

**R-07-11**

## **Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad europeisk union?**

Per Cramér, Sara Stendahl, Thomas Erhag  
Juridiska institutionen  
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

April 2007

**Svensk Kärnbränslehantering AB**

Swedish Nuclear Fuel  
and Waste Management Co  
Box 5864  
SE-102 40 Stockholm Sweden  
Tel 08-459 84 00  
+46 8 459 84 00  
Fax 08-661 57 19  
+46 8 661 57 19



ISSN 1402-3091

SKB Rapport R-07-11

# **Nationellt ansvar för använt kärnbränsle i en utvidgad europeisk union?**

Per Cramér, Sara Stendahl, Thomas Erhag

Juridiska institutionen

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

April 2007

Denna rapport har gjorts på uppdrag av SKB. Slutsatser och framförda åsikter i rapporten är författarnas egna och behöver nödvändigtvis inte sammanfalla med SKB:s.

En pdf-version av rapporten kan laddas ner från [www.skb.se](http://www.skb.se)

## Förord

Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, har till uppgift att slutligt omhänderta Sveriges använda kärnbränsle på ett säkert sätt. I slutet av 1970-talet påbörjades ett omfattande arbete i syfte att utveckla en metod och finna en lämplig plats för ett slutförvar. Sedan år 1992 bedrivs ett stegvis upplagt lokaliseringsarbete som i och med pågående platsundersökningar i Östhammars och Oskarshamns kommuner nu är inne i ett slutskede. Projektet som helhet beräknas vara avslutat under andra hälften av detta århundrade.

Uppgiften är komplex och ställer höga krav på teknisk och naturvetenskaplig kompetens. Efterhand har dock insikten vuxit fram om att det använda kärnbränslets omhändertagande även är en viktig samhällsfråga. Det använda kärnbränslet ska förvaras betryggande under mycket lång tid. Det väcker många skilda typer av frågor som berör en vid krets av människor, från den enskilda medborgaren i kommunen till beslutsfattare på olika nivåer. Hur kan området kring förvarsplatsen, lokalt och i regionen, komma att påverkas ekonomiskt och kulturellt? Vilka lokala socioekonomiska och befolkningsmässiga effekter kan man förvänta sig?

Vilka attityder till kärnavfallet har medborgarna, i platsundersökningskommunerna och i Sverige i stort? Hur resonerar människor kring hur hembygd och framtid kan komma att påverkas av ett slutförvar under långa tidsrymder? Hur tillvaratas allmänhetens, experternas och myndigheternas ståndpunkter i samrådsprocessen?

Vilka överväganden ligger bakom Sveriges och andra länders val av strategier för hantering av använt kärnbränsle? Hur förhåller sig den nationella lagstiftningen till EU-medlemskapets regelsystem och andra internationella överenskommelser?

Andra frågor som ställs är hur den mediala opinionen och den politiska debatten om kärnavfallet har förändrats sedan 1950-talet. Vilken roll spelar massmedierna i beslutsprocessen? Ser debatten olika ut på det nationella planet jämfört med i platsundersökningskommunerna?

Ovanstående frågor behöver belysas från samhällsvetenskapliga, beteendevetenskapliga och humanistiska perspektiv. År 2002 började SKB forma sitt program för samhällsforskning med syfte att:

- Bredda perspektivet på kärnbränsleprogrammets samhällsaspekter. Därmed underlättas möjligheterna att utvärdera och bedöma programmet i ett större sammanhang.
- Ge djupare kunskap och bättre underlag för plats- och projektanknutna utredningar och analyser. Därmed utnyttjas kunskap och resultat från samhällsforskningen till att höja kvalitén på beslutsunderlagen.
- Bidra med underlag och analyser till forskning som rör samhällsaspekter av stora industri- och infrastrukturprojekt. Därmed kan kärnbränsleprogrammets erfarenheter tas tillvara för andra likartade projekt.

Fyra områden utkristalliserades som särskilt relevanta:

- Socioekonomisk påverkan – Samhällsekonomiska effekter.
- Beslutsprocesser – Governance.
- Opinion och attityder – Psykosociala effekter.
- Omvärldsförändringar.

Under våren 2004 tillsattes en Beredningsgrupp bestående av forskare samt representanter från SKB. De forskare som ingår i gruppen är professor Boel Berner, Linköpings Universitet, professor Britt-Marie Drott-Sjöberg, Norges Teknisk-Naturvetenskaplige Universitet i

Trondheim och professor Einar Holm, Umeå Universitet. Till Beredningsgruppens huvudsakliga uppgifter hör att bedöma ansökningar samt att regelbundet granska arbetets vetenskapliga kvalitet och relevans. Därutöver granskas SKB:s samhällsforskning bland annat av Statens kärnkraftinspektion (SKI), Statens strålskyddsinstitut (SSI) och KASAM inom ramen för SKB:s forskningsprogram (Fud).

Huvudinriktningen för de forskningsområden som SKB finansierar är mot tillämpad forskning. För närvarande pågår tolv forskningsprojekt, som alla kommer att slutrapporteras inom ramen för SKB:s R-rapportserie, där föreliggande rapport är en del. Det material som presenteras i rapporterna är forskarnas egna texter. Författarna är fullt ut ansvariga för innehåll, upplägg och slutsatser. Rapporterna nås via SKB:s webbplats, [www.skb.se](http://www.skb.se).

Svensk Kärnbränslehantering AB



Kristina Vikström

Ansvarig för samhällsforskningsprogrammet

## Sammanfattning

Principen om nationellt ansvar har två sidor: Den ena handlar om hur Sverige tar ansvar för det avfall som uppstår i landet när kärnenergi utvinns. Den andra sidan av principen handlar om de rättigheter Sverige anser sig ha att hindra att använt kärnbränsle från andra länder slutförvaras eller mellanlagras i Sverige. Den sistnämnda aspekten av principen har lagfästs i ett uttryckligt förbud mot slutförvaring och mellanlagring av utländskt kärnbränsle i Sverige. Frågan om hur Sverige ska ta ansvar för det använda kärnbränsle som uppstår inom landet är däremot inte på motsvarande sätt reglerad i lag. Principens båda sidor har sålunda hanterats olika, vad avser det egna avfallet finns en lagreglerad ansvarsfördelning som värnar ett dynamiskt förhållningssätt till utvecklingen inom området, vad avser andra länders avfall finns ett lagstadgat förbud. Det kan argumenteras att en sådan diskrepans i uttolkandet av principens innebörd inte gynnar dess rättsliga styrka.

På multilateral nivå regleras frågan om ansvarstagande främst genom Icke-spridningsavtalet från 1970 samt den konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som tillkom inom ramen för IAEA 1997. Icke-spridningsavtalet bekräftar alla staters suveräna rättighet att utveckla en nationell civil kärnkraftsindustri och inom ramen för denna suveränitet ligger även kompetensen att fatta beslut om utformningen av kärnbränslecykelns slutsteg. Följaktligen står staterna, enligt avtalet, fria att tillämpa en princip om exklusivt nationellt ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Denna suveränitet bekräftas även uttryckligen i IAEA-konventionen. Det ska emellertid noteras att IAEA, sedan 1990-talets början, har initierat ett flertal studier rörande de rättsliga, politiska och fysiska förutsättningarna för att etablera multinationella anläggningar för mellanlagring eller slutförvaring av använt kärnbränsle eller högaktivt kärnavfall. I de rapporter som utarbetats har en serie argument presenterats vilka talar för en sådan utveckling. I centrum för dessa argument står dels intresset av att vinna ekonomiska och teknologiska skalfördelar, dels det säkerhetspolitiska intresset av att förhindra en spridning av klyvbar materiel vilka kan användas för militära tillämpningar. Det politiska beslutet att delta i sådana internationella samarbetsstrukturer ligger dock otvetydigt inom ramen nationell suverän kompetens.

Inom ramarna för den Europeiska unionen är frågan om ansvar för använt kärnbränsle inte direkt reglerad. Gemensamma lagstiftningsinitiativ från kommissionen avseende metoden för förvaring och lagring av använt kärnbränsle har blockerats av medlemsstaterna. Ansvarsfrågans nationella karaktär, som i vissa medlemsstater kommit till uttryck i lagstiftning vilken diskriminerar på grundval av nationalitet, står vid en första anblick i strid med tanken om regional europeisk integration. Integrationstanken kommer till uttryck både inom bränsleförsörjnings- och optionsrättssystemet i Euratom-fördraget samt reglerna om fri rörlighet i Euratom- och EG-fördraget. Denna fördragsreglering har en potentiell räckvidd till nationell reglering om hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle. Samtidigt ska noteras att det inte förekommer någon bindande gemenskapsrättslig lagstiftning där principen om nationellt ansvar kommer till uttryck, även om den nationella lagstiftningskompetensen på området uttrycks i diverse politiska dokument. Det finns därmed en hypotetisk möjlighet att frågan om medlemsstaternas rätt att upprätthålla en princip om nationellt ansvar kan komma att prövas av EG-domstolen.

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	9
	Nationellt eller gemensamt ansvar?	10
<b>2</b>	<b>Använt kärnbränsle och principen om nationellt ansvar</b>	13
2.1	Att ta ansvar för det använda kärnbränslet	13
2.1.1	Principen om nationellt ansvar – en probleminventering	13
2.2	Den svenska modellens framväxt under 1980-talet	14
2.2.1	Frågan om upparbetning och beslut om metod för slutförvaring	16
2.2.2	Beslut om ansvarsfördelning – producentansvar	17
2.2.3	Kärntekniklagen och begreppen kärnämne och kärnavfall	19
2.2.4	Kravet på tillstånd och den kärntekniska verksamhetens villkor	22
2.2.5	Principen om nationellt ansvar på 1980-talet	23
2.3	Principen om nationellt ansvar under 1990-talet och framåt	24
2.3.1	Förbudet mot slut- och mellanlagring av använt kärnbränsle	25
2.3.2	Använt kärnbränsle – en produkt med dubbla användningsområden	28
2.3.3	En ny lag om finansiering	33
2.4	Principen om nationellt ansvar och dess legala styrka	35
2.4.1	Använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1	36
2.4.2	Principens legala potential	38
<b>3</b>	<b>Principen om nationellt ansvar för använt kärnbränsle och högaktivt radioaktivt avfall ur ett internationellt rättsligt perspektiv</b>	41
3.1	Bakgrund	41
3.1.2	De första initiativen till multilateral reglering – Baruch-planen och Sovjetunionens motförslag	41
3.1.3	Från <i>Atoms for Peace</i> till inrättandet av IAEA	43
3.2	IAEA	44
3.3	Icke-spridningsavtalet	45
3.3.1	Verifikation och kontroll	46
3.3.2	Icke-spridningsavtalets balans mellan kärnvapen- och icke-kärnvapenstater	47
3.3.3	Frågan om spridning av kärnvapen till icke statliga aktörer	48
3.4	IAEA:s behandling av frågan om hanteringen av använt kärnbränsle	49
3.4.1	Utveckling av reglering rörande hantering av använt kärnbränsle och höggradigt radioaktivt avfall	51
3.4.2	IAEA:s agerande på policynivå i frågan om inrättande av multinationella slutförvaringsanläggningar	52
3.5	Bör vissa stater inte medges nationellt ansvar för använt kärnbränsle?	60
3.6	Slutord	62
<b>4</b>	<b>Är kärnavfall ett bekymmer för EU eller medlemsstaterna? – om kärnavfallsfrågan och principen om nationellt ansvar i EG-fördraget och Euratom-fördraget</b>	65
4.1	Inledning	65
4.2	Euratom-fördragets tillkomst och betydelse	65
4.2.1	Historisk bakgrund	66
4.2.2	Euratom-fördragets praktiska betydelse	68
4.3	Kompetensfördelning i kärnavfallsfrågan – Euratom-fördragets inverkan	69
4.3.1	Strålskydd och kärnenergisäkerhet	69
4.3.2	Euratom-fördragets reglering om hälsoskydd i artikel 30–39	70
4.3.3	Avfall eller resurs? – om synen på använt kärnbränsle i svensk rätt	71
4.3.4	Euratom-fördragets reglering om ägande- och optionsrätt	72

4.3.5	Bränsleförsörjningen	72
4.3.6	Äganderätten i Euratomfördraget	74
4.3.7	Ägande- och optionsrättsordningens aktualitet avseende använt kärnbränsle	75
4.3.8	Den särskilda överenskommelsen avseende ägande- och optionsrätt	76
4.3.9	Avfallsdefinitionen – fysik, juridik eller politik?	77
4.4	Fri varu- och tjänsterörlighet inom ramarna för EG-fördraget och Euratomfördraget	77
4.4.1	Förhållandet mellan Euratomfördraget och EG-fördraget	77
4.4.2	Kan EG-fördraget tillämpas avseende produkter och tjänster som omfattas av Euratomfördraget?	78
4.4.3	Omfattar varurörligheten använt kärnbränsle och kärnavfall?	79
4.4.4	Använt kärnbränsle som vara – definitionsfrågan	79
4.4.5	Tjänster i bränslecykelns sista steg – inkapsling och slutförvar som kommersiella tjänster	80
4.4.6	Effekten av artikel 92–93 och artikel 97 Euratomfördraget som lex specialis i förhållande till EG-fördraget	81
4.4.7	Konsekvenser av en prima facie-tillämpning av artikel 28	81
4.4.8	Konsekvenser av en prima facie tillämpning av artikel 49	82
4.4.9	Medlemsstaternas möjlighet att behålla lagstiftning som hindrar fri rörlighet	83
4.5	EG-rättslig miljöreglering och harmoniseringsinitiativ som berör hanteringen av använt kärnbränsle på nationell nivå	86
4.5.1	Avsaknaden av miljöreglering i Euratomfördraget	86
4.5.2	Miljökonsekvensbedömning	87
4.5.3	Transport av använt kärnbränsle för bearbetning och förvaring	88
4.6	Nationella import och exportförbud för använt kärnbränsle – ett hållbart sätt att uttrycka principen om nationellt ansvar?	90
4.6.1	Kärntekniklagen § 5a – förbud mot varuimport eller förbud mot utförande av en viss tjänst?	90
4.6.2	Den svenska ensidiga deklarationen	91
4.6.3	Den gemensamma deklarationen om Euratomfördragets tillämpning – ett sista halmstrå?	94
4.7	Nuclear Package – frågor om avfall och säkerhet på den gemensamma agendan	96
4.7.1	Inledning	96
4.7.2	Kärnavfallshanteringen som EU-fråga – utvidgningens betydelse för frågans aktualitet	96
4.7.3	The Nuclear Package	99
4.7.4	Förslag till Rådets direktiv om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar	100
4.7.5	Förslag till Rådets direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall	100
4.7.6	Politiskt motstånd och reviderade förslag	101
4.7.7	Kompetensfrågan ställs på sin spets	103
4.8	En EG-rättslig prövning av den svenska principen om nationellt ansvar	104
4.8.1	Potentiella utmaningar av det svenska förbudet	104
4.8.2	Är det svenska villkorade importförbudet hållbart?	104
	<b>Källförteckning</b>	107

# 1 Inledning

I denna rapport analyseras principen om nationellt ansvar, det vill säga principen att varje land tar ansvar för det inom landet använda kärnbränslet. Hanteringen av använt kärnbränsle är en fråga som har kommit att regleras på flera olika nivåer: nationellt, regionalt och internationellt. En grundbult i denna reglering, oavsett på vilken nivå den tar sig uttryck, är att klargöra ansvarsfrågor. Tveksamheter i ansvarsfrågorna utgör i sig ett problem som sträcker sig utanför nationalstatens gränser, eftersom den riskhantering som kärnavfallet innebär inte bara är en nationell utan också europeisk och global fråga /Beck 2000/. Regleringen kan till exempel peka ut ansvariga aktörer eller principer för gott ansvarstagande. En skiljelinje i regleringen utgörs av den för ansvarstagande valda metoden, vissa länder ser det använda kärnbränslet som en resurs för upparbetning och återvinning medan till exempel Sverige ser använt kärnbränsle som avfall för vilket ansvar ska tas genom slutlig deponering i djupförvar. Under de senaste två årtiondena har problematiken kring ansvaret för omhändertagande av radioaktivt avfall från kärnkraftanläggningar kommit att bli föremål för en allt intensivare debatt i Europa.

Mängden höggradigt radioaktivt avfall från den europeiska kärnkraftindustrin är ständigt ökande och fortfarande saknar de flesta av EU:s medlemsstater fastställda planer för dess slutliga omhändertagande. Samtidigt som problemet relativt lätt låter sig definieras på en övergripande nivå innefattar dess lösning mycket stora utmaningar. Den teknologi som krävs är fortfarande under utveckling och därför oprövad. Hanteringen av kärnavfall och använt kärnbränsle innefattar vidare ett konkret ansvarstagande för kommande generationer av unik karaktär. Därav följer att det föreligger ett mycket stort allmänintresse för frågan om valet av form för slutligt omhändertagande. För att uppnå en långsiktigt stabil legitimitet för de lösningar som väljs krävs en bred folklig förankring och tillit till den politiska beslutsprocessen. Detta faktum konkretiseras bland annat vid beslut om lokalisering av anläggningar för slutligt omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle.

I ett kortare tidsperspektiv har frågans aktualitet vidare förstärkts av den hotbild som etablerats efter terrordåden mot mål i New York och Washington DC den 11 september 2001. Provisoriska anläggningar för mellanlagring av höggradigt radioaktivt avfall på eller nära markytan anses allmänt utgöra ett sårbart mål för terroristattacker.<sup>1</sup>

Inom EU har frågans aktualitet även kommit att understrykas genom Unionens pågående utvidgningsprocess varigenom sju stater med en kommersiell kärnkraftsindustri inträtt som medlemmar i Unionen.<sup>2</sup> I de nya medlemsstater som har kärnkraftverk av sovjetisk design exporterades tidigare det använda kärnbränslet till Ryssland för lagring och upparbetning. Då denna möjlighet inte längre är för handen har dessa stater under kort tid tvingats etablera provisoriska anläggningar för mellanlagring. Ingen av de tillträdande medlemsstaterna har antagit program för långsiktig hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle.

Problematiken förstärks ytterligare av att merparten av kärnkraftverken i dessa stater inte anses uppfylla etablerade västeuropeiska säkerhetskrav. Enligt anslutningsfördraget ställs därför krav på uppgradering av säkerheten där detta är möjligt och att de kärnkraftverk som inte bedöms

---

<sup>1</sup> Jämför ”The Long Term Storage of Radioactive Waste: Safety and Sustainability”, A Position Paper of International Experts, IAEA 2003, ss 7–8. För den Europeiska Kommissionens bedömning se ”Kärnteknisk säkerhet i Europeiska unionen”, Meddelande från Kommissionen till Rådet och parlamentet /KOM(02) slutlig/.

<sup>2</sup> Bulgarien, Litauen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien samt Ungern.



kunna uppgraderas ska avvecklas.<sup>3</sup> Denna påbjudna förändringsprocess ställer direkta krav på en väl utvecklad förmåga att omhänderta radioaktivt avfall.

Kärnavfallsfrågans tilltagande samhällsrelevans och internationella karaktär återspeglas i utvecklingen av regelverk på multilateral och regional europeisk nivå. Inom ramen för IAEA utarbetades 1997 en multilateral konvention om miniminivåer för säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall vilken trädde i kraft i juni 2001 /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60/. Denna regleringstrend har även fått återklang på europeisk nivå, främst genom det förslag till ett direktiv på området vilket presenterades av Kommissionen i januari 2003.<sup>4</sup>

## Nationellt eller gemensamt ansvar?

En grundläggande frågeställning i den europeiska debatten rör på vilken nivå ansvaret för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle ska utövas; nationellt eller europeiskt? I flera medlemsstater med en utbyggd kärnkraftsindustri, däribland Sverige, tillämpas grundprincipen om exklusivt nationellt ansvarstagande. I Sverige formulerades principen om nationellt ansvar i samband med utvecklingen av en nationell kärnavfallspolitik under den första delen av 1980-talet. Den svenska inställningen var, och är, att allt avfall från svenska källor ska slutförvaras i Sverige och att utländskt avfall inte ska tas emot för förvaring. Således ska den nationella verksamheten för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle utgöra ett exklusivt nationellt kompetensområde.

Principen om nationellt ansvar gavs ett rättsligt uttryck i förändringen av kärntekniklagen 1993 varigenom ett förbud mot att, utan särskilt tillstånd, slutförvara utländskt använt kärnbränsle eller kärnavfall inom svenskt territorium infördes.<sup>5</sup> Av förarbetena till lagändringen framgår att tillstånd får medges endast om det föreligger synnerliga skäl och om genomförandet av det svenska kärnavfallsprogrammet ej äventyras. Sex månader efter det att Sverige inträtt som medlem i EU, 1 juli 1995, utvidgades detta förbud till att även omfatta mellanlagring i avvaktan på slutförvaring.<sup>6</sup> Utöver ovan nämnda förbud mot slutförvaring av utländskt kärnavfall, omfattar den svenska ansvarsmodellen för omhändertagande även ett långtgående producentansvar i kombination med statlig tillsyn.

Internationellt regleras frågan om ansvarstagande främst genom Icke-spridningsavtalet från 1970<sup>7</sup> samt den multilaterala konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som tillkom inom ramen för IAEA 1997. Icke-spridningsavtalet bekräftar alla staters suveräna rättighet att utveckla en nationell civil kärnkraftsindustri och inom ramen för denna suveränitet ligger även kompetensen att fatta beslut om utformningen av kärnbränslecykelns slutsteg. Följaktligen står staterna, enligt avtalet, fria att tillämpa en princip om exklusivt nationellt ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Denna suveränitet bekräftas även uttryckligen i IAEA-konventionen.

