlemsstaten att använda vissa inventarieförändringskoder (IC-kod), t.ex. TG (*Överföring till ett geologiskt slutförvar*) och GD (*Avvecklingsförvärv*). SSM anser att IC-koderna syftar till korrekt rapportering inom ramen för tillåten verksamhet och SSM ifrågasätter därför att förhandsgodkännande ska krävas för löpande arbete inom ramen för redan tillståndsgiven verksamhet. Därutöver anser SSM att det inte finns ett behov av att införa specifika IC-koder för kärnämne som upphittas under avveckling (GD, *Avvecklingsförvärv*) eller för återtag av avfall och använt kärnbränsle som deponerats i ett slutförvar (FW, *Återföring från förvarat avfall*). När en anläggning befinner sig under avveckling enligt förordningens mening har Kommissionen redan verifierat att allt kärnämne är bortforslat. Vad gäller slutförvaring är syftet att kärnämnet ska förvaras permanent, och alltså inte återföras. Exempelen när föreslagna IC-koder skulle tillämpas rör alltså extraordinära situationer som inte kan hanteras inom ramen för löpande rapportering.

SSM noterar även att bilaga XVII i förslaget ställer krav på rapportering av fler uppgifter än vad Euratom har åtagit sig att förmedla under befintliga avtal med tredjeland.

Övrigt

SSM har i sitt remissvar inte beaktat i förordningsförslaget förekommande felaktiga översättningar till svenska då översättningen av förordningen ska tas fram först när rådet har fastställt det färdigförhandlade förslaget på engelska.

I detta ärende har generaldirektören Michael Knochenhauer beslutat. Utredaren Anders Verneholt har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också inspektören Sara Lindgren, inspektören Åke Rosén och verksamhetsjuristen Felicia Stenström deltagit.

Beslutet har expedierats digitalt och saknar därför underskrifter.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Michael Knochenhauer

Anders Verneholt