Den multilaterala regleringen bekräftar således alla staters autonomi rörande utvecklingen av system för omhändertagande av använt kärnbränsle. Det ska emellertid noteras att IAEA, sedan 1990-talets början, har initierat ett flertal studier rörande de rättsliga, politiska och fysiska förutsättningarna för att etablera multinationella anläggningar för mellanlagring eller slutförvaring av

<sup>3</sup> Enligt villkor i protokoll 4 och 9 till Anslutningsfördraget skall Litauen avveckla verket Ignalina och Slovakien att avveckla verket Bohunice V1. EGT L 236, 2003, s 1.

<sup>4</sup> /KOM(03) 32 slutlig/. En modifierad version av förslaget presenterades september 2004 /KOM(04) 526 slutlig/.

<sup>5</sup> Lag om kärnteknisk verksamhet SFS 1984:3 /Prop 1983/84:60/.

<sup>6</sup> SFS 1995:875 /Prop 1994/95:118/.

<sup>7</sup> Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, London, Moskva, Washington 1 juli 1968, 729 UNTS 169. Avtalet trädde i kraft 1 januari 1970.

använt kärnbränsle eller högaktivt kärnavfall. I de rapporter som utarbetats av dessa utredningar har en serie argument vilka talar för en sådan utveckling presenterats. I centrum för dessa argument står dels de ekonomiska och teknologiska skalfördelarna – framförallt för stater med begränsade kärnkraftsprogram, dels det säkerhetspolitiska intresset av att förhindra en spridning av klyvbar materiel vilka kan användas för militära tillämpningar. Dessa säkerhetspolitiska argument har vunnit ökad kraft mot bakgrund av hotet från internationell terrorism. Vidare har under 2000-talet ett flertal initiativ till att rättsligt begränsa icke-kärnvapenstaters rätt att bedriva en fullständig bränslecykel, inklusive dess slutsteg, presenterats som en metod för att minska risken för en okontrollerad spridning av kärnvapen. Dessa initiativ utgör en potentiell utmaning mot principen om exklusivt nationellt ansvar för använt kärnbränsle.

En tillämpning av principen om nationellt ansvarstagande för hanteringen av kärnavfall och använt kärnbränsle inom EU kan sägas utgöra en logisk konsekvens av att varje medlemsstat är politiskt suverän i frågan om att välja att låta utveckla en kärnkraftsindustri.<sup>8</sup> Radioaktivt avfall utgör en oundviklig konsekvens av ett sådant val för vilket medlemsstater som valt att avstå från att låta utveckla en kärnkraftsindustri inte kan anses ha ett politiskt ansvar. Nationellt ansvar för avfallet utgör därmed en naturlig följd av det ursprungliga valet. Omvänt, innebär detta uppkomsten av en följdprincip om ömsesidig icke-solidaritet mellan medlemsstaterna rörande omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle.

Principen om nationellt ansvarstagande av kärnavfall och använt kärnbränsle kan således i allmän mening sägas stå i motstridsställning till tanken om regional europeisk integration. I konkret rättslig mening kan ett förbud mot slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle från andra medlemsstater sägas stå i strid med det grundläggande gemenskapsrättsliga förbudet mot diskriminering på nationell grund.<sup>9</sup> Således föreligger det, vid första anblick, ett spänningsförhållande mellan de förpliktelser som följer av medlemskap i EU och en medlemsstats upprätthållande av principen om exklusivt nationellt ansvar för omhändertagande av kärnavfall och använt kärnbränsle.

Den grundläggande frågeställningen för denna rapport är i vilken utsträckning en medlemsstat i EU kan upprätthålla en princip om exklusivt nationellt ansvar för använt kärnbränsle. I centrum för analysen står den nationella svenska positionen. Den följande framställningen omfattar en analys av dagens rättsliga situation men innefattar också en framåtblickande diskussion kring olika alternativa rättsliga strategier av betydelse för utvecklingen av principen. Analysens disposition särskiljer tre olika regleringsnivåer, nationell, regional och multilateral, samtidigt som det är uppenbart att dessa interagerar och att det i skärningspunkterna finns viktiga frågor att lyfta fram.

I rapportens andra kapitel analyseras utvecklingen och innebörden av principen om exklusivt nationellt ansvar i svensk lagstiftning. Rapportens tredje kapitel behandlar principen om nationellt ansvar i ljuset av existerande multilateral reglering och dess avslutande, fjärde, kapitel analyserar den svenska positionen ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv. Samtliga kapitel innefattar konklusioner rörande den rättsliga hållbarheten av principen om exklusivt nationellt ansvar vilka sammantaget avser att ge en fördjupad förståelse för rättsliga/politiska utmaningar relaterade till tillämpningen av den svenska hållningen. Projektets grundläggande forskningsfråga besvaras i det fjärde kapitlets avslutande del.

---

<sup>8</sup> Jämför EG-domstolens avgörande i /Mål C-29/99/ grund 59.

<sup>9</sup> Jämför EG-fördraget, artikel 12.

## 2 Använt kärnbränsle och principen om nationellt ansvar

### 2.1 Att ta ansvar för det använda kärnbränslet

I detta kapitel 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 i Näringsutskottets betänkande 1984/85:30 fick följande utformning:

Som grundläggande princip för Sveriges agerande bör /.../ gälla att varje land tar fullt ansvar för det kärnavfall som uppkommer inom landet.<sup>10</sup>

Det tycks oss 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 ska realiseras kräver ofta noggranna och komplicerade avväganden mellan olika värden och intressen. Vad som var ansvarfullt 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 detta kapitel 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 är frågor som kommer att behandlas nedan.

Som en följd av kärnkraftproduktion uppstår avfall/produkter som kan vara låg-, medel- eller högaktivt och dessutom skilja sig åt vad gäller hur långlivad strålningsrisken är. I detta kapitel diskuteras enbart hanteringen av använt kärnbränsle (det vill säga en högaktiv och långlivad produkt från kärnenergiutvinning).<sup>11</sup>

#### 2.1.1 Principen om nationellt ansvar – en probleminventering

Det finns i svensk lag ett uttryckligt förbud mot slutförvaring av utländskt kärnavfall.<sup>12</sup> 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”, ska inte Sverige ta emot andra länders utbrända kärnbränsle för mellan- eller slutlagring.

Det svenska förbudet trädde i kraft den förste januari 1993 och beskrevs då som en lagreglering som hade sin grund i den princip om ”nationellt ansvar” som Riksdagen vid ett flertal tillfällen redan fastslagit /Prop 1992/93:98 s 29 f/. Principen beskrivs i propositionen som etablerad, även om den genom förbudet fick ett nytt och explicit uttryck direkt i lagtext. Den 1 juli 1995 gjordes ett tillägg genom att förbudet utökades till att avse även mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle /Prop 1994/95:118/.

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 de radioaktiva restprodukter som uppstår inom landet i den processen.

<sup>10</sup> /Bet 1984/85:NU30 s 67/.

<sup>11</sup> Enligt kärntekniklagen definieras använt kärnbränsle (som ännu inte placerats i slutförvar) som kärnämne. När det använda kärnbränslet placeras i ett förslutet slutförvar blir det definitionsmässigt kärnavfall. (KtL, §§ 2 och 3. Lagens begreppsdefinitioner kommer även att användas i denna text. I en ny finansieringslag från 2006 införs även begreppet restprodukt, med vilket avses ”kärnämne 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.

<sup>12</sup> KtL § 5 a.

Principen om nationellt ansvar har två sidor: Den ena handlar om hur Sverige (som kärnkraftsproducerande land) tar ansvar för det avfall 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 i det lagstiftade 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 regleringen av finansieringen av framtida utgifter för använt kärnbränsle (Lag 1992:1537 och Lag 2006:647).<sup>13</sup> 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 de egna restprodukterna upprätthålls behövs en reglering om utförsel. Dessa, principens två aspekter, regleras (primärt) i två olika regelverk; dels i Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, dels i Lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Detta kapitel syftar till 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 blir därför frågan om i vilken grad kompetensen att styra över hanteringen av det använda kärnbränslet har blivit mer eller mindre styrt av juridisk rationalitet under den relevanta perioden. I vilken mån är detta ett fält för juridiska avväganden och juridisk argumentation och i vilken grad är det snarare en politisk rationalitet och beslutskompetens som är rådande? Och vilken betydelse har detta för frågan om ansvarstagande?

Frågan om ett eventuellt förrättsligande får ökad näring genom Sveriges inträde i den Europeiska Unionen. Av medlemskapet följer ett inordnande under gemenskapsrättsliga intressen och principer. Hanteringen av det använda kärnbränslet har varit en fråga som exklusivt tillhört den nationella politiska beslutskompetensen men genom anslutningen till en rättsligt reglerad europeisk integrationspolitik, som är 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 argumentation 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 (2.1) är en diskussion om den svenska modellens framväxt under 1980-talet (2.2), och därefter en analys av principens utveckling under 1990-talet och framåt (2.3). Reflektioner om principens (potentiella) legala styrka avslutar kapitlet (2.4).

## 2.2 Den svenska modellens framväxt under 1980-talet

När principen om nationellt ansvar dyker upp i näringsutskottets betänkande 1985 är det i samband med utskottsbehandlingen av /Prop 1984/85:120/ om riktlinjer för energipolitiken. Propositionen har gett upphov till 14 motioner som utskottet har att förhålla sig till och

<sup>13</sup> Lag (1992:1537) kommer att ersättas av Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för finansieringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Den nya lagen träder i kraft successivt under perioden 2007–2008 och diskuteras nedan i avsnitt 2.3.3. Lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m m ersatte 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 2.2.2 nedan.

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 den proposition som utskottet behandlar 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 tiden, också ett årtal för när avvecklandet ska vara verkställt: Senast år 2010.<sup>14</sup> Vad avser diskussionen om slutförvaring av använt kärnbränsle innebär detta att man vid den här tidpunkten kunde avgöra hur mycket avfall det hela rörde sig om. Diskussionen gällde en bestämd mängd avfall och dess slutgiltiga hantering.

Principen om nationellt ansvar nämns vid två tillfällen i betänkandet, dels i sammanfattningen som en motivering till varför utskottet avstyrker två motionsyrkanden som handlar om kontrakt som gäller upparbetning av använt kärnbränsle /Bet 1984/85:NU30 s 3/, dels i samband med det avsnitt som handlar om upparbetningskontrakt med mera /Bet 1984/85:NU30 s 67/. 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 omnämns 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 /Bet 1984/85:NU30 s 66 f/.

Utskottet är, så vitt vi 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 föds dock inte i ett vakuum utan har föregåtts av årtal av politiska debatter där frågan om ansvarstagande ofta, om än på olika sätt, artikuleras. 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 besvärade propåer om att Sverige skulle ta emot tyskt avfall för slutförvaring. Dels har Hans Blix, dåvarande chef för IAEA (International Atomic Energy Agency), gjort uttalande om att placera ett internationellt slutförvar i Sverige.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> /Bet 1984/85:NU30 s 2/. Enligt ett beslut från 1997 gäller dock inte längre något fast årtal då kärnkraften ska vara avvecklad, se Prop 1996/97:84, Bet 1996/97:NU12.

<sup>15</sup> 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 atomsopor från världens kärnkraftverk. – En koncentration av avfall i Sverige från flera kärnkraftverk blir både billigare, mer rationellt och säkrare, säger han.”

<sup>16</sup> Lars Werner m fl (vpk), 12 mars 1985, /Motion 1984/85:2865, Prop 1984/85:120/.

## 2.2.1 Frågan om upparbetning och beslut om metod för slutförvaring

Det är behovet av att kunna hävda de nationella gränserna för att hindra införsel av kärnämne för slutförvaring är det som betonas i näringsutskottet slår fast principen om nationellt ansvar, men i den politiska debatten i riksdagen är det snarare frågan om hur Sverige ska ta ansvar för sitt eget avfall som under en längre period gett upphov till förslag om lagreglering. I det aktuella utskottsbetänkandet /Bet 1984/85:NU30/ behandlas motioner om förbud mot export och upparbetning 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 utveckling kan komma att erbjuda. Något år tidigare har till exempel Birgitta Hambreaus och Per Granstedt, båda från centerpartiet, motionerat om ett förbud mot export av kärnteknologi och kärnreaktorer med motiveringen att "[d]et borde vara självklart att när vi upptäckt att en företeelse är skadlig och vi beslutar oss för att förhindra den i Sverige, så ska vi inte heller utsätta andra folk för den".<sup>17</sup> Näringsutskottet, i sin behandling av motionen, anser att den beslutsordning med tillståndsgivning från regeringen vad avser utförsel av material och utrustning på kärnenergiområdet är tillfylles. Utrikes- och handelsminister Lennart Bodström citeras:

Regeringen har således full rättslig kontroll över situationen /Bet 1982/83:NU24 s 3/.

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 förbud mot att slutlagra svenskt använt kärnbränsle utanför landets gränser.

I riksdagen ställs politiska krav på ett förrättsligande, men primärt vad avser den aspekt av principen som handlar om att Sverige som kärnkraftsproducerande land ska ta nationellt ansvar genom att skapa skarpa restriktioner vad avser spridning utanför landet av allt som har med kärnteknologi och kärnenergiproduktion att göra. Dessa krav får inte politisk majoritet och ger inga avtryck i lagstiftningen.

Bakgrunden till diskussionen om upparbetning var att det enligt den så kallade villkorslagen (som senare ersattes av kärntekniklagen) fanns två olika metoder tillgängliga för en reaktor-innehavare vad avsåg slutförvaring av använt kärnbränsle: upparbetning och därefter slutförvar eller slutförvar utan upparbetning. Alla laddningstillstånd som byggde på villkorslagen innebar upparbetning /Bet 1984/85:NU30 s 59/. I kärntekniklagen specificeras inga metoder för slutförvaring utan bara ett krav på att detta måste ske på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till säkerhet och strålning men i slutet av 1970-talet skedde ett skifte i uppfattningen om vilken metod som skulle prioriteras till förmån för direkt slutförvaring.<sup>18</sup> Som svar på de motioner som i enlighet med denna utveckling ville inför 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. 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

<sup>17</sup> /Motion 1982/83:398/. 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 hantering, transport och förvaring av kärnämnen och kärnavfall innebär, måste all sådan verksamhet inskränkas så mycket som möjligt. Det betyder att all upparbetning av svenskt kärnavfall måste förbjudas." Se /Motion 1983/84:229/, Lars Werner m fl /Prop 1983/84:60/.

<sup>18</sup> 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 avfördes från den politiska agendan.

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 /Bet 1984/85:NU30 s 59 f/.

En av de mer intensiva politiska diskussionerna om kärnavfall 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 villkorlagen att upparbetning var en av de metoder för avfallshantering som bedömdes som säker och därmed tillräcklig grund för tillståndsgivning. Under perioden 1969–1978 ingicks avtal om upparbetning mellan kärnkraftsindustrin och två utländska upparbetningsanläggningar; Sellafield i Storbritannien och Cogema i Frankrike.<sup>19</sup>

En problematisering av upparbetningsprocessen dök upp redan i slutet av 1970-talet i samband med AKA-utredningen.<sup>20</sup> Åtminstone i efterhand skulle socialdemokraterna hävda att de kritiska forskningsrapporter som refererades i denna utredning utgjorde grunden för partiets förändrade syn och kritiska förhållningssätt.<sup>21</sup> Upparbetningsavtalet med Cogema ingicks under en period av borgerligt regeringsinnehav.

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.

## 2.2.2 Beslut om ansvarsfördelning – producentansvar

Principen om nationellt ansvar, som den kommer till uttryck i näringsutskottets betänkande från 1984, är en politisk avsiktsförklaring med innebörd att Sverige planerar att ta hand om sitt eget avfall för slutförvar. Ansvar är nationellt i förhållande till andra nationella aktörer. Inom Sverige har dock utvecklingen av en nationell princip av ansvarstagande föregåtts av en diskussion om hur ansvar för det använda kärnbränslet ska fördelas mellan statsmakterna och kärnkraftsindustrin. Frågan om ansvarsfördelning diskuterades och utreddes under slutet av 1970-talet och den förste 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, och det bör noteras att vid denna tid ingick inte principen om nationellt ansvar bland dessa. Mycket kortfattat innebar de tre principerna för ansvarsfördelning följande: i) kostnader för att ta hand om avfall och restprodukter från kärnenergiproduktionen ska täckas av de intäkter som energiproduktionen genererar; ii) kärnkraftsindustrin har ett ansvar som inte bara är finansiellt utan också praktiskt, de ansvarar för ett genomförande av ett säkert omhändertagande av avfallet och restprodukterna; iii) staten uppges ha ett övergripande (långsiktigt) ansvar för slutförvaringen av det radioaktiva avfallet.<sup>22</sup>

Den modell för ansvarsfördelning som skapades på 1980-talet överlämnar därmed 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

<sup>19</sup> För en kortfattad översikt av de tidiga svenska upparbetningsavtalen, se Wikdahl C-E, MOX-bränsle i svenska kärnreaktorer, Analysgruppen vid SKU (Kärnkraftssäkerhet och utbildning AB), Faktablad nr 40, december 2005, årgång 9, [www.analys.se](http://www.analys.se).

<sup>20</sup> /SOU 1976:31/ betänkande av AKA-utredningen.

<sup>21</sup> /Riksdagens protokoll 1983/84:57/ Birgitta Dahl, anf 58, onsdagen den 11 januari 1984.

<sup>22</sup> /SOU 2005:83 s 21/ med referens till /Prop 1980/81:90 bilaga 1 s 319/.

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 kommuner var dominerande ägare i bolaget. Sydkraft AB var dessutom huvudägare i Oskarshamnverket.<sup>23</sup>

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 /Prop 1983/84:60 s 233 f/. 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 /Prop 1983/84:60 s 244/.

Under 1980-talet skapas således en ansvarsfördelning mellan kraftindustrin och det offentliga men vid tidpunkten 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 så innebar ansvarsfördelningen 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 dock 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.<sup>24</sup> Denna argumentering betonar ett åtskiljande genom att lyfta fram 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.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Söderberg, Olof, ”I skuggan av kärnkraftsdebatten kring 1980 – tankar kring tillkomsten av dagens finansieringssystem” i /SOU 2005:83 s 19 not 6/.

<sup>24</sup> Per Granstedt (c), anf 66, /Riksdagens protokoll 1984/85/, nr 7, s 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”.

<sup>25</sup> Oswald Söderqvist (vpk), anf 65, /Riksdagens protokoll, 1984/85/, nr 7, s 43.



Detta är en typ av argumentering som skarpt kontrasterar mot det citat av Birgitta Dahl som lyfts fram 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 och 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 uppdriftsprocess. En bild som av vissa debattörer används 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 avfallshanteringsmetoden, skapas nytt kärnbränsle (och dessutom plutonium som kan användas som bränsle i bredreaktorer). Huruvida perioden av svenska uppdriftsavtal, likväl som dess avslutande, 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 Per Granstedt, år 1984, att ifrågasätta den principiella grunden för den sittande regeringens kritiska förhållningssätt till uppdriftning till förmån för 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 inte kärnkraften byggts ut i den takt man väntat, vilket i sin tur har att göra med att kärnkraft i allmänhet är en ganska dålig affär.”<sup>26</sup>

Frågan om huruvida det använda bränslet, och dess omhändertagande, har en marknadspotential, om avfallet är en vara, om omhändertagandet är en tjänst – allt detta blir relevanta frågeställningar efter Sveriges inträde i de Europeiska gemenskaperna. På 1980-talet har inte denna problematik några konsekvenser utöver ansvarsfördelningen på ett nationellt plan. Frågan är intressant för den visar på vilka styrmedel som den politiska makten väljer att tillämpa på kärnavfallsområdet och den indikerar vilka rationaliteter man politiskt favoriserar, men, det måste betonas på 1980-talet är detta strategiska val som hanteras nationellt.

### 2.2.3 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 minister, 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”.<sup>27</sup> Frågor om skydd mot strålning ansåg däremot ministern, i linje med Atomenergikommitténs betänkande, även fortsatt skulle regleras separat i Strålskyddslagen (då 1958:110, sedan 1988:220). Det är SKI (Statens kärnkraftinspektion) och/eller regeringen som har i uppgift att tolka och tillämpa kärntekniklagen och tillse att dess bestämmelser respekteras.

<sup>26</sup> Per Granstedt (c), anf 66, /Riksdagens protokoll 1984/85/, nr 7, s 51.

<sup>27</sup> /Prop 1983/84:60 s 31/. Kärntekniklagen ersatte: atomenergilagen (1956:306), lagen (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m (den s k villkorlagen), 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, s 2.

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):

uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning, (KtL 1 §, 1 punkten).

förvärv, innehav, överlåtelse, hantering, bearbetning, transport av eller annan befattning med kärnämne eller kärnavfall, (KtL 1 §, 2 punkten).

I lagen görs 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 slutförvar” som kärnämne<sup>28</sup> och ”använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar” som kärnavfall.<sup>29</sup>

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 led i en lagförändring som avsåg att renodla begreppet kärnavfall. Som kärnämne betecknas ämnen som antingen direkt kan användas som kärnbränsle eller ämnen som kan omvandlas till kärnbränsle /Prop 1992/93:98 s 22/. Det skrivs inte ut explicit i propositionen, men vi 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 ska användas på sådant avfall som inte längre har någon användning; ”Endast då framstår det som naturligt att föremålen ska betraktas som avfall och omfattas av tillståndsinnehavarens särskilda ansvar för kärnavfallet” /Prop 1992/93:98 s 23/.

I kärntekniklagen görs, som tidigare nämnts, en distinktion mellan kärnämne och kärnavfall. Den diskussion som förs kring detta av atomlagstiftningskommittén grundar sig på 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 skulle klassificeras som kärnavfall eller inte och väljer sedan att, mot denna bakgrund, definiera det använda kärnbränslet 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 förordas 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 /Prop 1983/84:60 s 29/.

---

<sup>28</sup> KtL 2 §, 2 punkten: c).

<sup>29</sup> KtL 2 §, 3 punkten: a) Slutförvar skall vara bestående. Det räcker alltså inte med ett djupförvara (förvara djupt i berggrunden i enlighet med den så kallade 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, s 7).

Principen om nationellt ansvar är tillämplig på använt kärnbränsle, eller, enligt kärntekniklagens terminologi, på kärnämnen.<sup>30</sup> Vid kärntekniklagens införande 1984 regleras såväl införsel som utförsel av kärnämne i kärntekniklagen.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Först senare får distinktionen denna innebörd.

Utöver vad som nämnts ovan, definieras som kärnteknisk verksamhet införsel i riket av kärnämne eller kärnavfall samt utförsel ur riket av kärnavfall.<sup>33</sup> Utförsel av kärnämne definieras därmed inte som kärnteknisk verksamhet.<sup>34</sup> Däremot finns det en anmälningsskyldighet för den som för ut kärnteknisk utrustning från Sverige.<sup>35</sup> Konsekvenserna av att utförsel av kärnämne inte definieras som en kärnteknisk verksamhet kommer att diskuteras vidare nedan i avsnitt 2.3.2.

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 §, 1 punkten: c).

Hanteringen av det använda kärnbränslet (som alltså ännu inte har blivit avfall i lagens mening) faller således inom ramen för kärnteknisk verksamhet när det hanteras, transporteras och bearbetas. 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 utförsel av kärnämne ur riket.

---

<sup>30</sup> /SOU 1991:95/ ”kärnämne är således ett lagtekniskt begrepp som är bestämmande för lagens tillämpningsområde”, s 47.

<sup>31</sup> Lag om kärnteknisk verksamhet 1 §, 3 och 4 punkten.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> KtL 1 §, 3 och 4 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).

<sup>34</sup> 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 avsnitt 2.3.

<sup>35</sup> 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 §, 4 punkten). Ordalydelsen i denna definition är exakt likalydande med den som används i Lag (1991:341) om strategiska produkter (LSP § 2, punkt 7–8). Definitionen av vad som avses med ”utrustning” respektive ”material” återfinns i bilaga II till Tilläggsprotokollet av den 22 september 1998 till avtalet mellan Belgien, Danmark, Finland, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland, Österrike, Europeiska atomenergigemenskapen och Internationella atomenergiorganet rörande tillämpningen av artikel III:1 och III:4 i fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen, se /Prop 1999/2000:54/.

## 2.2.4 Kravet på tillstånd och den kärntekniska verksamhetens villkor

För att bedriva kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd och tillstånd kan beviljas av tillsynsmyndighet eller regeringen.<sup>36</sup> Tillstånd kan begränsas för att avse viss tid,<sup>37</sup> de kan villkoras<sup>38</sup> och de kan återkallas.<sup>39</sup> 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”.<sup>40</sup>

På den som fått tillstånd tillfaller det en rad olika skyldigheter varav åtgärder för att upprätthålla säkerheten nämns först.<sup>41</sup> Därutöver ska tillståndsinnehavaren svara för att:

på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller däri uppkommet kärnämne som inte används på nytt.<sup>42</sup>

Tillståndsinnehavare som driver kärnkraftsreaktorer har också ålagts ansvar för att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete som möjliggör fullgörandet av kraven på en säker slutförvaring av kärnämne samt en säker avveckling och rivning av anläggningar som inte längre ska vara i drift.<sup>43</sup> Reaktorinnehavare ska dessutom, i samråd med andra innehavare, svara för upprättandet av ett program för ”allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet”.<sup>44</sup>

Reaktorinnehavare har också ett ansvar att genom årligt erlagda avgifter bidra till de kostnader som uppstår i samband med hanteringen av det använda kärnbränslet med vidare hänvisning till lag (1992:1537) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m m.<sup>45</sup>

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 verksamheten.<sup>46</sup> Samt även i övrigt bistå nämnden på olika sätt för att den i sin tur ska kunna informera allmänheten.<sup>47</sup> En begäran av säkerhetsnämnd att få del av handlingar etc kan överklagas hos länsrätt genom besvär.<sup>48</sup> Tillsyn över lagens

---

<sup>36</sup> 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 införsel av använt kärnbränsle från ett land utanför EU (§ 16a). Det är också SKI (efter att ha hört Statens strålskydds-institut) som prövar frågor om transport och transit av kärnämne eller högaktivt avfall från upparbetning (§ 18). Vad gäller tillstånd för införsel 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 5a § andra stycket lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.” (§ 24b, andra stycket).

<sup>37</sup> KtL § 7.

<sup>38</sup> KtL §§ 8–9.

<sup>39</sup> KtL § 15.

<sup>40</sup> KtL § 2a. I förordning (1984:14) om kärnteknisk verksamhet specificeras en rad undantag från den tillståndsplikt för kärnteknisk verksamhet som läggs fast i KtL § 5. Vad avser innehav av ”kärnämne eller sådant kärnavfall som utgör högaktivt avfall från upparbetning” föreligger (trots olika undantag) anmälningsplikt (5, 5a, 5b §§).

<sup>41</sup> KtL § 10, 1 punkten.

<sup>42</sup> KtL § 10, 2 punkten.

<sup>43</sup> KtL § 11, jämför med § 10, punkterna 2–3.

<sup>44</sup> KtL § 12.

<sup>45</sup> KtL § 13.

<sup>46</sup> KtL § 19, jämför med § 2, 1 punkten.

<sup>47</sup> KtL §§ 20–21.

<sup>48</sup> KtL § 24.

efterlevnad samt övervakning och kontroll av slutförvar ska utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.<sup>49</sup> Regeringen har beslutat att tillsynsmyndighet ska vara SKI.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup> En del av dessa kompetenser kan även tillfalla den som regeringen utsett att övervaka Sveriges förpliktelser enligt det så kallade ickespridningsfördraget.<sup>52</sup> För att säkerställa lagens efterlevnad får SKI fatta beslut om åtgärder, meddela förelägganden och förbud samt fatta beslut om sanktioner.<sup>53</sup>

Om inte tillståndsinnehavaren uppfyller sina förpliktelser enligt SKI:s bedömning kan myndigheten förelägga vite.<sup>54</sup> Beslut fattat av SKI får överklagas hos regeringen genom besvär.<sup>55</sup>

### 2.2.5 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 ska 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 atom-sopor och när det finns en oro för att ingångna uppavtalsavtal skulle kunna innebära att utländskt avfall skulle kunna hamna i Sverige för slutförvaring. Principen formuleras som en princip om ansvarstagande för avfall producerat 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, kärnavfall.

Principen om nationellt ansvar var inte direkt styrande för utformningen av vad vi i denna rapport 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 än högre grad på 1980-talet jämfört med senare, hos myndigheter och regering. Det är SKI och SSI (Statens Strålskyddsinstitut) 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. Det är i hög grad en politisk rationalitet som styr utformningen och uttolkningen av regelverket.

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 vaga, och kontrollen i viss mån internaliserad genom ägandestrukturerna i bolagen. Motviljan mot de envist uppkommande förslagen på

---

<sup>49</sup> KtL § 16.

<sup>50</sup> Tidigare: Förordning (1976:12) om tillsynsmyndighet enligt atomenergilagen m m.

<sup>51</sup> KtL § 17.

<sup>52</sup> KtL § 17, 2 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 /SOU 1983:9 s 68/. För en analys av icke-spridningsavtalets betydelse för frågan om hantering av använt kärnbränsle, se kapitel 4 i denna publikation.

<sup>53</sup> KtL § 18.

<sup>54</sup> KtL § 22.

<sup>55</sup> KtL § 23.

en förbudslagstiftning mot svensk upparbetning och export, är ett tecken på detta. Det ligger även i själva den svenska modellen, som inte i sig själv slår fast en specifik metod eller förhållningssätt till omhändertagandet av det använda kärnbränslet, utan överläter till industrin att se till att utveckla den teknik som ska säkerställa ett säkert omhändertagande. Detta leder till ett förslag som innebär direktdeponering i berg (KBS-3), 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 fann andra bättre vägar. Inte heller utesluts, juridiskt, möjligheten att exportera det använda kärnbränslet till ett annat land för slutlagring. Inte heller utesluter principen om nationellt ansvar denna lösning, så som den diskuteras i den svenska politiska debatten. 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 begränsar det svenska handlingsutrymmet.

Av betydelse för förståelsen av principen av 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.

## 2.3 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, tillståndsprövning och tillsyn, om än med det tillägget att ett lagstadgat förbud mot lagring av utländskt använt kärnbränsle införs.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> I samband med avregleringen ändras även ägandeförhållandena i kärnkraftsindustrin, och den tidigare dominansen av offentligt ägande minskar till fördel för ett ökat inslag av privata ägarintressen.<sup>58</sup> Svårigheten att politiskt komma överens och genomdriva en avveckling av kärnkraften till 2010, innebar att, även om beslutet om avveckling står fast, så övergavs idén om ett specificerat slutdatum och mängden använt kärnbränsle är inte längre given. Närmandet till EG innebär ökad rättslig reglering i fältet och ett inordnande under gemenskapsrättsliga intressen och principer. Den ökade medvetenheten om klimatfrågan öppnar 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 /Wallenius 2005/. Sammantaget pekar dessa exempel på en situation som på flera sätt är annorlunda än den som existerade efter kärnkraftsomröstningen i början av 1980-talet.

---

<sup>56</sup> KtL, § 5a.

<sup>57</sup> Den borgerliga regeringen (1991–93) arbetade fram ett förslag till avregleringen av elmarknaden, se /Prop 1993/94:162/, men det var den efterföljande socialdemokratiska regeringen som fullföljde dessa ambitioner, se /Prop 1994/95:222/. 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 m fl 1996/.

<sup>58</sup> Jämför citatet av Olof Söderberg i avsnitt 2.2.2 ovan, med t ex den beskrivning av de nuvarande ägarförhållandena i kärnkraftsindustrin som återfinns i /SOU 2006:43 s 214 ff/ eller i /SOU 2004:125 s 45 ff/.

I detta avsnitt kommer vi att diskutera den svenska modellen och den betydelse den förändrade kontexten kan ha haft för den svenska implementeringen av principen om nationellt ansvar. Primärt ska tre olika frågor diskuteras: införandet av förbudet mot slut- och mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle; den fortsatta icke-regleringen av hanteringen av det svenska använda kärnbränslet och den nya finansieringslagen från 2006 som ska reglera industrins ansvar för slutförvaringens kostnader. De tre frågorna introduceras kort nedan.

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 vi 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”.<sup>59</sup> 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 hade haft ”full rättslig kontroll” över, nu ligger utanför den tillståndsprövning som varit en hörnsten i den svenska modellen.

År 2003 tillsätts en utredning som ska se över systemet för finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle. Denna utredning har lett fram till ett förslag på ny lagstiftning: Lag (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet. Delar av lagen träder i kraft i mars 2007, andra i januari 2008. Detta nya lagförslag, och de reaktioner förslaget väckt hos bland annat lagrådet, kommer att diskuteras nedan. Intressant är att ett nytt begrepp introduceras som kan användas på använt kärnbränsle som inte ska återanvändas, att sanktionsbestämmelserna i kärntekniklagen skärps, samt att den lagstiftningsteknik som regeringen valt på ett markant sätt använder sig av delegation av normgivning till regeringen och till av regeringen utsedd myndighet.

### **2.3.1 Förbudet mot slut- och mellanlagring av använt kärnbränsle**

År 1993 införs en ny paragraf 5a 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 medges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras.<sup>60</sup>

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

<sup>59</sup> En produkt med dubbla användningsområden har en etablerad civil användning men kan också användas för militärt bruk. Regleringen av utförsel av kärnämne 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.

<sup>60</sup> 1995 gör man ett tillägg i paragrafen med innebörd att även mellanlagring av utländskt använt kärnbränsle blir förbjudet.

meddelas, men bara om det finns synnerliga skäl.<sup>61</sup> 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” /Prop 1992/93:98 s 46/. När propositionen behandlades i näringsutskottet betonades att eventuella beslut om tillstånd skulle meddelas ”med stor restriktivitet” /Bet 1992/93:NU11 s 5/. 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.” /Bet 1992/93:NU11 s 4/.

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 /Bet 1992/93:NU11 s 4/. 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 tillståndsprövas enligt kärntekniklagen kan det, som utredningen /SOU 1991:95/ 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 /Prop 1992/93:98 s 30/.

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 legal 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 /Prop 1992/93:98 s 29 ff/. 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 IAEA:s riktlinjer för internationella transaktioner med kärnavfall. 2) Regeringen diskuterar regleringar inom Euroatom, med 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 så kallade Vallonienmålet anses stödja argumentet att principen om den fria rörligheten kan begränsas av miljöhänsyn.<sup>62</sup>

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 radioaktivt avfall 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 /Prop 1992/93:98 s 31/.

<sup>61</sup> KtL § 5a, 2 stycket. Hänvisningen till 12 § handlar om tillståndsinnehavarnas lagstadgade skyldighet att upprätta forsknings- och utbildningsprogram.

<sup>62</sup> /Prop 1992/93:98 s 31 f/. För en utveckling av de EG-rättsliga aspekterna på dessa frågor se avsnitt IV i denna publikation.



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

Beroende på vilket problemområde i miljörätten som behandlas har miljörettens sub-kategorier utvecklat egna principer. En sådan funktionell kategori 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 ska etablera ett integrerat nätverk för avfallshantering (självförsörjning) samt att dessa installationer bör placeras så nära avfallens källa som möjlighet för att undvika transporter (närhetsprincipen).<sup>63</sup> Principen om självförsörjning ska primärt förstås som att Gemenskapen (i sin helhet) ska 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.” /Davies 2004 s 220/.

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

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.<sup>64</sup>

Kärnavfallets speciella karaktär gör att det inte omfattas av vare sig EG:s ramdirektiv eller Baselkonventionen. Däremot har det inom ramarna för IAEA (International Atomic Energy Agency) utarbetas en specifik konventionstext för hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.<sup>65</sup> Även i IAEA:s konvention finner vi ett uttryck för närhetsprincipen:

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.<sup>66</sup>

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.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Directive 75/442 OJ 1975 L194/39 amended by Directive 91/156 OJ 1991 L78/32 and Decision 96/350 OJ 1996 L135/132. The principles can be found in article 5 of the Directive. See also /Davies 2004 ss 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.

<sup>64</sup> 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.

<sup>65</sup> 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.

<sup>66</sup> Preamble, /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60/, IAEA.

<sup>67</sup> I Baselkonventionen (preamble-texten) 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 IAEA:s konvention (preamble-texten) 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 kapitel 4 i denna publikation.

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 iaktta att utformningen av de båda principerna inte är absolut i sitt hävdande av nationalstaten som den enhet som ska vara självförsörjande respektive utgöra de gränser inom vilken närhetsprincipen alltid ska 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 genererade ett ansvar, ett ansvar avgränsat av politiska och geografiska gränser. Varken närhetsprincipen eller självförsörjningsprincipen är på detta sätt att förstå som nationella. EG-rättens värnande om Gemenskapen och det utrymme som ges i internationell-rättsliga dokumenten för mellanstatligt samarbete pekar istället båda mot värden som återspeglas generella miljörättsliga principer som: Principen om gott grannskap och internationellt samarbete samt 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 vi hävda, ny till sin karaktär, jämfört med näringsutskottets principiella uttalande 1984. Där 1980-talets uttalande föder in i 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 år 1983, och därmed ett förslag på ett gemensamt, internationellt, slutförvar för använt kärnbränsle.

### **2.3.2 Använt kärnbränsle – en produkt med dubbla användningsområden<sup>68</sup>**

Hur ska det använda kärnbränslet karaktäriseras? Som tidigare nämnts (avsnitt 2.2.3) 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

<sup>68</sup> 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 utförelse av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte. Lagen döptes om till lag om strategiska produkter den 1 januari 1995, samtidigt som regleringen av utförelse av kärnämnen fördes över från kärntekniklagen. Sedan 2000 regleras dess produkter i lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd (som är ett implementerat EG-direktiv).

finns. Den svenska positionen har genom politiska ställningstaganden avvisat denna möjlighet men inte desto mindre regleras frågan om införsel och utförsel av använt kärnbränsle, 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 anläggningar inom landet som kunde ta hand om materialet, men det fanns även ekonomiska argument för upparbetning. I tidskriften /Veckans Affärer 8 november 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, för närvarande 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 /Veckans Affärer 8 november 1973 s 53 ff/.

Det relativt oproblematiske 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 utslutit upparbetning och premierat direktförvaring som slutförvaringsmetod.<sup>69</sup>

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 så kallade massförstörelselagen (1991:341) bytte namn till Lag (1991:341) om strategiska produkter.<sup>70</sup> 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.”<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup> 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:

<sup>69</sup> Se ovan avsnitt 2.2.1.

<sup>70</sup> /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 §).

<sup>71</sup> /Bet 1993/94:UU24 s 5/ med hänvisning till /Prop 1993/94:176/.

<sup>72</sup> Motion 1993/94:U8 sammanfattad i /Bet 1993/94:UU24/.

Vad avser undantagsbestämmelserna konstaterar utskottet att regeringen i enlighet med nuvarande tillämpning av massförstörelselagen i vissa fall kan medge företag generell 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 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 /Bet 1993/94:UU24 s 13 f/.

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.<sup>73</sup> Detta är en lag som innehåller kompletterande bestämmelser till en EG-förordning med nästan identisk beteckning.<sup>74</sup> Förordningen trädde i kraft i september 2000 och minskade betydligt utrymmet för nationell särreglering inom området /Prop 2000/01:9 s 1/. Förordningen ”syftar till fri rörlighet inom EG samt exportkontroll gentemot tredje land” vad avser varor med dubbla användningsområden /Prop 2000/01:9 s 18/.

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.<sup>75</sup>

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 vid tillverkningen av kärnvapen eller andra kärnladdningar.<sup>76</sup>

I artikel 3 i EG-förordningen anges vilka av dessa produkter med dubbla användningsområden som kräver tillstånd för att exporteras till tredje land 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

---

<sup>73</sup> I kraft 1 januari 2001.

<sup>74</sup> 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).

<sup>75</sup> /Prop 2000/01:9 s 1/. I lag (1998:397) om strategiska produkter, upphävd den 1 januari 2001, framgick tydligare att lagen omfattade använt kärnbränsle. Se 2 §, 6 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”.

<sup>76</sup> Rådets förordning (EG) nr 1334/2000, artikel 2, 1 stycket (a).

att regleringen omfattar använt kärnbränsle genom den hänvisning som görs till kraven på tillstånd enligt strålskyddslagen vid utförelse av använt kärnbränsle.<sup>77</sup>

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 huruvida det använda kärnbränslet ska 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.<sup>78</sup>

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.<sup>79</sup> Använt kärnbränsle hör till de produkter som är undantagna från detta generella exporttillstånd till tredje land.<sup>80</sup> Det finns i förordningen även bestämmelser som skapar en tillståndsplikt för överföring *inom* gemenskapen av vissa typer av produkter med dubbla användningsområden.<sup>81</sup> Initialt hörde

<sup>77</sup> Lag om kontroll av produkter med dubbla användningsområden 8 §: För tillstånd till utförelse av använt kärnbränsle gäller de begränsningar som anges i 20a och 24 §§ strålskyddslagen (1988:220). Begränsningen i 20a § är dessa: Tillstånd till utförelse av radioaktivt avfall får inte avse utförelse 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 införelse eller utförelse av radioaktivt avfall skall begränsas till en tid av högst tre år.

<sup>78</sup> Answer to written question 1734/96 Final storage of nuclear waste in another EU country, EGT c 11, 1997, s 57 citerad av /Cramér 2005 s 127/.

<sup>79</sup> Gemenskapens generella exporttillstånd nr EU001, del 3: Australien, Förenta staterna, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Norge och Schweiz.

<sup>80</sup> Rådets förordning (EG) nr 1334/2000, Bilaga II, del 2 (efter ändring genom EG förordning nr 2889/2000).

<sup>81</sup> Artikel 21, med hänvisning till bilaga IV i förordningen.

använt kärnbränsle till denna typ av produkter.<sup>82</sup> 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 ska kunna uppfylla sina internationella förpliktelser, bl a de som undertecknats 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.<sup>83</sup>

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.<sup>84</sup>

Enligt lag om strategiska produkter, framgick att frågor om tillstånd till export av ”strategiska produkter” skulle lämnas om detta inte stred mot Sveriges utrikes- säkerhets- eller försvarspolitiska intressen.<sup>85</sup> Frågan om tillstånd till export av använt kärnbränsle var således reglerad genom en tillståndprocess där regeringen fattade det avgörande beslutet. Detta gällde när utförelse av använt kärnbränsle reglerades i kärntekniklagen och även efter det att frågan flyttats över till lag om strategiska produkter. Efter ändringarna som trädde i kraft i januari 2001 framgår de kriterier mot vilka tillstånd ska 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.

<sup>82</sup> Bilaga 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.

<sup>83</sup> Rådet förordning (EG) nr 2889/2000.

<sup>84</sup> Rådets förordning (EG) nr 2889/2000.

<sup>85</sup> 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, s 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, s 31/.

Det måste dock noteras att ”export” år 2001 betyder export till länder utanför EU, medan ”export” när frågan diskuterades 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 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.<sup>86</sup>

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. Som tidigare påpekats är använt kärnbränsle enligt definitionen i svensk lagstiftning inte kärnavfall utan kärnämne (till dess att det placerats i förslutet slutförvar). I ett skede där den svenska regeringen gått från en diskurs baserad på politisk logik, i riktning mot en rättslig diskurs, kan denna inkonsekvens få betydelse.

I praktiken, som också kommer att visas genom ett exempel nedan (avsnitt 2.4.1), innebär den EG-rättsliga regleringen av produkter med dubbla användningsområden att en aspekt av hanteringen 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 legal ordning (där konflikter och tolkningsavgöranden också prövas i domstol).

### 2.3.3 En ny lag om finansiering

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

Enligt den nya lagen ska 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 ska upparbetas utan direktdeponeras i slutförvar.

---

<sup>86</sup> /Bet 1992/93:NU11 s 7/ med hänvisning till /Bet 1991/92:NU1 s 15/, där exakt samma formulering använts. I den sistnämnda propositionen sker i sin tur en hänvisning till SOU 1988:56 ”Export av farliga varor”.

Med *restprodukter* avses i denna lag kärnämne som inte skall användas på nytt och kärnavfall som inte utgör driftavfall.<sup>87</sup>

Med introduktionen av begreppet ”restprodukt” skapas för första gången en rättslig konstruktion som möjliggör en distinktion mellan använt kärnbränsle som ska/kan användas på nytt (kärnämne) och använt kärnbränsle som inte ska 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 ”restprodukt” i lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, (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.<sup>88</sup> Det finns alltså inget i den nya lagstiftningen som säger något om huruvida använt kärnbränsle, generellt, ska 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 ska 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:

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.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> Lag (2006:647), § 4.

<sup>89</sup> Särskilt yttrande av Sten Kjellman, Bo Kjellqvist och Håkan Wingren, /SOU 2004:125 s 192/. Sten Kjellman är informationschef vid Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB). Han har tidigare varit departementsråd i Näringsdepartementet och arbetat med bland annat 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, s 1.



Producentansvaret är en av hörnstenarna i den svenska modellen som den konstruerades på 1980-talet. Som tidigare beskrivits innebar 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, ska 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 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.<sup>90</sup>

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 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 där den politiska rationaliteten, präglad av pragmatism och en ovilja att begränsa det politiska handlingsutrymmet, är det dominerande styrmedlet.

## 2.4 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. Ett konkret exempel som illustrerar en del av de problem som den svenska strategin, utarbetad under 1980-talet, får, när den ska verkställas på 2000-talet, synliggörs i beslutsprocessen kring

<sup>90</sup> Lagrådets yttrande /Prop 2005/06:183/.

omhändertagandet av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1. 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.

#### 2.4.1 Använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1

Det ärende som ska 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 utförsel av använt kärnbränsle (en produkt med dubbla användningsområden). Den problematik som utlinjerades i avsnitt 2.3.2 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 AB SVAFO 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 uppstår, men den enda plats i Europa där det fanns en anläggning för upparbetning av just denna typ av avfall är i Sellafield.<sup>91</sup> På 1990-talet är det dock allmänt känt att upparbetningsanläggningen i Sellafield är problematisk ur såväl miljö- som säkerhetssynpunkt.<sup>92</sup> En ytterligare försvårande faktor är att det finns planer att stänga just den här specifika anläggningen i Sellafield eftersom den är gammal och konstruerad för en process som inte längre används. Det är alltså bråttom.

SVAFO övertog ansvar för bränslet 1993 och 1998 skickar bolaget en ansökan till SKI om att få upparbeta avfallet i Sellafield.<sup>93</sup> Ansökan består egentligen av tre ansökningar; en ansökan om utförsel, en om överlåtelse samt en om återinförsel av avfallet. Tillstånd att föra ut det använda kärnbränslet söks enligt lag (1998:397) om strategiska produkter (eftersom utförsel av kärnämnen sedan 1995 inte längre regleras i kärntekniklagen). SKI är tillståndsprövande myndighet men om frågan är av principiell betydelse ska den överlämnas till regeringen. I juli 1999 har SKI sammanställt en granskningsrapport vad avser SVAFO:s ansökan om tillstånd för utförsel av använt kärnbränsle /SKI Gransknings-PM 99:39/. SSI (Statens strålskyddsinstitut) yttrar sig och har inga invändningar /SSI, Yttrande om remiss/. SKI överlämnar frågan till regeringen och föreslår att den ska bevilja tillstånd för utförsel och bearbetning /SKI Gransknings-PM 99:39/. Frågorna om överlåtelse och återinförsel för slutförvaring anses redan vara avgjorda i och med det 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 tillståndsproceduren 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

<sup>91</sup> Sellafield ägs av British Nuclear Group, Sellafield Ltds.

<sup>92</sup> T ex gjorde Greenpeace 1998 mätningar på blåstång vid de nordiska kusterna som visade på förhöjda värden av radioaktiva ämnen med ursprung från Sellafield /Daléus och Funke 2005/.

<sup>93</sup> 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. Därefter kommer det att användas som bränsle i OKG:s reaktorer. OKG har tillstånd att använda MOX-bränsle i Oskarshamn 2 och 3.

beslut om att neka utförseltillstånd. 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 utförsel 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 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.<sup>94</sup>

Sedan händer inte så mycket i ärendet under några år, men år 2003 köper Studsvik SVAFO<sup>95</sup> och år 2004 drar bolaget tillbaka sin ansökan för att undersöka om det finns något alternativ till upparbetning i Sellafield.<sup>96</sup> 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 /SKI, anmälan från AB SVAFO till SKI/. Frågan om utförseltillstånd behandlas inte längre som en tillståndsfråga. Den EG-förordning som diskuterades i avsnitt 2.3.1 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 samma år sammanställer SKI en granskningsrapport på grundval av SVAFO:s anmälan. SKI har inga invändningar.<sup>97</sup>

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 utförsel. 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.<sup>98</sup>

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” /Hallands Nyheter 2005, Borås Tidning 2005, Svenska Dagbladet 2005/. I Hallands Nyheter citeras hon vidare ”Det här är en myndighetsfråga, SKI ska ta ett säkerhetsmässigt baserat beslut” /Hallands Nyheter 2005/. I Svenska Dagbladet uppges hon säga att ”exporten är ett myndighetsbeslut från Statens

<sup>94</sup> /Bet 1999/2000: MJU15 s 6/.

<sup>95</sup> 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](http://www.studsvik.se)).

<sup>96</sup> PM nr 6234. 1998-12-11.

<sup>97</sup> SKI, Granskningsrapport, ref 2005/719, ”Omhändertagande av använt kärnbränsle från forskningsreaktor R1. Anmälan om införsel av uran och överlåtelse av plutonium.”

<sup>98</sup> 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.

kärnkraftsinspektion och att det är det enda sättet att komma ur den återvändsgränd som Sverige hamnat i genom att ha gammalt kärnavfall som inte går att djupförvara innan det upparbetats” /Svenska Dagbladet 2005/. Enligt Borås Tidning säger ministern att ”Jag vill poängtera att det är ett undantagsfall. Det skall inte ses som en ny öppning för att fritt exportera avfall från Sverige” /Borås Tidning 2005/.

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 SKI:s 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” /Svenska Dagbladet 2005/. Samtidigt säger den ansvarige minister, enligt ovan, att SKI ska 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). Detta faktum gör att det tidigare citatet av Birgitta Dahl, som hänvisade till den internaliserade kontroll som det statliga ägandet påstods innebära, nu får anses föråldrat. 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.

## **2.4.2 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 ska 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.<sup>99</sup> 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.<sup>100</sup> Det har funnits en distinkt ovilja att låsa fast politiken i rättsliga regler och förbud.

Från svenskt perspektiv är det, om den svenska modellen ska 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, dels genom det europeiska samarbetet.

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 ska 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 miljö-rättsligt 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 präglade 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 berggrum. 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 ska skyddas, och att den inte används pragmatiskt, olika vid olika tillfällen.

---

<sup>99</sup> 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 Pagrotskys 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 s 2/.

<sup>100</sup> 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: MJU21/.

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 ska hanteras är alltför viktig för att detta ska kunna betraktas som en tillfredsställande slutsats.

### **3 Principen om nationellt ansvar för använt kärnbränsle och högaktivt radioaktivt avfall ur ett internationellt rättsligt perspektiv**

#### **3.1 Bakgrund**

Dualismen mellan den militära respektive den civila sfären för tillämpning av kärnteknologisk kunskap kom redan kort efter det andra världskrigets slut att bli en central fråga för den internationella politiska debatten. I centrum för denna stod spänningsfältet mellan å ena sidan en medvetenhet om de militära tillämpningarnas oerhörda destruktiva kraft vilken demonstrerats genom bombningarna av Hiroshima och Nagasaki, och å andra sidan en allmänt spridd övertygelse om att de civila tillämpningarna skulle kunna komma att utgöra en källa för mänsklighetens framtida energiförsörjning.

Detta kärnteknologins janusansikte, utgör grunden för den utveckling av multilaterala samarbetsstrukturer inom kärnenergiområdet som startade under senare delen av 1940-talet. Den stora utmaningen för de politiska beslutsfattarna var, och är, att söka skapa rättsliga och administrativa strukturer som främjar tillämpningar inom den civila sfären samtidigt som tillämpningar inom den militära sfären fasas ut. Trots att ett omfattande multilateralt regelverk för att uppnå dessa syften etablerats, kvarstår huvuddragen i denna dualism idag och återspeglas i diskussionerna kring utvecklingen av principer rörande ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle. Det ska i detta sammanhang understrykas att använt kärnbränsle innehåller klyvbara material med såväl militära som civila användningsområden.<sup>101</sup>

Syftet med detta kapitel är att närmare utreda i vilken utsträckning existerande multilaterala regelsystem påverkar enskilda staters kompetens att utveckla exklusivt nationella slutförvaringsystem. Analysen innefattar även ett framåtblickande perspektiv. Detta bygger främst på de policydiskussioner rörande etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar som ägt rum inom ramen för IAEA och hur dessa visioner förhåller sig till existerande multilaterala regleringar.

#### **3.1.2 De första initiativen till multilateral reglering – Baruch-planen och Sovjetunionens motförslag**

Betydelsen av att förhindra en kärnvapenkapprustning och samtidigt främja den civila användningen av kärnteknologisk kunskap diskuterades redan vid det utrikesministermöte mellan USA, Sovjetunionen och Storbritannien som ägde rum i Moskva i december 1945. Vid detta möte träffades ett principbeslut om att inrätta en speciell kommission inom FN för att främja en sådan utveckling. Denna nyinrättade institution, Förenta nationernas Atomenergikommission, kom att inleda sitt arbete i januari 1946. I det av Generalförsamlingen antagna mandatet för kommissionen angavs att:

The Commission shall proceed with the utmost despatch and enquire into all phases of the problem, and make such recommendations from time to time with respect to them as it finds possible. In particular the Commission shall make specific proposals.

- a. For extending between all nations the exchange of basic scientific information for peaceful ends.

---

<sup>101</sup> Den typiska sammansättningen för använt kärnbränsle fyra år efter att det tagits ut ur en lättvattenreaktor är: Uran 94,5 %, Klyvningsprodukter 4,3 %, Neptunium 0,055 %, Plutonium 1,086 %, Americium 0,053 % och Curium 0,006 % /Wallenius 2005 s 103/.

- b. For control of atomic energy to the extent necessary to ensure its use only for peaceful purposes.
- c. For the elimination from national armaments of atomic weapons and of all other major weapons adaptable to mass destruction.
- d. For effective safeguards by way of inspection and other means to protect complying States against the hazards of violations and evasions...<sup>102</sup>

Ur ett amerikanskt perspektiv stod det klart att landets kärnvapenmonopol var en övergående styrkeposition. En multilateral reglering för tillämpningen av kärnteknologisk kunskap bedömdes därför vara önskvärd ur ett nationellt intresse, se vidare /Turlington 1946/. Ett första initiativ till en sådan reglering presenterades i mars 1946. Initiativet hade utarbetats av den amerikanske biträdande utrikesministern Dean Acheson tillsammans med ordföranden i den amerikanska atomenergikommissionen, David Lilienthal, och innefattade en plan för total kärnvapenavrustning. Konkret förordade författarna att USA skulle överföra sitt kärnteknologiska kunnande till en internationell organisation av överstatlig karaktär med uppgift att främja utvecklingen av civila tillämpningar, framförallt energiproduktion och att det skulle inrättas ett kontroll- och verifikationsystem i syfte att säkerställa att inga stater kom att tillämpa kärnteknologisk kunskap för militära syften /Publication 2498, US Govt Printing Office, Washington DC 1946/.

Detta initiativ utvecklades till ett konkret förslag av den amerikanske delegaten i FN:s Atomenergikommissionen, Bernhard Baruch, vilket presenterades inför kommissionen i juni 1946 /The Baruch Plan presented to the UN Atomic Energy Commission, June 14 1946/. Det centrala elementet i den så kallade Baruch-planen var etableringen av en *International Atomic Development Authority* (IADA). Denna överstatliga myndighet skulle tilldelas verksamhetskontroll, eller äganderätt, över alla kärnenergiaktiviteter vilka ansågs utgöra ett potentiellt hot mot den globala säkerheten. Därmed skulle all civil kärnenergiproduktion underkastas internationell kontroll. Efter det att en sådan långtgående internationell kontroll etablerats var USA berett att genomföra en total nukleär avrustning.

Baruch-planen innefattade även ett överstatligt beslutssystem för sanktioner och verifikation. Beslut för tillämpning av detta skulle fattas med kvalificerad majoritet, utan vetorätt för Säkerhetsrådets fem permanenta medlemsstater. Mot bakgrund av att västmakterna innehade en klar majoritet i alla kommittéer inom FN-systemet ansåg regeringen i Moskva emellertid att vetorätten utgjorde ett nödvändigt instrument för att upprätthålla en jämställd förhandlingsposition inom ramen för det kalla krigets bipolära maktbalanstänkande, jämför /Firmage 1969 ss 711–746, ss 713–714/. Därmed saknades reella möjligheter att vinna sovjetisk acceptans för Baruch-planen. I ett motförslag från Sovjetunionen som presenterades i juni 1946, föreslogs en motsatt ordningsföljd av åtgärder: Att en internationell kontroll över tillämpningen av kärnteknologisk kunskap skulle etableras först efter det att en total nukleär avrustning ägt rum. I konkreta termer innefattade det sovjetiska förslaget en multilateral konvention om förbud mot tillverkning och användning av kärnvapen samt att existerande kärnvapen skulle förstöras inom tre månader efter konventionens ikraftträdande.<sup>103</sup> Detta förslag, som skulle innebära att det amerikanska kärnvapenmonopolet omedelbart uttraderades, avvisades av USA och dess allierade. Därmed kom frågan om reglering av användningen av kärnteknologisk kunskap att blockeras. Sovjetunionen genomförde den första provsprängningen i september 1949, FN:s Atomenergikommission avslutade sin verksamhet i december samma år och världen stod inför en eskalerande kärnvapenkapprustning.

<sup>102</sup> "Commission's terms of reference", artikel V, UNGA Res 1, 24 januari 1946.

<sup>103</sup> Se vidare /Progress Publishers 1974, Bechhoefer 1961/. Se även /Goldshmidt 1986/.



### 3.1.3 Från *Atoms for Peace* till inrättandet av IAEA

Det var först under den avspänning mellan stormaktsblocken som ägde rum efter Koreakrigets slut och Stalins död i mars 1953 som de politiska förutsättningarna för en reglering av användningen av kärnteknologisk kunskap var för handen.<sup>104</sup> Betydelsen av att etablera en multilateral reglering underströks av den kärnvapenteknologiska utvecklingen som resulterat i de första provsprängningarna av termonukleära kärnladdningar, av USA i november 1952 och av Sovjetunionen i augusti 1953.

I december 1953 presenterade den amerikanska administrationen ett, jämfört med Baruchplanen mindre ambitiöst, initiativ för spridning av civilt kärnteknologiskt kunnande inför FN:s Generalförsamling; *The Atoms for Peace plan* /University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1991/. Bakgrunden till detta initiativ var insikten om att det amerikanska kärnvapenmonopolet upphört och att den pågående kärnvapenspridningen och kapprustningen mellan USA och Sovjetunionen utgjorde ett potentiellt hot mot mänsklighetens framtid. Den amerikanska administrationen uttryckte mot denna bakgrund sitt stöd för en nukleär avrustning genom förhandlingar inom ramen för FN.<sup>105</sup>

*The Atoms for Peace Plan* berörde emellertid endast indirekt frågan om nukleär avrustning. Dess primära syfte var att främja utvecklingen av civila tillämpningar av kärnenergi. Kärnan i detta initiativ var ett ömsesidigt offentliggörande av civil kärnkraftsteknologisk kunskap i kombination med inrättandet av en mellanstatlig struktur för kontroll över staternas utnyttjande av denna kunskap. Genom denna kontroll skulle utvecklingen av nationella kärnvapenprogram kunna hejdas och därmed skulle också en utgångspunkt för en framtida avveckling av befintliga kärnvapenarsenaler etableras. De speciella klyvbara material, framförallt Plutonium och höganrikat Uran, som skulle komma att bli tillgängliga genom den förutsedda nukleära nedrustningen skulle placeras under internationell kontroll och transformeras till kärnbränsle för civil användning.

Planen innefattade även ett konkret förslag till inrättandet av en funktionell mellanstatlig organisation inom ramen för FN med syfte att främja utvecklingen av civila kärnenergiprojekt. Detta amerikanska initiativ kom snart att vinna internationell acceptans. Förhoppningarna kring de civila tillämpningarna av kärnteknologin kom under denna tidsperiod att växa och präglades av invändningsfrihet och gränslöshet. Denna inställning demonstrerades kanske tydligast på den konferens rörande utvecklingen av civila kärnteknologiska tillämpningar som arrangerades av FN i Genève i augusti 1955. Vid konferensen deltog över 2000 vetenskapsmän från ett 70-tal stater.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Den relativa avspänningen mellan Öst och Väst under denna period manifesterades främst genom toppmötet mellan Sovjetunionen och Västmakterna i Genève 1954 vilket öppnade vägen för det österrikiska statsfördraget enligt vilket ockupationen av landet kunde hävas samt den så kallade fyrmaktsöverenskommelsen om Tysklands status.

<sup>105</sup> Förenta nationernas nedrustningskommission kom att inrättas av Generalförsamlingen redan i januari 1952, GA Res 502 (VI) of January 1952. Förhandlingarna inom Kommissionen rörande begränsningar av kärnvapenrustningen kom emellertid att bli fruktlösa och dess verksamhet var endast sporadisk efter 1959.

<sup>106</sup> Presentationerna vid konferensen återfinns återgivna i /United Nations, New York 1956–1958/.

## 3.2 IAEA

Med utgångspunkt i de tankar som presenterats i *The Atoms for Peace Plan* etablerades det internationella atomenergiorganet, IAEA, 1957 som en funktionell organisation av mellanstatlig karaktär inom FN-strukturen.<sup>107</sup> Organisationen har idag 142 medlemsstater, däribland samtliga 27 medlemsstater i EU.<sup>108</sup> Stadgan för IAEA gavs formen av ett ramavtal vilket stadfäster målsättningar för organisationens verksamhet, inrättar gemensamma institutioner och tilldelar dessa kompetenser att fatta beslut för att förverkliga de angivna målsättningarna. De centrala besluten för organisationens löpande verksamhet fattas av dess styrelse. Beslut i alla frågor utom budgeten fattas med enkel majoritet.<sup>109</sup>

Enligt organisationens stadga är IAEA:s ändamål att söka påskynda och utvidga kärnenergens bidrag till fred, hälsa och välbefinnande i hela världen.<sup>110</sup> Organisationen ska därför främja och stödja forskning och utveckling rörande civila tillämpningar av kärnteknologisk kunskap i syfte att bidra till en global ekonomisk tillväxt.<sup>111</sup> För att uppnå detta ändamål ska organisationen agera som en länk för informationsutbyte och teknologiöverföring mellan medlemsstaterna. IAEA ska även bedriva egen forskningsverksamhet och aktivt bistå medlemsstaterna genom att kunna tillhandahålla såväl tjänster som utrustning och klyvbara material.<sup>112 113</sup> Direkt kopplat till denna understödjande verksamhet, gavs IAEA även till uppgift att kontrollera att medlemsstaterna inte kom att utnyttja kärnteknisk utrustning och klyvbara material som ställts till förfogande genom organisationens försorg för militära tillämpningar.<sup>114</sup> Den nybildade organisationen gavs härigenom till uppgift att söka upprätthålla en demarkationslinje mellan den civila och militära sfären för användningen av kärnteknologi, en uppgift som kom att förtydligas och genom Icke-spridningsavtalets ikraftträdande 1970<sup>115</sup>.

I stadgan förutses även att IAEA ska kunna komma att ges en direkt kontroll över klyvbara material med militära tillämpningsområden, genom att medlemsstater överlåter dispositionsrätten över sådana material till organisationen.<sup>116</sup> Därigenom skulle Plutonium och höganrikat Uran från kärnvapenmakernas arsenaler, genom organisationens försorg, successivt kunna omvandlas till kärnbränsle för civil energiproduktion. I detta låg en vision om att IAEA skulle kunna fungera som en mellanhand för överföring av dessa ämnen från den militära till den civila tillämpningssfären; IAEA skulle främja att det smiddes plogbillar av svärden under en nukleär avrustningsprocess.

Som en följd av medlemsstaternas bristande politiska vilja kom emellertid aldrig denna vision att förverkligas. Istället kom kärnvapenmakernas antal att öka och världen att få erfara en accelererande kärnvapenkapprustning mellan öst och väst.

<sup>107</sup> IAEA-stadgan /1957 UNTS 3988, SÖ 1957:54/. Angående Sveriges ratifikation se /Prop 1957:75/.

<sup>108</sup> För en redogörelse av de stater som ratificerat IAEA:s stadga 16 oktober 2006 se /IAEA INFCIRC/2/ Rev.62/.

<sup>109</sup> IAEA-stadgan, artikel VI. I styrelsen är trettiofem medlemsstater representerade enligt ett intrikat kvoteringsystem där de tio, ur ett globalt perspektiv, kärnteknologiskt mest avancerade medlemsstaterna är garanterade en plats tillsammans med tjugofem stater som representerar åtta i avtalet definierade regioner.

<sup>110</sup> IAEA-stadgan, artikel I.

<sup>111</sup> IAEA-stadgan, artikel II.

<sup>112</sup> Med klyvbara material avses Plutonium 239, Uran 233 samt Uran som anrikats med isotoperna Uran 235 och Uran 233, IAEA-stadgan, artikel XX.

<sup>113</sup> IAEA-stadgan, artikel III.

<sup>114</sup> IAEA-stadgan, artikel II, III(5) samt XII.

<sup>115</sup> Icke-spridningsavtalet /1970 UNTS 10485, SÖ 1970:12/.

<sup>116</sup> IAEA-stadgan, artikel IX–XI, XII A(5).

### 3.3 Icke-spridningsavtalet

IAEA-stadgan innebar inte en direkt reglering av användningen av kärnteknologi för militära syften. En sådan reglering kom till stånd först genom Icke-spridningsavtalets ikraftträdande 1970. Genom avtalet etablerades grundläggande regler för tillämpningen av kärnteknologi vilka idag är bindande för de 189 avtalsparterna.<sup>117</sup> En grundtanke i avtalet är att separera de militära och civila tillämpningarna av kärnteknologin från varandra och etablera en kontrollerad ogenomtränglig demarkationslinje mellan dessa. Inom den militära tillämpningssfären etableras långtgående restriktioner medan alla staters suveränitet erkänns inom den civila sfären.

Utgångspunkten för detta regelsystem är en omedelbar frysning av, den vid avtalets tillkomst redan etablerade, spridningen av kärnvapen med den långsiktiga målsättningen att få till stånd en total nukleär avrustning. Därigenom etableras en asymmetri mellan avtalets parter: De fem stater som genomfört provsprängningar av kärnvapen före 1 januari 1967 etableras enligt avtalet som legala kärnvapenstater<sup>118</sup> med en skyldighet att, med gott uppsåt, inlåta sig i förhandlingar i syfte att få till stånd en nukleär avrustning.<sup>119</sup>

De fem legala kärnvapenstaterna förbjuds vidare att direkt eller indirekt överföra kontrollen över kärnladdningar till icke-kärnvapenstater. De förbjuds även att ge varje form av stöd till utvecklingen av kärnvapen i icke-kärnvapenstater.<sup>120</sup>

Genom symmetriska förpliktelser åläggs alla icke-kärnvapenstater att avstå från kontroll över kärnvapen eller att bedriva verksamhet i syfte att utveckla en nationell kärnvapenkapacitet.<sup>121</sup> Dessa absoluta restriktioner rörande den militära tillämpningen av kärnteknologiska resurser balanseras av att avtalet bekräftar **alla** staters inneboende rätt att utveckla och upprätthålla en civil kärnkraftsindustri:

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the **inalienable** right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of the Treaty.<sup>122</sup>

Denna nationella suveränitet inom den civila tillämpningssfären bekräftades och förtydligades i slutdokumentet från konferensen om översyn av avtalets tillämpning 2000:

...the Conference confirms that each country's choices and decisions in the field of peaceful uses of nuclear energy should be respected without jeopardizing its policies or international cooperation agreements and arrangements for peaceful uses of nuclear energy and its fuel-cycle policies.<sup>123</sup>

---

<sup>117</sup> Samtliga EU:s medlemsstater har tillträtt Icke-spridningsavtalet. Det skall observeras att de så kallade tröskelstaterna Israel, Pakistan och Indien ej tillträtt avtalet. Nordkorea deklarerade sin avsikt att frånträda avtalet i januari 2003. En redogörelse för det aktuella ratifikationsläget återfinns på <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>.

<sup>118</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel IX(3).

<sup>119</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel VI: Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

<sup>120</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel I. Genom Säkerhetsrådets resolution 1540 (2004) har förpliktelsen om att inte sprida kontrollen över kärnvapen utvidgats till att även omfatta spridning till icke-statliga aktörer.

<sup>121</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel II.

<sup>122</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel IV(1). (Fetstil tillagd).

<sup>123</sup> /NPT/CONF.2000/28 Vol I Part I s 8/.

Det ligger således inom **alla** staters nationella suveränitet att, utan diskriminering, utveckla en nationell civil kärnkraftsindustri och inom ramen för denna suveränitet ligger även kompetensen att fatta beslut om utformningen av kärnbränslecykelns slutsteg. Följaktligen står staterna enligt avtalet fria att tillämpa en princip om exklusivt nationellt ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

För icke-kärnvapenstater begränsas denna suveränitet inom den civila sfären av det absoluta förbudet mot användning av kärnenergi inom den militära tillämpningssfären.

### 3.3.1 Verifikation och kontroll

I syfte att skapa effektiv verifikation och kontroll över efterlevnaden av Icke-spridningsavtalets förpliktelser åläggs alla icke-kärnvapenstater att acceptera att deras civila kärnenergiprogram underkastas övervakningsåtgärder i syfte att garantera att klyvbara material inte överförs från civila till militära tillämpningar. Denna kontroll- och verifikationsverksamhet ska enligt avtalet verkställas av IAEA.<sup>124</sup> För att skapa de rättsliga förutsättningarna för att genomföra denna verksamhet åläggs icke-kärnvapenstater att ingå avtal om kärnämneskontroll med IAEA.<sup>125</sup> Ett modellavtal utarbetades 1967 /IAEA INFCIRC/153 (Corrected)/ och fram till 2005 har 156 stater ingått avtal med IAEA enligt modellavtalet, däribland samtliga EU:s medlemsstater och Euratom.<sup>126</sup>

IAEA:s kontroll enligt dessa avtal utgår från att de avtalslutande icke-kärnvapenstaterna deklarerar innehavet av speciella klyvbara material inom ramen för befintliga civila kärntekniska anläggningar. Deklarationen ska verifieras av IAEA och utgör därefter en referens för framtida kontroller av att de speciella klyvbara materialen inte lämnar de civila anläggningar som angivits.

Enligt 1967 års modellavtal begränsas IAEA:s mandat av att inspektionerna ska föranmälans samt endast omfatta deklarerade anläggningar. Denna begränsning kom att uppfattas som ett allt större problem under 1990-talet, speciellt mot bakgrund av misslyckandet med att upptäcka den irakiska regimens ansträngningar för att utveckla ett nationellt kärnvapenprogram. För att komma till rätta med denna svaghet i systemet presenterade IAEA, 1997, ett modellavtal för mer långtgående kontrollåtgärder, det så kallade tilläggsprotokollet /IAEA INFCIRC/540 (Corrected)/. Detta innefattar utvidgade skyldigheter att deklarerat kärnteknisk verksamhet samt en acceptans av mer långtgående kontroller från IAEA:s sida. I november 2006 var 79 avtal enligt tilläggsprotokollet i kraft. Bland de avtalslutande parterna återfinns samtliga EU:s medlemsstater samt Euratom /Strengthened safeguards system: Status of additional protocols/.

Utöver denna avtalsgrundade kontrollverksamhet har FN:s säkerhetsråd vid ett flertal tillfällen *in casu* givit IAEA till uppgift att genomföra kontroller av den kärntekniska verksamheten i icke-kärnvapenstater vilka misstänkts bryta mot Icke-spridningsavtalets förpliktelser.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel III(2). En god beskrivning av IAEA:s kontroll- och verifikationsverksamhet återfinns i den rapport organisationen presenterade vid konferensen för översyn av Icke-spridningsavtalets tillämpning 2000 /NPT/CONF 2000/9/.

<sup>125</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel III(4).

<sup>126</sup> /IAEA Safeguards Statement for 2005/. Rörande Euratom och dess medlemsstater regleras relationen till IAEA rörande övervakning av Icke-spridningsavtalets förpliktelser genom tre olika trepartsavtal: Ett avtal mellan Euratom, de medlemsstater i Euratom som är icke-kärnvapenstater och IAEA /IAEA INFCIRC/193/ ett avtal mellan Euratom, Frankrike och IAEA /IAEA INFCIRC/290/ samt ett avtal mellan Euratom, Storbritannien och IAEA /IAEA INFCIRC/263/.

<sup>127</sup> Dessa beslut har grundats på FN-stadgans kapitel VII och har därmed karaktären av tvingande sanktionsåtgärder. Se som exempel SC Res 687 (1991) rörande Irak samt SC Res 1696 (2006) rörande Iran.

### 3.3.2 Icke-spridningsavtalets balans mellan kärnvapen- och icke-kärnvapenstater

Av särskild vikt för förståelse av Icke-spridningsavtalet är hur asymmetrin mellan legala kärnvapeninnehavare och icke-kärnvapenstater modererats i syfte att vinna en multilateral acceptans för avtalet. Den bristande ömsesidigheten ifråga om förpliktelser och rättigheter etablerar ett grundläggande spänningsförhållande mellan de två i avtalet definierade ländergrupperna.

Det ska först understrykas att icke-kärnvapenstaternas acceptans av ett påbud om att avstå från att utveckla en nationell kärnvapenkapacitet tillkom under en förespegling om framtida total global kärnvapenavrustning, att den etablerade asymmetrin skulle vara temporär.<sup>128</sup> Detta förhållande bekräftades vid konferensen om översyn av avtalets tillämpning 1995 då dess giltighet förlängdes för obestämd tid /NPT/CONF.1995/32 Part I/. I slutdokumentet från konferensen om översyn av avtalets tillämpning 2000 uttalades:

The Conference recalls that the overwhelming majority of States entered into legally binding commitments not to receive, manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices in the context, inter alia, of the corresponding legally binding commitments by the nuclear-weapon States to nuclear disarmament in accordance with the Treaty.<sup>129</sup>

Det faktum att denna förutsedda avrustningsprocess ännu ej förverkligats utgör en källa för kritik i icke-kärnvapenstater och ett potentiellt hot mot avtalets långsiktiga legitimitet.<sup>130</sup>

Vidare utgör den bekräftade suveräniteten inom den civila sfären en förutsättning för att icke-kärnvapenstaterna ska acceptera kärnvapenmakternas exklusiva monopol inom den militära tillämpningssfären.<sup>131</sup> Avtalets otvetydiga stadgande i denna fråga utformades specifikt för att utesluta en tolkning av icke-spridningsregimen som begränsade staters rätt att utveckla kärnteknologier för civila ändamål. Vid översynskonferensen 2000 bekräftades också att principen om staternas suveräna rätt att utveckla nationella civila kärnkraftsprogram utgör ett av avtalets fundamentala målsättningar.<sup>132</sup> Avtalets attraktionskraft för icke-kärnvapenstater stärks vidare av de förpliktelser som enligt avtalet åläggs alla avtalsslutande stater att bidra till bredast möjliga utbyte av utrustning, material och vetenskaplig/teknologisk information för fredlig tillämpning av kärnenergi. Specifikt åläggs de medlemsstater som förfogar över tillräckliga resurser för att

<sup>128</sup> Jämför kommentaren i /Firmage 1969 ss 711–746, ss 732–733/: The single most important provision of the Treaty, however, from the standpoint of longterm success or failure of its goal of proliferation prevention is Article VI... The Nuclear-weapon states cannot ask of the Non-nuclear weapon states their eternal forbearance from the acquisition of nuclear weapons while the former maintain a position immense power over the latter by reason of such weapons. The Treaty will have continued adherence only if negotiations bring meaningful agreements to end the nuclear arms race and some movement toward nuclear disarmament.

<sup>129</sup> /NPT/CONF.2000/28 Vol I Part I s 2/.

<sup>130</sup> Detta faktum illustreras kanske framförallt av de avtalsslutande staternas oförmåga att nå en enighet om några materiella slutsatser vid konferensen om översyn av avtalets tillämpning 2005. Jämför slutrapporten från Kommissionen för massförstörelsevapen /Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms 2006 ss 24–25, 62–66, 94–109, Scheinman 2005, Müller 2005a ss 12–15/.

<sup>131</sup> Jämför /Shaker 1980 ss 293–315, Müller 2005b ss 46–47/.

<sup>132</sup> /NPT/CONF.2000/28 Vol I Part I s 8/.

kunna bidra till den fortsatta utvecklingen av kärnenergiverksamhet att aktivt bidra till civila kärnenergiprogram i avtalslutande icke-kärnvapenstater, detta med speciell hänsyn taget till behoven i utvecklingsländer.<sup>133</sup>

Överföringen av kärnteknisk kunskap till icke-kärnvapenstater har i praktiken kommit att utvecklas såväl på bilateral som på multilateral nivå. Den multilaterala kunskapsöverföringen har till en stor del kommit att administreras och samordnas av IAEA:s avdelning för tekniskt samarbete.<sup>134</sup>

Samtidigt ställs krav på att överföringen av kunskap, utrustning och klyvbara materiel ska ske under strikt kontroll av att icke-spridningsprincipen i avtalets artikel III (2) upprätthålls.<sup>135</sup> Denna kontroll har kommit att verkställas av IAEA genom dess samordning av kärntekniskt samarbete. De teknologiskt avancerade stater som exporterar kärnteknisk utrustning och klyvbara material har vidare självständigt, om än i samordning med IAEA, sedan 1970-talets början utvecklat samarbetsformer för att etablera gemensamma principer för export i samklang med Icke-spridningsavtalets principer – *Zanggerkommittén*<sup>136</sup> samt *Nuclear Suppliers Group* (NSG).<sup>137</sup>

### 3.3.3 Frågan om spridning av kärnvapen till icke statliga aktörer

Under 2000-talet, och framförallt efter terrordåden mot mål i New York och Washington 11 september 2001, har risken för spridning av kärnvapen till icke-statliga aktörer kommit att bli en central fråga för det säkerhetspolitiska tänkandet i alla stater.<sup>138</sup> Denna aspekt av

<sup>133</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel IV(2). Jämför det parallella stadgandet i IAEA-stadgan, artikel III (1–2). I sin analys av Icke-spridningsavtalets tillkomsthistoria beskriver Shaker denna del i avtalet som en kompensatorisk åtgärd till förmån för de avtalsparter som av sagt sig rätten att förse sig med en nukleär arsenal /Shaker 1980 ss 375–376/.

<sup>134</sup> IAEA Department of Technical Cooperation, [www-tc.iaea.org](http://www-tc.iaea.org). Betydelsen av en kontrollerad kunskapsöverföring för utvecklingen av den civila kärnkraftsindustrin underströks uttryckligen i slutdokumentet från konferensen om översyn av Icke-spridningsavtalets tillämpning 2000 /NPT/CONF.2000/28 Vol I Part I ss 11–12/.

<sup>135</sup> Jämför IAEA-stadgan, artiklarna II, III (5) samt XII enligt vilka IAEA har att kontrollera att organisationens stöd till utvecklingen av civila kärnenergiprojekt inte utnyttjas för militära tillämpningar.

<sup>136</sup> Zanggerkommittén behandlar frågor om exportkontroll avseende utrustning eller material för tillverkning av särskilda klyvbara material i enlighet med Icke-spridningsavtalets artikel III(2). Kommittén har sökt definiera den närmare innebörden av den berörda varukategorin och etablera principer för exporten av dessa varor till icke-kärnvapenstater. Kommitténs verksamhet startade som ett informellt samarbete 1971. Det har därefter kommit att ges en alltmer formell karaktär och dess definition av utrustning och material för tillverkning av särskilda klyvbara material publiceras fortlöpande av /IAEA INFCIRC/209/. Angående verksamheten inom ramen för Zanggerkommittén, se [www.zanggercommittee.org](http://www.zanggercommittee.org).

<sup>137</sup> Nuclear Suppliers Group (NSG) tillkom främst som en reaktion på den första indiska provsprängningen 1974 vilken gjorde det klart att exporten av civil kärnteknologi kunde överföras till den militära tillämpningssfären. Arbetet inom NSG kom att intensifieras 1992 efter det att det stod klart att de existerande exportkontrollerna inte hade förhindrat Irak att fortskrida med utvecklingen av ett nationellt kärnvapenprogram. I NSG ingår idag 44 stater. Angående verksamheten inom NSG, se [www.nuclearsuppliersgroup.org/](http://www.nuclearsuppliersgroup.org/). Se även /IAEA INFCIRC/539/Rev.1/. De riktlinjer för export som sedan 1978 antagits inom NSG har fortlöpande publicerats av /IAEA INFCIRC/254/Rev.6/Part 1/.

<sup>138</sup> Jämför den europeiska unionens säkerhetsstrategi från 12 december 2003 /Ett säkert Europa i en bättre värld/ samt den amerikanska säkerhetspolitiska strategin från 17 september 2002 /The National Security Strategy of the United States of America/. Se även slutrapporten från Kommissionen för massförstörelsevapen /Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms 2006 ss 83–87/. Det skall noteras att FN:s generalförsamling 2005 antog ett utkast till en konvention rörande förhindrande av nukleär terrorism, International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, [untreaty.un.org/English/Terrorism/English\\_18\\_15.pdf](http://untreaty.un.org/English/Terrorism/English_18_15.pdf). Denna konvention har ännu ej trätt i kraft.

spridningsproblematiken omfattas inte direkt av Icke-spridningsavtalets regelverk som är etablerat i ett mellanstatligt sammanhang. Mot denna bakgrund antog FN:s säkerhetsråd 28 april 2004 en resolution rörande åtgärder för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer. Enligt denna förpliktas samtliga FN:s medlemsstater att vidta effektiva åtgärder för att förhindra att terroristgrupper och andra icke-statliga aktörer vinner kontroll över material för utveckling av kärnvapen och andra massförstörelsevapen.<sup>139</sup> Denna resolution utgör således ett komplement till Icke-spridningsavtalet med avseende på icke-statliga aktörer. Det ska i detta sammanhang speciellt noteras att resolutionen ålägger FN:s medlemsstater att upprätthålla effektiva fysiska säkerhetsåtgärder vid användning, lagring och transport av klyvbara material med militära användningsområden.<sup>140</sup> Resolutionen innefattar slutligen även en uppmaning till alla stater att effektivt genomföra Icke-spridningsavtalets förpliktelser och att lojalt samarbeta inom ramen för IAEA.

### 3.4 IAEA:s behandling av frågan om hanteringen av använt kärnbränsle

Fram till 1970-talets slut kom frågan om hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle endast att ges en begränsad uppmärksamhet inom IAEA. Framförallt kom organisationen att utarbeta generella strålskyddsregler tillämpliga även för hanteringen av nukleära restprodukter.<sup>141</sup> Detta begränsade intresse för avfallshanteringsfrågorna hade sannolikt flera orsaker. Under kärnkraftsindustrins tidiga experimentella utvecklingsfas stod frågor om reaktorutveckling naturligt i centrum. Volymen av restprodukter var begränsad och dessa sågs främst som en resurs för framtida användning. Under 1960-talet var det en allmän bedömning, inom IAEA och dess medlemsstater, att plutoniumdrivna brytdreaktorer skulle komma att ersätta de urandrivna lättvattenreaktorerna inom en överblickbar framtid.<sup>142</sup> Denna förutsedda utveckling skulle medföra en starkt ökad efterfrågan på Plutonium vilket skulle kunna erhållas genom upparbetning av använda bränsleelement från lättvattenreaktorer.<sup>143</sup> Utöver detta var det en vedertagen uppfattning att många av de höggradigt radioaktiva restprodukterna från upparbetningsprocessen, skulle komma att utgöra värdefulla strålningskällor för medicinsk teknologi och konservering av födoämnen.<sup>144</sup> I ett senare skede kom debatten att fokuseras mot upparbetning av använt kärnbränsle från lättvattenreaktorer till plutoniumhaltigt så kallat MOX-bränsle för användning i lättvattenreaktorer.<sup>145</sup> Den grundläggande tanken i de flesta stater med en mer omfattande kärnkraftsindustri var således att den absoluta merparten av det använda kärnbränslet och det högaktiva radioaktiva avfallet skulle upparbetas för att återinträda i kärnbränslecykeln.

---

<sup>139</sup> SC Res 1540 (2004) para 1: ...all States shall refrain from providing any form of support to non-State actors that attempt to develop, acquire, manufacture possess, transport, transfer or use nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery.

<sup>140</sup> SC Res 1540 (2004), para 3.

<sup>141</sup> Redan 1962 antog IAEA de första allmänna rekommendationerna rörande strålskydd. Dessa rekommendationer har därefter reviderats och utvecklats vid ett flertal tillfällen. Se /Status of the IAEA Safety Standards, September 2006/.

<sup>142</sup> För den svenska tilltron till den framtida utvecklingen av plutoniumdrivna brytdreaktorer under 1960-talet, se /Anshelm 2006/.

<sup>143</sup> Denna uppfattning var dominerande redan vid FN:s kärnenergikonferens i Genève 1955. Liknande tankegångar var även dominerande i Sverige, se som exempel betänkandet från 1955 års atomenergiutredning /SOU 1956:11 ss 13–25, 73/.

<sup>144</sup> Sådana förhoppningar tycks även ha varit dominerande i Sverige, jämför /SOU 1956:11 s 18/.

<sup>145</sup> Mixed Oxide Fuel. Reaktorbränsle där Plutonium blandats med utarmat eller naturligt Uran.

En stor andel av det höggradigt radioaktiva avfallet som inte var lämpat för upparbetning kom att dumpas till havs. I syfte att övervaka denna verksamhet etablerade IAEA 1961 en speciell enhet rörande övervakning av radioaktivitetens effekter för havsmiljön.<sup>146</sup> Inom OECD-kretsen kom denna dumpningsverksamhet efter 1977 att samordnas av OECD:s kärnenergiorgan, Nuclear Energy Agency (NEA), och fortskrida till 1983. I Sovjetunionen/Ryssland fortsatte en omfattande dumpning av höggradigt radioaktivt avfall till havs i ytterligare ett decennium.<sup>147</sup>

Denna prioritering av upparbetning framför slutförvaring kom att förändras under 1980-talet. En central faktor för denna förändringsprocess var att USA 1977 införde ett moratorium mot utvecklingen av bredreaktorer och upparbetningsanläggningar. Således övergavs upparbetningslinjen till förmån för direkt slutförvaring av använt kärnbränsle.<sup>148</sup> Denna förändrade amerikanska hållning motiverades av flera orsaker. En spridning av upparbetningsteknologi, och en ökad produktion av plutonium, ansågs medföra tilltagande risker för en okontrollerad kärnvapenspridning.<sup>149</sup> Vidare kom den ekonomiska rationaliteten i upparbetningslinjen att ifrågasättas då utvecklingen av bredreaktorer inte infriat de högt ställda förhoppningarna. Dessutom hade existerande upparbetningsanläggningar kommit att drabbas av en serie olyckor som innefattade läckage av radioaktivitet vilket ledde till att upparbetningsteknologins säkerhet ifrågasattes.<sup>150</sup> Ett flertal kärnkraftsproducerande icke-kärnvapenstater, däribland Sverige,<sup>151</sup> kom att följa den nya amerikanska linjen samtidigt som vissa länder, framförallt kärnvapenstaterna Sovjetunion, Frankrike och Storbritannien, valde att upprätthålla och utveckla en nationell kapacitet för upparbetning.<sup>152</sup>

Denna politiska förändring rörande nationella principer för slutstegen i kärnbränslecykeln medförde att frågan om utformning och finansiering av slutförvaringsanläggningar kom att få en starkt ökad relevans för arbetet inom IAEA.

---

<sup>146</sup> The International Laboratory of Marine Radioactivity. Enheten, som är placerad i Monaco, har successivt expanderat sin verksamhet och gavs 1991 namnet The Marine Environment Laboratory.

<sup>147</sup> 1985 etablerades inom OECD-kretsen ett moratorium för dumpning av radioaktivt avfall i havet. IMO Res LDC.21(9). Först 1994 trädde ett förbud mot denna form av deponering av radioaktivt avfall i kraft genom tillägg till bilaga 1 och 2 i 1972 års konvention rörande dumpning av avfall till havs; [www.londonconvention.org/documents/lc72/LC1972.pdf](http://www.londonconvention.org/documents/lc72/LC1972.pdf) /IMO Res LC.51(16)/. En detaljerad sammanställning av dumpningsverksamheten återfinns i /IAEA-TECDOC-1105/.

<sup>148</sup> Denna amerikanska nationella grundprincip för slutsteget i kärnbränslecykeln kodifierades i januari 1983 genom Nuclear Waste Policy Act; [www.ocrwm.doe.gov/documents/nwpa/css/nwpa\\_2004.pdf](http://www.ocrwm.doe.gov/documents/nwpa/css/nwpa_2004.pdf).

<sup>149</sup> Angående motiven för den förändrade amerikanska politiken se /Nye 1978, von Hippel 2001/.

<sup>150</sup> Läckage av radioaktivitet hade bland annat inträffat vid anläggningarna i Hanford (USA), Winscale (Storbritannien) samt Kyshtym (Sovjetunionen), se /Aarkrog 1998/.

<sup>151</sup> I Sverige övergavs upparbetningslinjen till förmån för direkt slutförvaring successivt. Tankarna om att etablera en upparbetningsanläggning i Sannäs på västkusten avskrevs 1971 med hänvisning till ekonomiska orsaker, jämför /Ds Ind 1971:1/. I och med beslutet om att utveckla direkt slutförvaring av använt kärnbränsle, enligt KBS-3-metoden, övergavs i praktiken en kärnbränslecykel baserad på upparbetning. Detta är emellertid inte en absolut linje och alternativa framtida lösningar, vilka kan innebära upparbetning av använt kärnbränsle utreds fortlöpande. Som ett exempel kan nämnas att det i Sverige, på regeringens initiativ, bedrivs forskning rörande upparbetning genom transmutation som en möjlig alternativ lösning. Angående dessa forskningsinsatser se /SOU 2004:67 ss 323–381/.

<sup>152</sup> Upparbetning i industriell skala bedrivs idag vid anläggningarna i La Hague (Frankrike), Sellafield (Storbritannien) och Mayak (Ryssland). Utöver upparbetning av använt kärnbränsle från den inhemska kärnenergiproduktionen tar dessa anläggningar även, på kommersiella villkor emot använt kärnbränsle från andra länder.



### 3.4.1 Utveckling av reglering rörande hantering av använt kärnbränsle och höggradigt radioaktivt avfall

Hantering av använt kärnbränsle kom att omfattas av den generella multilaterala reglering som utvecklades inom IAEA under 1980-talets inledning rörande fysisk säkerhet vid hantering av kärnämnen /IAEA INFCIRC/274/Rev.1/. Konventionens syfte är att stärka den fysiska kontrollen över kärnämnen för att effektivisera icke-spridningsregimen, främst genom att alla avtalsslutande stater<sup>153</sup> påtar sig förpliktelser om samarbete vid stöld av kärnämnen. Samtidigt bekräftas i konventionens preambeltext alla staters suveräna rätt att bedriva och utveckla civila kärnenergiprojekt.<sup>154</sup>

Sedan slutet av 1980-talet har den specifika frågan om säkerheten vid hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle kommit att ges en allt större uppmärksamhet inom IAEA. I konkreta termer har detta lett till att organisationen 1990 antog en uppförandekod för internationella transaktioner med kärnavfall inklusive använt kärnbränsle. Dessa rättsligt icke-bindande riktlinjer bygger på principen om nationellt ansvarstagande och bekräftar uttryckligen att varje stat har en suverän rätt att förbjuda införsel av kärnavfall.<sup>155</sup>

Principen om nationellt ansvarstagande återspeglas även i den multilaterala konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som tillkom inom ramen för IAEA 1997 för att träda i kraft 18 juni 2001 – ”Kärnavfallskonventionen”.<sup>156</sup> Dess syfte är att etablera ett system av grundprinciper och en lägsta godtagbar säkerhetsnivå. Konventionen har hitintills ratificerats av 41 stater, däribland 21 av Unionens medlemsstater.<sup>157</sup> Även Euratom har tillträtt denna konvention.<sup>158</sup>

Konventionens utgångspunkt är en princip nationellt ansvar; att varje stat bär det slutliga ansvaret för att upprätthålla säkerheten för hanteringen av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall inom sitt territorium.<sup>159</sup>

Med direkt bäring på upprätthållande av ett exklusivt nationellt ansvar uttrycks vidare att:

...any state has the right to ban import into its territory of foreign spent fuel and radioactive waste.<sup>160</sup>

<sup>153</sup> Konventionen hade, 15 december 2006, ratificerats av 121 parter, inklusive samtliga medlemsstater i EU och Euratom. En redogörelse av ratifikationsläget återfinns på [www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf).

<sup>154</sup> ”The Convention on the Physical Protection of Nuclear Material”, preambeltexten (i): RECOGNIZING the right of all States to develop and apply nuclear energy for peaceful purposes and their legitimate interests in the potential benefits to be derived from the peaceful application of nuclear energy.

<sup>155</sup> /IAEA INFCIRC/386/ 3. Basic principles; International transboundary Movement; (1) It is the sovereign right of every State to prohibit the movement of radioactive waste into from or through its territory.

<sup>156</sup> /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60/. Angående Sveriges ratifikation se /Prop 1997/98:145/.

<sup>157</sup> Ratifikationsläget 17 februari 2006. Samtliga de 13 av Unionens medlemsstater inom vars territorium det bedrivs kärnenergi verksamhet har tillträtt Kärnavfallskonventionen. [www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/jointconv_status.pdf).

<sup>158</sup> Angående den interna kompetensproblematiken rörande Euratoms tillträde se vidare i /True 2003/.

<sup>159</sup> /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60 preambeltexten (vi)/.

<sup>160</sup> /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60 preambeltexten (xii)/.

Denna hänvisning utgör en bekräftelse av att samtliga avtalsslutande stater har en rätt att förhindra införsel av använt kärnbränsle och kärnavfall och att denna rätt existerade så som sedvanerätt redan innan konventionens tillkomst. Preambeltexten kan i detta avsnitt sägas återspegla staternas suveränitet ifråga om civil tillämpning av kärnteknologi i enlighet med Icke-spridningsavtalets artikel IV.<sup>161</sup>

Konventionens preambeltext ger även uttryck för tillämpningen av en statsbaserad närhetsprincip av icke-absolut karaktär. Denna princip innefattar ett påbud om nationellt ansvar i kombination med en underförstådd rekommendation att etablera multinationella slutförvaringsanläggningar när detta innebär en effektivare lösning:

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 the other Parties, particularly where waste originates from joint projects.<sup>162</sup>

Konventionen utgår således från en rätt för stater att begränsa, eller helt förbjuda, införsel av kärnavfall och använt kärnbränsle. Samtidigt utesluter denna reglering inte möjligheten för stater att sluta avtal om att etablera gemensamma mellanlagrings- eller slutförvaringslösningar om de skulle finna att detta är en rationell lösning.

### **3.4.2 IAEA:s agerande på policynivå i frågan om inrättande av multinationella slutförvaringsanläggningar**

Även om den reglering rörande hantering av kärnavfall och använt kärnbränsle som tillkommit inom ramen för IAEA tydligt utgår från principen om nationellt ansvar har frågan om gemensamt ansvar vid ett flertal tillfällen förts fram i organisationens policydiskussioner. Det första exemplet på ett mer utvecklat konkret förslag inom ramen för denna diskussion tillkom under den senare delen av 1970-talet.

På uppdrag av IAEA initierades 1975 en studie om inrättandet av regionala kärnbränslecykelcentra. Denna utredningsverksamhet hade sin grund i diskussionerna vid den översynskonferens av Icke-spridningsavtalets tillämpning som ägde rum 1975. I slutdokumentet från konferensen uttrycktes att:

...regional or multinational nuclear fuel cycle centres may be an advantageous way to satisfy, safely and economically, the needs of many States, while at the same time facilitating protection and the application of safeguards.<sup>163</sup>

I utredningens slutsatser förordades inrättandet av sådana anläggningar genom mellanstatliga avtal /Meckoni m fl 1977/. Dessa regionala kärnbränslecykelcentra var tänkta att innefatta anläggningar för upparbetning, tillverkning av MOX-bränsle samt mellanlagring och slutförvaring av högaktivt kärnavfall. Utredningens förslag motiverades av argument relaterade till såväl upprätthållandet av Icke-spridningsavtalets principer som till ekonomiska och teknologiska stordriftsfördelar.

---

<sup>161</sup> Se ovan ss 60–65.

<sup>162</sup> /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60 preambeltexten (xi)/. Det kan tyckas föreligga ett spänningsförhållande mellan den första och den andra satsen i denna mening. Meningens andra sats tillfogades efter det att IAEA:s generalsekreterare Hans Blix hade uttryckt farhågor om att konventionen skulle kunna tolkas som om att den innebar ett förbud mot multinationella mellanlagrings- eller slutförvaringssystem. Se /Hibbs 1997/.

<sup>163</sup> /NPT/1975/Final/.

Förslaget kom att få ett positivt mottagande i många stater men ledde aldrig till konkret handling. Den främsta orsaken till detta var att ett flertal stater med kärnenergiprogram, med USA i spetsen, under slutet av 1970-talet övergav uppberedningslinjen till förmån direkt slutförvaring av använt kärnbränsle. Vidare hade vid denna tidpunkt British Nuclear Fuel Ltd (BNFL) och franska COGEMA byggt upp en stor uppberedningskapacitet och etablerat en marknadsdominerande position för uppberedningstjänster. Därmed saknades de grundläggande strukturella förutsättningarna för ett förverkligande av utredningens förslag, jämför /Berkhout 1997/.

Utredningen följdes upp av en expertgrupp inom IAEA vilken gavs till uppgift att närmare undersöka förutsättningarna för etableringen av multinationella anläggningar för mellanlagring av använt kärnbränsle. I den avslutande analysen, vilken publicerades 1982, kom gruppen till slutsatsen att det i ett kortare tidsperspektiv inte fanns någon efterfrågan på denna typ av gemensamma lösningar /IAEA-ISFM/EG/26, Rev.1/. Parallellt med denna utredning analyserades även möjligheterna att etablera multilaterala lagringsanläggningar för separerat Plutonium i IAEA:s regi. Denna analys resulterade 1982 /IAEA-IPS/EG/140 (Rev.2)/ i ett konkret förslag, vilket kan ses som ett initiativ till att väcka liv i IAEA-stadgans artikel XII.A(5). Detta vann emellertid inte gehör hos organisationens medlemsstater.

Debatten om internationella lösningar för omhändertagande av använt kärnbränsle kom emellertid att fortleva inom organisationen.

Med särskild bäring på svenska förhållanden kan det noteras att IAEA:s dåvarande generaldirektör Hans Blix hösten 1983 argumenterade för att det vore rationellt att etablera ett fåtal internationella slutförvaringsanläggningar för högaktivt kärnavfall och använt kärnbränsle. En sådan utveckling skulle, enligt Blix, ge ekonomiska samordningsvinster och dessutom underlätta den säkerhetspolitiskt motiverade kontrollen av avfallet. I en intervju i /Dagens Nyheter 16 oktober 1983/ pekade Blix på att det nordiska urberget utgjorde en *utmärkt förvaringsplats för atomsopor från världens kärnkraftverk*. I samma artikel underströk Blix även de säkerhetspolitiska fördelarna av att lokalisera en internationell slutförvaringsanläggning till svenskt territorium. Den svenska alliansfriheten och landets aktiva arbete i syfte att främja en kärnvapenedrustning, i kombination med god infrastruktur och en hög grad av politisk stabilitet, stödde rationaliteten i denna argumentationslinje.

Dessa tankegångar kom att väcka stark kritik från svensk sida och påskyndade sannolikt formuleringen av den svenska principen om exklusivt nationellt ansvar.

Under återstoden av 1980-talet kom diskussionerna rörande multinationella lösningar för omhändertagande av använt kärnbränsle inom IAEA att avklinga. Det ska emellertid noteras att OECD:s kärnenergiorgan, NEA, 1987 presenterade en rapport rörande multinationella system för omhändertagande av använt kärnbränsle och högaktivt kärnavfall /OECD-NEA 1987/. I rapporten motiverades rationaliteten för internationella lösningar främst med ekonomiska argument. Studien identifierade två grundläggande alternativa handlingsvägar för att etablera multinationella slutförvaringsanläggningar: antingen ett från starten internationellt projekt eller genom en kommersiell expansion av ett befintligt nationellt slutförvaringsprogram. Den senare av dessa handlingsvägar bedömdes vara den mest realistiska. Författarna konstaterade emellertid att då inga nationella slutförvaringssystem ännu etablerats var frågan för tidigt väckt och att det därför inte var meningsfullt att inleda en fördjupad analys.

Efter det kalla krigets slut har emellertid dessa diskussioner återupptagits med förnyad kraft inom IAEA och kommit att få en alltmer konkret karaktär. Under 1990-talets första år etablerades en arbetsgrupp med uppgift att närmare utreda förutsättningarna för att etablera multinationella slutförvaringsanläggningar. Gruppens arbete avslutades 1995 men dess slutrapport presenterades inte förrän 1998 /IAEA-TECDOC-1021/. I denna rapport motiverades önskvärdheten av multinationella slutförvaringsanläggningar främst av ekonomiska stordriftfördelar, framförallt för stater med begränsade kärnenergiprogram samt av allmänna miljö- och strålskyddsaspekter /IAEA-TECDOC-1021 ss 12–13/. Hänsyn till säkerhetspolitiska intressen nämndes inte uttryckligen i detta sammanhang. Vidare identifierades tekniska, rättsliga,

administrativa och politiska utmaningar som ett förverkligande av denna vision stod inför. I detta sammanhang underströks särskilt svårigheterna att vinna lokal folklig acceptans för etableringen av multinationella anläggningar.

Det är först under 2000-talet som frågan om multinationella slutförvaringsanläggningar kommit att underkastas en mer omfattande utredningsverksamhet inom IAEA. I dessa diskussioner framträder säkerhetspolitiska intressen som ett alltmer centralt motiv för en sådan utveckling.

Detta förhållande illustrerades tydligt av IAEA:s generalsekreterare Mohammad ElBaradei vid organisationens Generalkonferens 2003:

Our consideration should also include the merits of multinational approaches to the management and disposal of spent fuel and radioactive waste. Not all countries have the appropriate conditions for geologic disposal – and, for many countries with small nuclear programmes for electricity generation or for research, the financial and human resource investments required for research, construction and operation of a geologic disposal facility are daunting. Considerable economic, safety, security and non-proliferation advantages may therefore accrue from international co-operation on the construction and operation of international waste repositories. In my view, the merits and feasibility of these and other approaches to the design and management of the nuclear fuel cycle should be given in-depth consideration. The convening of an Agency group of experts could be a useful first step.<sup>164</sup>

Tankelinjerna i Generalsekreterarens uttalande kom att återspeglas i den rapport rörande möjligheterna att etablera multinationella slutförvaringsanläggningar för använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som publicerades av IAEA i oktober 2004 /IAEA-TECDOC-1413/. Rapporten tar sin utgångspunkt i kärnavfallskonventionens regler, speciellt grundprincipen om nationellt ansvar. Inledningsvis fastslås att fungerande multinationella lösningar förutsätter att samtliga deltagande stater har tillträtt konventionen. Det noteras vidare att vissa stater saknar de ekonomiska och tekniska resurser som krävs för att utveckla väl fungerande nationella slutförvaringslösningar. För andra stater med begränsad kärnteknologisk verksamhet, och därmed har begränsade kvittblivningsproblem, saknas det en ekonomisk rationalitet att utveckla exklusivt nationella lösningar.

Rapportens grundtanke är således att principen om nationellt ansvar kan verkställas genom avtal mellan en grupp stater om inrättande och drift av gemensamma anläggningar. De multinationella lösningarna ska ses som ett komplement till nationella program och det understryks att alla stater har en rätt att utveckla exklusivt nationella slutförvaringssystem. Följaktligen existerar det inte något motsatsförhållande mellan en grundprincip om nationellt ansvar och utvecklingen av multinationella slutförvaringsanläggningar /IAEA-TECDOC-1413 ss 2–3, 35/.

I kombination med ekonomiska och tekniska stordriftsfördelar samt miljö- och strålskyddshänsyn förs i denna rapport de säkerhetspolitiska motiven för utvecklingen av multinationella slutförvaringsanläggningar fram betydligt tydligare än tidigare. Detta ska främst ses som en reaktion på den omdefinition av problematiken kring spridning av kärnvapen som följde efter terrordåden mot mål i New York och Washington 11 september 2001. Dessa händelser visade att spridningsproblematiken inte bara har bäring på icke-kärnvapenstater utan även på icke-statliga aktörer:

Non-proliferation is traditionally associated with actions that deter and prevent the diversion of fissile materials or equipment that can be used in nuclear weapons. Prior to the terrorist attacks on the USA in September 2001, non-proliferation of weapons-grade nuclear material was arguable the primary security concern associated with nuclear facilities. However, since then, the threat of terrorist attacks against nuclear facilities that could result in the release of nuclear debris into the atmosphere and the unauthorised

<sup>164</sup> /Statement to the Forty-seventh Regular Session of the IAEA General Conference 2003/. Detta initiativ utvecklades ElBaradei under senhösten 2003 i /The Economist 16 oktober 2003/.

removal of dangerous radioactive material that could be used in radioactive dispersal devices has greatly expanded security concerns. Today, security includes actions to deter terrorist attacks, or acts of sabotage, against reactors, repositories, at-reactor or away-from-reactor spent fuel storage facilities, or spent fuel storage containers during transports.

Multinational repositories could make the security and safeguard benefits of geological disposal available to more countries and could therefore enhance global security.<sup>165</sup>

Rapportens utgångspunkt står således i samklang med den bindande resolution säkerhetsrådet antog 28 april 2004 rörande åtgärder för att förhindra spridningen av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer i vilken vikten av det fysiska skyddet för kärnämnen understryks.<sup>166</sup>

Rapportförfattarna söker även att närmare utreda förutsättningarna för etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar och den roll IAEA kan komma att spela för att främja en sådan utveckling.

I detta sammanhang identifieras vidare tre olika scenarier för hur regionala eller multilaterala slutförvaringsanläggningar kan etableras:<sup>167</sup>

1. Expansion av befintliga nationella slutförvaringsanläggningar.  
I detta scenario erbjuds utrymme för utländskt använt kärnbränsle i redan existerande nationella slutförvaringssystem. Världlandet bibehåller ansvaret för slutförvaringsanläggningen och införseln sker på de villkor som regleras i världlandet. I detta fall får slutförvaringen närmast karaktären av en tjänsteexport.
2. Mellanstatligt samarbete för etablering av en ny gemensam slutförvaringsanläggning i en av de deltagande staterna.  
I detta scenario regleras tillgången till slutförvaringsanläggningen och ansvaret för dess drift genom avtal mellan deltagande staterna. Lösningen förutsätter ett långtgående samarbete mellan de deltagande staterna baserat på ömsesidigt förtroende. Rapportförfattarna skisserar vidare tre olika typsituationer i vilka denna lösning skulle kunna komma att tillämpas. Den första av dessa är ett samarbete mellan teknologisk avancerande stater vilka samtliga innehar förmågan att utveckla fungerande nationella slutförvaringssystem men bedriver begränsade civila kärnenergiprogram. För var och en av de deltagande parterna skulle utvecklingen av en nationell lösning te sig irrationell ur ett ekonomiskt perspektiv. Den andra tänkta situationen är ett samarbete mellan en grupp stater som var för sig saknar de nödvändiga teknologiska och ekonomiska resurserna för att utveckla väl fungerande nationella slutförvaringssystem. Under dessa förutsättningar framstår ett internationellt samarbete om att sammanföra de deltagande staternas resurser för att etablera ett gemensamt slutförvaringssystem, i en av de deltagande staterna, som rationellt för samtliga. Detta då samarbete utgör den enda möjligheten att på ett tillfredställande sätt lösa problemet med kvittblivning av högaktivt kärnavfall och använt kärnbränsle. I en sådan situation kan även IAEA:s tekniska biståndsprogram komma att spela en viktig roll. Den tredje skisserade situationen innebär att ett samarbete mellan en grupp stater baseras på tanken om teknisk/ekonomisk optimering där var och en av de deltagande staterna specialiserar sig på slutförvaring av olika former av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle i nationellt kontrollerade anläggningar. Samarbetet skulle således verkställas genom avtal om utbyte av olika former av nukleära restprodukter mellan de deltagande staterna.
3. Etableringen av överstatligt administrerade anläggning där ansvaret för driften anförtros en gemensamt inrättad organisation av överstatlig karaktär.  
I detta scenario avsäger sig världlandet kontroll över anläggningen till förmån för en överstatlig institution vilken verkar inom ett kompetensområde den tilldelats av de

<sup>165</sup> /IAEA-TECDOC-1413 ss 20–21/.

<sup>166</sup> Se ovan s 66.

<sup>167</sup> /IAEA-TECDOC-1413 ss 16–20/.

deltagande staterna genom ett mellanstatligt avtal. Inom ramen för detta scenario finns möjligheten att lokalisera slutförvaringsanläggningen i en stat utan inhemsk kärnkraftsindustri som mot vederlag upplåter territorium för lokaliseringen.<sup>168</sup>

Enligt rapportförfattarnas uppfattning är det första av dessa scenarier det som har bäst förutsättningar att förverkligas. Rapporten innefattar vidare, med utgångspunkt i dessa scenarier en relativt detaljerad analys av tekniska, rättsliga och socio-politiska förutsättningar för utvecklingen av multinationella slutförvaringsanläggningar /IAEA-TECDOC-1413 ss 28–43/. I detta sammanhang understryks svårigheterna att etablera socio-politisk acceptans, för lokaliseringen av multinationella slutförvaringsanläggningar. Vidare identifieras en serie frågor som kräver en mer djupgående analys, främst rörande principer för ansvarsfördelning mellan värd- och partnerländer och hur denna bör uttryckas i rättslig form.

I de avslutande rekommendationerna uppmuntrar rapportförfattarna alla stater som har ett intresse av att delta i etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar att offentligt uttrycka sitt stöd för sådana lösningar. Det understryks vidare att fördjupade diskussioner om konkreta projekt kan inledas utan att potentiella värdländer definierats på förhand. Rapportförfattarna uppmanar också såväl företrädare för exklusivt nationella lösningar som förespråkare av multinationella slutförvaringssystem att inte se sina respektive positioner som ömsesidigt uteslutande, utan som kompletterande. Slutligen understryks vikten av en fortsatt utrednings- och analysverksamhet på området /IAEA-TECDOC-1413 ss 44–45/.

Ytterligare ett konkret exempel på IAEA:s intresse för tanken om inrättandet av internationella slutförvaringsanläggningar återfinns i den expertrapport rörande möjligheterna till multilaterala samarbetslösningar i olika skeden av kärnbränslecykeln vilken publicerades i februari 2005 /IAEA INFCIRC/640/. Denna rapport initierades av IAEA:s generalsekreterare 2004 och utgår specifikt från icke-spridningsproblematiken och de nya utmaningar mot denna som tillkommit /IAEA INFCIRC/640 s 17–18/. Denna problematik innefattar dels risken för att en alltmer omfattande spridning av kärnteknologisk kunskap och speciella klyvbara material med såväl civila som militära användningsområden till icke-kärnvapenstater ökar sannolikheten för att enskilda stater bryter sig ur icke-spridningsregimen, dels risken för att internationella terroristgrupper och andra icke-statliga aktörer lyckas etablera kontroll över höggradigt radioaktiva material.

I rapporten konstateras inledningsvis att de tre, ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, mest känsliga stegen i kärnbränslecykeln är produktionen av nytt bränsle, hanteringen av klyvbara material med militära användningsområden samt slutförvaring av använt kärnbränsle. Samtliga dessa aktiviteter bedrivs nationellt i ett ökande antal stater med civil kärnenergiproduktion. Denna utveckling stöds och kontrolleras av IAEA i enlighet med Icke-spridningsavtalets regler. Effektiviteten i denna kontrollregim blir dock allt svårare att upprätthålla med ett ökat antal aktörer. En metod att stärka möjligheterna till effektiv kontroll av den civila kärnbränslecykelns spridningskänsliga moment skulle, enligt utgångspunkterna för utredningen vara att etablera multinationella anläggningar.<sup>169</sup>

<sup>168</sup> Jämför argumentationen i /IAEA-TECDOC-1021 ss 15–16/.

<sup>169</sup> Rapportens utgångspunkt grundas på det uttalande IAEA:s generalsekreterare Mohamad ElBaradei gjorde inför organisationens styrelse 8 mars 2004: ...that the wide dissemination of the most proliferation-sensitive parts of the nuclear fuel cycle – the production of new fuel, the processing of weapon-usable material, and the disposal of spent fuel and radioactive waste – could be the ‘Achilles’ heel’ of the nuclear non-proliferation regime. Here again, it is important to tighten control over these operations, which could be done by bringing them under some form of multilateral control, in a limited number of regional centres. Appropriate checks and balances could be used to preserve commercial competitiveness, to control proliferation of sensitive information, and to ensure supply of fuel cycle services. I am aware that this is a complex issue, and that a variety of views exist on the feasibility or possible modalities of such a multilateral approach. However, I believe that we owe it to ourselves to examine all possible options available to us. /Introductory Statement to the Board of Governors by IAEA Director General Dr. Mohamed ElBaradei/.

De säkerhetspolitiska motiven utgör den på förhand givna utgångspunkten i denna studie:

...nuclear non-proliferation concerns are the driving force behind the present interest in devising multilateral approaches, it is necessary to ensure that any models for such approaches strengthen, not weaken, the non-proliferation regime.<sup>170</sup>

Rapportens författare argumenterar mot denna bakgrund starkt för upprättandet av multilaterala eller regionala anläggningar för omhändertagande och slutförvaring av högaktivt kärnavfall och använt kärnbränsle.

Etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar är vidare enligt rapportförfattarna ekonomiskt rationella för stater med en begränsad kärnteknisk verksamhet som innefattar en liten eller ingen civil kommersiell kärnkraftsproduktion. Rörande denna ekonomiska rationalitet refererar författarna analogivis vidare till de principer för hantering av giftigt kemiskt/tekniskt avfall som utvecklats vid tillämpning av Baselkonventionen inom OECD-kretsen /IAEA INFCIRC/640 s 93/. Dessa motiv kompletteras med iakttagelsen att den internationella kärnkraftsindustrin sannolikt kommer att expandera starkt under de kommande decennierna och att denna utveckling stärker de båda grundmotiven för etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar /IAEA INFCIRC/640 ss 22–23/.

Enligt rapportförfattarna är det främsta hindret för etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar inte svårigheter rörande de tekniska eller ekonomiska förutsättningarna utan frågor av politisk och institutionell karaktär. Med specifik bäring på slutförvaringsanläggningar menar rapportförfattarna att:

The final disposal of spent fuel is a candidate for multilateral approaches. It offers major economic benefits and substantial non-proliferation benefits, although it presents legal, political and public acceptance challenges in many countries. The Agency should continue its efforts in that direction by working on all the underlying factors, and by assuming political leadership to encourage such undertakings.<sup>171</sup>

IAEA rapporten understryker i detta sammanhang vikten av en bred och väl förankrad legitimitet för lokaliseringen av multilaterala eller regionala slutförvaringsanläggningar. Avtal om en sådan etablering måste grundas på ett internationellt avtal mellan de berörda staterna. Vidare understryks vikten av lokal/regional förankring för beslutet.

Rörande uppståndandet av legitimitet föreslår rapporten en serie konkreta åtgärder med primär adress till den stat som förklarar sig villig att acceptera en lokalisering inom sitt territorium:

The burden would lie first of all on the shoulders of the host country and its government. There are several steps that the host government, the participating countries and the international community could take in order to help gain the required public acceptance:

- a) The number and nature of the participating countries would play a role in public acceptance in the host country: not too many, not too few. Strong political support of the partner countries is an absolute prerequisite for achieving public acceptance.
- b) While the participation of solid industrial partners would be necessary to ensure the technical viability and economic soundness, the involvement of government and other public entities is needed to strengthen public acceptance with an assurance that of long-term continuity.
- c) For spent fuel disposal, the non-proliferation dimension of the repository can be emphasised in the justification and presentation of an international repository. The host country would thereby provide a safe central shelter for the plutonium contained in the spent fuel, rather than leaving it scattered in numerous facilities around the region.

<sup>170</sup> /IAEA INFCIRC/640 s 38/.

<sup>171</sup> /IAEA INFCIRC/640 s 93/.

- d) For "retrievable spent fuel disposal", the host country would thereby provide temporary storage for a valuable resource – the plutonium – which is a large potential source of energy for future use, should the participants need it in the future. Depending on the ownership agreement between the participating countries, the host country could thus acquire a potentially exportable commodity.<sup>172</sup>

Som en generell slutsats fastslår rapportförfattarna att IAEA bör fortsätta utredningsarbetet och samtidigt aktivt främja dels att existerande nationella anläggningar omvandlas till multinationella anläggningar, dels att nya multinationella anläggningar etableras genom mellanstatliga avtal /IAEA INFCIRC/640 s 103/.

Samtidigt bekräftas inställningen att multinationella slutförvaringsanläggningar endast kan komma att utgöra komplement till nationella anläggningar:

To be successful, the final disposal of spent fuel (and radioactive waste as well) in shared repositories must be looked at as only one element of a broader strategy of parallel options. National solutions will remain a first priority in many countries. This is the only approach for States with major nuclear programmes in operation or in past operation.<sup>173</sup>

### **En kort konklusion rörande IAEA:s hållning rörande utvecklingen av multinationella slutförvaringsanläggningar**

Den internationella reglering för slutsteget i kärnbränslecykeln som tillkommit inom ramen för IAEA, i första hand genom Kärnavfallskonventionen, utgår uttryckligen från principen om nationellt ansvar. Detta kan ses som en bekräftelse av den nationella suveräniteten rörande civila tillämpningar av kärnenergi som uttrycks i Icke-spridningsavtalets artikel IV.

Som redovisats ovan har emellertid IAEA, framförallt sedan 1990-talets början, initierat och låtit genomföra ett flertal studier rörande förutsättningarna för att etablera multinationella anläggningar för mellanlagring eller slutförvaring av använt kärnbränsle och högaktivt kärnavfall. I de rapporter som utarbetats av dessa utredningar har en serie argument vilka talar för en sådan utveckling presenterats. I centrum för dessa argument står dels de ekonomiska och teknologiska skalfördelarna – framförallt för stater med begränsade kärnkraftsprogram, dels det säkerhetspolitiska intresset av att genom internationell kontroll förhindra en okontrollerad spridning av klyvbara material vilka kan användas för militära tillämpningar. Dessa säkerhetspolitiska argument har vunnit ökad kraft mot bakgrund av hotet från internationell terrorism och den alltmer omfattande spridningen av kärnteknologisk kunskap. Framför allt har de miljö- och strålskyddsrelaterade motiv för multinationella slutförvaringslösningar som återfinns i 1998 års rapport nedtonats i senare utredningar.

Samtidigt har även en serie problem som måste övervinnas i samband med en internationalisering av ansvaret för använt kärnbränsle identifierats och analyserats. Dessa problem rör ett vitt spektrum av strukturella, institutionella och rättsliga frågor.

Det ska emellertid understrykas att IAEA som organisation aldrig uttryckligen tagit en klar ställning till förmån för etableringen av multinationella anläggningar. Orsaken till detta står främst att finna i att det saknas en samsyn mellan organisationens medlemsstater i denna fråga. I ett uttalande från IAEA vid en konferens i Las Vegas 2000 konstateras att enbart ett fåtal medlemsstater, däribland Schweiz, har officiellt uttryckt ett tydligt intresse av att medverka i en multinationell lösning. Det stora flertalet medlemsstater tycks hålla frågan öppen och en tredje grupp medlemsstater ställer sig avvisande till deltagande i multinationella lösningar. I denna tredje grupp återfinns Sverige, Finland och Frankrike; tre stater vilka har kommit

<sup>172</sup> /IAEA INFCIRC/640 ss 80–81/.

<sup>173</sup> /IAEA INFCIRC/640 s 93/.



långt i utvecklingen av nationella system för omhändertagande av använt kärnbränsle och högaktivt kärnavfall. Enligt IAEA:s bedömning beror denna kritiska hållning på att redan diskussionerna om inrättandet av multinationella anläggningar kan innebära ett hot mot legitimiteten för de nationella slutförvaringsprogrammen /International Storage and Disposal Facilities – Considerations in the IAEA context/.

Ur ett svenskt perspektiv ska i detta sammanhang noteras att Sverige, i de redovisningar rörande implementeringen av Kärnavfallskonventionens förpliktelser som lämnats till IAEA, konsekvent understrukit att landet tillämpar exklusivt nationellt ansvar som en grundprincip för svenska politiken för omhändertagande av använt kärnbränsle.<sup>174</sup>

Inte desto mindre ser IAEA det som sin uppgift att söka etablera konsensus kring grundprinciperna för etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar. Det politiska beslutet att delta i sådana internationella samarbetsstrukturer ligger dock otvetydigt inom ramen suverän nationell kompetens. Det ska i detta sammanhang understrykas att samtliga utredningar finner att det inte föreligger något principiellt motsatsförhållande mellan den grundläggande principen om nationellt ansvar och etableringen av multinationella slutförvaringsanläggningar genom mellanstatliga överenskommelser. Grundtanken i de initiativ som presenterats av IAEA är att det nationella ansvaret kan verkställas inom ramen för internationellt samarbete.

I de rapporter som presenterats understryks även att eventuella framtida multinationella slutförvaringsanläggningar kan komma att utgöra ett komplement till, inte en ersättning av, nationella slutförvaringssystem.

Det ska slutligen noteras att ett flertal stater under det senaste decenniet har förklarat sig vara intresserade av att delta i utvecklingen av multinationella slutförvaringssystem. Bland dessa återfinns Belgien, Bulgarien, Ungern, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge, Schweiz, Sydkorea och Taiwan /IAEA-TECDOC-1413 s 1/. Samtliga dessa stater har motiverat sitt intresse med argument grundade på en teknisk/ekonomisk rationalitet. Inom olika regionala grupperingar pågår det också en utrednings- och opinionsbildningsverksamhet i syfte att främja en sådan utveckling.<sup>175</sup>

---

<sup>174</sup> /DS 2005:44 s 12/ Fundamental principles... 4. Each country is to be responsible for the spent nuclear fuel and nuclear waste generated in that country. The disposal of spent nuclear fuel and nuclear waste from nuclear activities in another country may not occur in Sweden other than in exceptional cases. Samma formulering återfinns även i föregående rapport rörande konventionens implementering i Sverige /DS 2003:20 s 13/.

<sup>175</sup> Som exempel kan nämnas intresseorganisationen ARIUS (Association for Regional and International Underground Storage) med syfte att främja initiativ för etableringen av multilaterala slutförvaringsanläggningar. ARIUS medlemskrets består av nationella organisationer för omhändertagande av radioaktivt avfall i ett åtta europeiska stater, Belgien, Bulgarien, Ungern, Italien, Nederländerna, Slovenien, Schweiz och Litauen samt Japan [www.arius-world.org](http://www.arius-world.org). Nära anknuten till ARIUS verksamhet är den studie av möjligheterna för att utveckla regionala slutförvaringsanläggningar i Europa som finansierats av den EU Kommissionen inom ramen för det sjätte ramprogrammet: SAPIERR Support Action: Pilot Initiative on European Regional Repositories. SAPIERR-projektet administreras av universitetet i Ljubljana, Slovenien, och innefattar samarbetsinstitutioner i ytterligare 13 europeiska stater (Belgien, Bulgarien, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Nederländerna, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Tjeckien, Ungern och Österrike). Projektets målsättning är att närmare utreda de ekonomiska, säkerhetspolitiska, och kärnsäkerhetsrelevanta aspekterna av en regional slutförvaringslösning som innefattar dessa stater. I Projektets slutrapport förordas etableringen av en regional slutförvaringsanläggning för de EU-medlemsstater som har begränsade mängder kärnavfall att hantera. Denna slutsats motiveras främst av en ekonomisk rationalitet /SAPIER, Final report/.

### 3.5 Bör vissa stater inte medges nationellt ansvar för använt kärnbränsle?

I den pågående debatten om utvecklingen av Irans kärnkraftsprogram, och den allmänt spridda misstanken om att det iranska programmet är nära sammanlänkat med utvecklingen av en nationell iransk kärnvapenkapacitet, har frågan om nationellt ansvar för använt kärnbränsle och högaktivt kärnavfall och använt kärnbränsle kommit att få en delvis ny dimension. Den rättsliga utgångspunkten är i detta sammanhang den rättighet för alla stater att utveckla ett civilt kärnenergiprogram som bekräftas i Icke-spridningsavtalet till vilket Iran är part.<sup>176</sup> Denna rättighet ska läsas samman med avtalets förbud mot att icke-kärnvapenmakter utvecklar en nukleär vapenkapacitet.<sup>177</sup> Då Iran inte fullt ut accepterat villkoren för IAEA-inspektioner av att demarkationslinjen mellan den civila och den militära tillämpningssfären upprätthålls har den internationella misstänksamheten mot det föregivit civila iranska kärnkraftsprogrammet tilltagit. Detta misstroende mot den Iranska regimens avsikter återspeglas i den bindande resolution Säkerhetsrådet antog i juli 2006.<sup>178</sup> Resolutionen bekräftar inledningsvis alla staters rätt att utan diskriminering utveckla civila tillämpningar av kärnenergi. Mot bakgrund av rapporter från IAEA:s generalsekreterare om Irans bristande samarbetsvilja rörande kontroll och verifikation av kärnenergiverksamhetens civila karaktär uppmanas landet att vidta åtgärder för att etablera ett internationellt förtroende för den civila karaktären av landets kärnenergiverksamhet. I konkreta termer uppmanas Iran att samarbeta lojalt med IAEA och åläggs att avbryta all pågående anriknings- och uppberedningsverksamhet. I det fall Iran inte lever upp till resolutionens krav, avser Säkerhetsrådet att fatta beslut om ekonomiska sanktioner i enlighet med FN-stadgans artikel 41.<sup>179</sup> Det ska i detta sammanhang även noteras att IAEA, i november 2006, fattade beslut om att avslå Irans begäran om tekniskt bistånd, i enlighet med Icke-spridningsavtalets artikel IV(2), för att främja säkerheten vid driften av tungvattenreaktorn i Arak.<sup>180</sup>

Det har vid ett flertal tillfällen framförts att en metod för att motverka misstänksamheten mot Irans avsikter, och samtidigt inte begränsa landets möjligheter att bygga ut en civil kärnkraftsproduktion, kan vara att garantera Iran tillgången på kärnbränsle i kombination med en förpliktelse om att allt högaktivt kärnavfall och använt kärnbränsle förs ut ur landet för lagring/uppberedning.<sup>181</sup>

Debatten rörande Irans kärnenergiprogram har även kommit att få effekter på ett principiellt plan. Den brittiske utrikesministern Jack Straw argumenterade i februari 2004 för att FN:s säkerhetsråd borde anta en resolution av generell karaktär med innebörden att stater som inte

---

<sup>176</sup> Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons artikel IV(1): Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.

<sup>177</sup> Icke-spridningsavtalet, artikel II.

<sup>178</sup> SC Res 1696 (2006), 31 juli 2006.

<sup>179</sup> Då IAEA inte kunnat bekräfta den civila karaktären av Irans kärnenergiprogram fattade Säkerhetsrådet beslut om begränsade ekonomiska sanktioner gentemot Iran 23 december 2006, SC Res 1737 (2006).

<sup>180</sup> Beslutet fattades av IAEA:s styrelse med hänvisning till att Iran vid ett flertal tillfällen uppmanats att avbryta uppförandet av tungvattenreaktorn i Arak. Fissionsprocessen i tungvattenreaktorer ger stora mängder Plutonium som restprodukt. Denna typ av reaktorer kopplas därför typiskt sett samman med utvecklingen av kärnvapenprogram. Beslutet fattades trots att det, enligt tjänstemän vid IAEA, saknades en rättslig grund för att avslå Irans begäran, se /Deutsche Pressagentur 2006/.

<sup>181</sup> Ett ryskt förslag med denna innebörd avvisade av Iran i mars 2006 med hänvisning till landets suveräna rätt att utveckla en civil kärnenergi kapacitet /Washington Post 13 mars 2006/. I oktober 2006 presenterade företrädare för Irans regering ett initiativ som bygger på en liknande tankegång. Enligt detta förslag skulle ett konsortium dominerat av statskontrollerade franska företag ta ansvar för anrikning av Uran i Iran. Därmed skulle en internationell kontroll över de säkerhetspolitiskt känsliga delarna av kärnbränslecykeln etableras utan att Irans suveränitet på området formellt begränsades /Washington Post 3 oktober 2006/.

uppfyller sina förpliktelser mot IAEA rörande kontroll och verifikation av Icke-spridningsavtalets förpliktelser skulle fråntas rätten att bedriva säkerhetspolitiskt känsliga verksamheter i kärnbränslecykeln såsom anrikning och upparbetning.<sup>182</sup>

Ur ett principiellt perspektiv innebär detta tankemönster att för vissa stater, som bedömts vara säkerhetspolitiskt opålitliga, skulle rätten att utveckla en civil kärnkraftsindustri begränsas av en förpliktelse om att ansvaret för det högaktiva avfallet och det använda kärnbränslet ska internationaliseras, vilket förutsätter att multilaterala eller regionala anläggningar för omhändertagande etableras.

I dess förlängning har denna tankelinje även givit upphov till förslag om att förbjuda anrikning och upparbetning i icke-kärnvapenstater i kombination med att etablera ett begränsat antal internationellt kontrollerade multinationella slutförvaringsanläggningar.<sup>183</sup> Tanken om att begränsa tillgången till teknologi för anrikning och upparbetning återkommer även i det tal som George W Bush höll vid National Defense University i februari 2004. I detta uppmanade han medlemmarna i *Nuclear Suppliers Group*<sup>184</sup> att förhindra utförsel av sådan teknologi till stater som inte redan innehar fullskaliga anriknings- och upparbetningsanläggningar. Denna exklusiva koncentration av anrikning och upparbetning av kärnämnen till ett fåtal stater skulle enligt Bush kompenseras med att alla stater garanterades tillförsel av kärnbränsle på rimliga villkor så länge som de avstår från att utveckla en egen förmåga för anrikning och upparbetning.<sup>185</sup>

Om förverkligat, skulle detta förslag innebära en internationaliserad kontroll av den globala kärnenergiutvecklingen, under stark dominans av de fem legala kärnvapenmakterna, och därmed sannolikt en marginalisering av den multilaterala ordning som etablerats inom ramen för IAEA.

Propåerna om att inte medge vissa stater tillgång till sådan teknologisk kunskap som är nödvändig för att bedriva en fullständig kärnbränslecykel, i utbyte mot en garanterad tillförsel av civilt kärnbränsle, innebär de facto en internationalisering som innefattar ett ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle i en etablerad kärnbränslecykelstat.<sup>186</sup> Enligt vilka principer en lokalisering av dessa verksamheter ska ske är en svårbemästrad fråga som lämnats obesvarad.

Ur ett rättsligt perspektiv ska det noteras att det i den aktuella debatten således återfinns ett flertal exempel på inlägg i syfte att stärka kontrollen över spridningen av kärnteknologisk kunskap genom att ge Icke-spridningsavtalets artikel IV en restriktiv tolkning. Innebörden av en sådan restriktiv tolkning är att icke-kärnvapenstater, eller icke-bränslecykelstater, endast har en rätt till civilt utnyttjande av kärnkraft. Denna rättighet innefattar således inte rätten att bedriva kärnteknologisk forskning och utveckling eller att etablera anläggningar för en fullständig kärnbränslecykel. En sådan rättighet åtnjuter, enligt denna tolkning endast de fem legala kärnvapenstaterna, eller redan etablerade bränslecykelstater.

---

<sup>182</sup> Statement by UK Foreign Secretary Jack Straw in the House of Commons on 25 February 2004. Se även /Goldschmidt 2004/.

<sup>183</sup> Se som exempel /Riley 2006 s 7, Choi och Isaacs 2005, Perkovich m fl 2004 ss 47–51 och 78/.

<sup>184</sup> Se ovan not 136.

<sup>185</sup> ...The world's leading nuclear exporters should ensure that states have reliable access at reasonable cost to fuel for civilian reactors, so long as those states renounce enrichment and reprocessing. Enrichment and reprocessing are not necessary for nations seeking to harness nuclear energy for peaceful purposes. The 40 nations of the Nuclear Suppliers Group should refuse to sell enrichment and reprocessing equipment and technologies to any state that does not already possess full-scale, functioning enrichment and reprocessing plants /Fort Lesley J. McNair – National Defense University Washington, D.C. February 11 2004/.

<sup>186</sup> Ryssland är idag den enda stat som deklarerat en villighet att, på kommersiella villkor, importera högaktivt kärnavfall och använt kärnbränsle för upparbetning. Det ryska erbjudandet avser emellertid mellanlagring och upparbetning, men ej slutförvaring. Denna ryska bredvillighet att omhänderta använt kärnbränsle och höggradigt radioaktivt avfall har främst motiverats av ekonomiska intressen. Se /Boutellier 2005/.

Om den accepterades, skulle denna förslagna restriktiva tolkning av Icke-spridningsavtalets artikel IV innebära en radikal förändring av avtalets balans i frågan om rättigheter och skyldigheter mellan kärnvapen- och icke-kärnvapenstater. Alternativt skulle den leda till att en ny kontroversiell asymmetri, mellan bränslecykelstater och icke-bränslecykelstater, etablerades. Det ska i detta sammanhang observeras att den föreslagna tolkningen saknar stöd såväl i avtalets text som i dess tillkomsthistoria. Den motsägs även av den deklaration rörande artikel IV som parterna till avtalet enades om vid översynskonferensen 2000.<sup>187</sup> Försök att vinna gehör för en omtolkning enligt dessa linjer har därmed kommit att stöta på mycket starkt motstånd från icke-kärnvapenstater.<sup>188</sup>

### 3.6 Slutord

Den grundläggande internationella rättsliga regleringen rörande utnyttjandet av kärnenergi återfinns i Icke-spridningsavtalet från 1970. Detta avtal söker etablera en demarkationslinje mellan de civila och militära sfärerna för tillämpning av kärnteknologisk kunskap. Inom den militära tillämpningssfären får enbart ett fåtal stater agera legalt, och detta under en förpliktelse om att långsiktigt genomföra en total nukleär avrustning. Inom den civila tillämpningssfären bekräftar avtalet alla staters suveräna rätt att utforma och etablera en nationell kärnenergi-verksamhet. Denna rätt att agera suveränt innefattar, förutom produktion av energi, valet av utformning av kärnbränslecykel. Denna uttryckligt bekräftade suveränitet för alla stater utgör ett grundläggande element för att den asymmetriska icke-spridningsregimen ska kunna vinna acceptans bland icke-kärnvapenstater.

Övervakningen av att gränslinjen mellan dessa två tillämpningssfärer inte överträds har anförtrotts IAEA som dessutom har ett ansvar för att globalt främja utvecklingen av kärn-energens civila tillämpningar. Ytterst kan en stat som förbrutit sig mot Icke-spridningsavtalets förpliktelser utsättas för sanktioner genom beslut i FN:s säkerhetsråd.

I enlighet med Icke-spridningsavtalet står således alla stater fria att, på grundval av nationella politiska bedömningar och i enlighet med internationella åtaganden, utforma slutsteget i kärnbränslecykeln. Denna rättighet bekräftas i IAEA-konventionen rörande säkerheten vid hanteringen av använt kärnbränsle och kärnavfall från 1997. Konventionen utgår från en princip om nationellt ansvar och bekräftar även rätten att förhindra införsel av utländskt använt kärnbränsle och kärnavfall. Samtidigt innebär konventionen inte ett hinder för att stater, om de finner det rationellt, ingår avtal om att inrätta gemensamma anläggningar för omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall. En princip om exklusivt nationellt ansvar för hanteringen av använt kärnbränsle står således i överensstämmelse med existerande reglering på multilateral nivå.

Ur ett politiskt perspektiv har emellertid tanken om exklusivt nationellt ansvar kommit att utmanas under det senaste decenniet.

Det centrala elementet i övervakningen av Icke-spridningsavtalets förpliktelser är att etablera kontroll över särskilda klyvbara material med möjliga militära tillämpningsområden, framförallt Plutonium och höggradigt anrikat Uran, genom hela kärnbränslecykeln inklusive dess slutsteg. Sedan 1990-talets inledning har ökade hot om kärnvapenspridning kommit att konkretiseras med referens till risken för att terroristgrupper ska erhålla kontroll över massförstörelsevapen och misstanken om att vissa staters utveckling av civila kärnenergi-program också innefattar

<sup>187</sup> Se ovan ss 60–65. Jämför även /Müller 2005b, Rauf and Simpson 2004, Walker 2004/.

<sup>188</sup> Frågan om tolkning av artikel kom att diskuteras vid 2005 års översynskonferens om Icke-spridningsavtalets tillämpning utan att någon enighet kunde uppnås. Se /NPT/CONF.2005/WP.57, NPT/CONF.2005/WP.50/.

ambitionen att utveckla en nationell kärnvapenarsenal. Denna hotbild har accentuerats av att allt fler stater fattat beslut om att utveckla civila kärnenergiprogram och därmed anammar kärntechnologisk kunskap som även kan användas för militära tillämpningar.

I debatten återfinns idag två olika principiella tankelinjer om vilka förändringar som krävs för att skärpa tillämpningen av icke-spridningsregimen i syfte att balansera denna nya hotbild. Båda dessa innebär en internationalisering av kärnbränslecykeln, metoderna för att uppnå detta skiljer sig emellertid åt.

Den första av dessa tankelinjer har framförallt utvecklats genom diskussioner och utredningar inom ramen för IAEA. Denna bygger på en tilltro till att stater kan övertygas om rationaliteten i att delta i bilaterala eller regionala samarbetsstrukturer i syfte att etablera multinationella anläggningar för hantering av kärnbränslecykelns spridningskänsliga moment, inklusive dess slutsteg. Utgångspunkten är således de deltagande staternas acceptans, inte en formell begränsning av den suveränitet ifråga om att bedriva en civil kärnenergi verksamhet som uttrycks i Icke-spridningsavtalets artikel IV. Det nationella ansvaret kan, om staterna så önskar, verkställas genom internationellt samarbete. Förslag om en internationalisering av kärnbränslecykelns slutsteg, genom mellanstatliga överenskommelser om inrättandet av multinationella slutförvaringsanläggningar, återkommer i ett flertal aktuella rapporter från IAEA. I samtliga rapporter understryks konsekvent att eventuella framtida multinationella slutförvaringsanläggningar kan komma att utgöra ett komplement till, inte en ersättning av, nationella slutförvaringssystem. Förslagen har motiverats med argument som bygger såväl på en säkerhetspolitisk som på en ekonomisk/teknologisk rationalitet. Det ska emellertid observeras att efter 2000 har motiven grundade på ekonomiska och tekniska skalfördelar fått träda tillbaka för en säkerhetspolitiskt grundad argumentation.

Den andra av dessa tankelinjer, som presenterats av bland annat den amerikanska administrationen, har en tvingande prägel och motiveras enbart av en säkerhetspolitisk rationalitet. Innebörden av denna är att icke-kärnvapenstater, alternativt icke-etablerade bränslecykelstater, förbjuds att kontrollera den teknologi som krävs för att bedriva en fullständig kärnbränslecykel; anrikning, upparbetning samt slutförvaring. Därmed skulle en internationalisering komma till stånd där den begränsade kretsen av bränslecykelstater påtar sig ett ansvar för omhändertagande av använt kärnbränsle. Den konkreta utformningen av innebörden i ett sådant ansvar, och hur det ska fördelas inom gruppen av bränslecykelstater utgör emellertid ännu en utestående fråga.

Att etablera en rättslig förpliktelse för stater att överge nationella lösningar till förmån för multilaterala arrangemang rörande de säkerhetspolitiskt känsliga delarna av kärnbränslecykeln är sannolikt mycket svårt ur ett politiskt/rättsligt perspektiv. Detta skulle innebära att asymmetrin mellan kärnvapen och icke-kärnvapenstater accentuerades, alternativt att en ny svårkalibrerad asymmetrisk balans mellan bränslecykelstater och icke-bränslecykelstater etablerades. En sådan utveckling förutsätter en förändring av Icke-spridningsavtalets artikel IV i vilket alla staters suveränitet rörande utvecklingen av en civil kärnkraftsindustri bekräftas. Teoretiskt kan en sådan förändring komma tillstånd antingen genom en omförhandling av avtalet eller genom en tolkningsförklaring accepterad av alla avtalsparter. Vid förhandlingarna om Icke-spridningsavtalet utgjorde detta stadgande ett grundläggande villkor för att etablera en acceptabel balans i det asymmetriska förhållandet mellan kärnvapenstater och icke-kärnvapenstater. Det är troligtvis mycket svårt för avtalets parter att uppnå en nödvändig samsyn i en fråga som rubbar denna balans. En grundläggande förutsättning för en sådan förändring är sannolikt att de legala kärnvapenmakterna påtar sig definitiva förpliktelser om total nedrustning av de befintliga nukleära arsenalerna i enlighet med Icke-spridningsavtalets artikel VI. Om förverkligad, skulle denna tänkta utveckling vidare innebära att den faktiska kontrollen över demarkationslinjen mellan civil och militär tillämpning av kärntechnologi till stor del överfördes till de kärnvapenstater som dominerar Nuclear Suppliers Group (NSG). Detta kan beskrivas som en form av selektiv plurilateralism som sannolikt skulle leda till en marginalisering av IAEA.

På den internationella arenan återfinns således idag uttalade argument för en internationalisering av kärnbränslecykeln, inklusive dess slutsteg. Även om formerna för en sådan internationalisering ännu saknar konkretion, måste alla stater som bedriver en kärnenergiverksamhet förhålla sig till dessa argument. I detta sammanhang bör det speciellt noteras att hotet om ett plurilateralt agerande från kärnvapenstaterna, inom ramen för NSG, kan komma att generera motiv för icke-kärnvapenstater att värna den multilaterala IAEA-strukturen genom att ingå överenskommelser om multinationella anläggningar. Avsaknaden av officiella svenska inlägg i denna debatt är slående.

Slutligen ska det observeras att debatten kring multinationella slutförvaringslösningar utgår från att direkt slutdeponering av använt kärnbränsle är en gängse använd metod för kärnbränslecykelns slutsteg. I ett längre tidsperspektiv är detta emellertid långt ifrån givet.

Tanken om en bränslecykel baserad på upparbetning av använt kärnbränsle där Plutonium separeras för framtida användning som bränsle i brytdreaktorer övergavs av de flesta stater i början av 1980-talet. Detta systemskifte motiverades då främst av att en spridning av upparbetningsteknologi och en där av följande omfattande plutoniumproduktion, skulle kunna leda till ökade risker för kärnvapensspridning. Sedan 1990-talet har emellertid tecken på en omsvängning i denna fråga blivit allt mer tydliga och argument resas för en renässans av en moderniserad upparbetningsstrategi. Den amerikanska regeringen presenterade i maj 2001 ett initiativ till att ompröva principen om direkt slutförvaring av använt kärnbränsle och att återuppta forskning och utveckling av teknologier för framtida upparbetning /von Hippel 2001/. Även i Europa har under det senaste decenniet frågan om utveckling av tekniska lösningar som kan utgöra alternativ till direkt slutförvaring kommit att diskuteras intensivt och omfattande resurser har avsatts för forskning kring transmutationsteknologi.<sup>189</sup> Om denna forskning leder till kommersiellt fungerande tillämpningar kommer detta oundvikligen att generera starka argument för internationellt samarbete rörande kärnbränslecykeln. Detta då sannolikt endast mycket få stater ensamma förmår att bära kostnaderna för de nödvändiga investeringarna. De visioner om internationella kärnbränslecentra som presenterades av IAEA i mitten av 1970-talet kan då komma att te sig moderna och ändamålsenliga.

---

<sup>189</sup> En god beskrivning av transmutationsteknologin och de förhoppningar som knyts till denna återfinns i /Wallenius 2005/. I Ryssland, Japan, USA och inom EU sker idag omfattande ekonomiska satsningar på forskning för utveckling av transmutationsteknik. Det kan noteras att i Sverige bedrivs, på regeringens initiativ, forskning rörande upparbetning genom transmutation som ett möjligt framtida alternativ till direkt slutförvaring av använt kärnbränsle. Angående dessa forskningsinsatser se /SOU 2004:67 ss 323–381/.

## 4 Är kärnavfall ett bekymmer för EU eller medlemsstaterna? – om kärnavfallsfrågan och principen om nationellt ansvar i EG-fördraget och Euratom-fördraget

### 4.1 Inledning

Det förefaller nödvändigt att EU:s medlemsstater gemensamt diskuterar frågor om kärnkraft. Frågans karaktär är av sådan art att den innebär riskhantering, inte bara nationellt, utan också europeiskt och globalt. Säkerhet kring driften av reaktorer samt transporter och förvaring av radioaktivt avfall är frågor som berör samtliga medlemsstater eftersom konsekvenserna av bristande säkerhet kan komma att drabba medlemsstaterna, såväl som andra stater, gemensamt.<sup>190</sup> Erkännandet av kärnkraftens och den joniserande strålningens potentiella risker har genererat rättslig reglering inom flera olika sektorer; kontroll av radioaktiva ämnen; skydd av arbetstagare och allmänheten från strålningens negativa effekter; säkerhetskontroll i relation till användning och miljöskydd. EU har idag gemensam reglering, om än begränsad, inom samtliga av dessa områden. Däremot finns det till dags dato mycket lite politiskt och rättsligt agerande på gemensam nivå som direkt påverkat formerna för det slutliga omhändertagandet av avfall. Den förhärskande principen på området synes vara den om *nationellt ansvar*, trots att konsekvenserna av bristen på sådant nationellt ansvar i högsta grad är *gemensamt (ansvar)* /Norrby 2001/. Gemensamma, tvingande regler lyser dock med sin frånvaro. Frånvaron av ett gemensamt regelverk beträffande slutförvaringsfrågan behöver dock inte innebära att gemenskapen inte agerat på ett sätt som berör eller har potential att beröra frågan.

I denna del av framställningen ges en översiktlig beskrivning av utvecklingen och betydelsen av en europeisk strategi för hanteringen av spörsmål relaterade till slutlig förvaring av kärnavfall. Vidare diskuteras möjligheterna att på EU-nivå anta lagstiftning som påverkar medlemsstaternas slutförvaring av högaktivt kärnavfall samt de potentiella förutsättningarna för en rättslig prövning av befintlig nationell lagstiftning på området.

### 4.2 Euratom-fördragets tillkomst och betydelse

Fördrag om upprättandet av den Europeiska atomenergigemenskapen, Euratom-fördraget, är en av EU:s grundläggande fördragstexter. Det är en reglering som speglar 1950-talets behov av gemensam hantering av den då framväxande kärntekniken. Regleringen i Euratom-fördraget omfattar strålskydd, bränsleförsörjning, förhindrande av spridning genom säkerhetskontroll samt gemensamma åtgärder som forskning och information. På områdena för strålskydd, försörjning och säkerhetskontroll får kommissionen en supranationell funktion. Men, även om frågor om strålskydd får en supranationell styrning kvarstår dock frågor om säkerhet vid kärnteknisk verksamhet under nationell kontroll, detta gäller även för verksamhet vid hantering av använt kärnbränsle. EG-domstolen har dock senare också bekräftat Euratom-fördragets potentiella lagstiftningskompetens på området för kärnteknisk verksamhet, även om denna kompetens inte berör kompetensen att uppföra kärntekniska anläggningar /Mål C-29/99/.

<sup>190</sup> Beck använder kärnkraften som exempel på ett uttryck för risksamhället. Ett exempel vars risk är så omfattande att den blir bestämmande för samhällslogiken /Beck 2000/.

## 4.2.1 Historisk bakgrund

Euratom-fördraget trädde i kraft 1 januari 1958, samtidigt som EEG-fördraget. Euratom och EEG förbereddes i samma process och de båda fördragen tar sin formella utgångspunkt i ett av Benelux-länderna upprättat PM i maj 1955. Denna PM behandlar en fördjupad ekonomisk integration samt en gemensam utveckling för en fredlig användning av kärnkraften.<sup>191</sup> Euratom kan alltså ses som en spegling av att medlemsstaterna på 50-talet såg kärnkraften som lika ekonomiskt och militärt värdefullt som kol och stål och ett sätt att minska behovet av olja till stegrande priser från främst Mellanöstern, vilket aktualiserats under Suez-krisen 1956–57, se /Polach 1964/. Denna syn ska också förknippas med det av USA inspirerade FN-samarbetet som introducerades under samma tidsperiod.

I början av femtiotalet var kunskapen om kärnfysik hög även utanför de stater som utvecklat kärnvapen, varför flertalet länder började anse att det var meningslöst att fortsätta hemlighetsmakeriet. 1953 föreslog USA:s president Eisenhower i sitt ”Atoms for Peace”-tal<sup>192</sup> inför FN:s generalförsamling att en internationell organisation för kontroll av kärnenergin användning skulle bildas. Syftet var givetvis att skapa en internationell kontroll av att spridningen av kunskap inte användes på ett otillbörligt sätt. Därefter organiserade FN ”the first UN Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy” i januari 1955. Flertalet hemligstämplade uppgifter släpptes vid konferensen och kärnvapenstaterna lovade att sälja både naturligt och anrikat uran till stater som önskade utveckla civila kärnprogram /Howlett 1990 s 42 f/. Atomenergin skulle ställas i det ”fredliga framåtskridandets tjänst” och FN:s kommande internationella atomenergiorgan, IAEA, skulle kontrollera handeln och användningen av kärnmaterial och teknologi. FN-konferensen 1955 blev således grundbulten för IAEA och en stadga för organisationen kunde enhälligt antas av FN:s medlemsstater 23 oktober 1956.

Parallellt med diskussionerna i FN möttes företrädare för de sex ESKG-staterna (Europeiska Stål- och Kolgemenskapen, de sex ursprungsländerna: Tyskland, Frankrike, Italien, Belgien, Nederländerna och Luxemburg) vid ett möte Messina i juni 1955 i syfte att diskutera den av Benelux-länderna presenterade PM:n.<sup>193</sup> I den resolution som antogs vid detta möte, vilken i stort reflekterar den av Benelux framarbetade PM:n, identifieras kärnkraften som ett perspektiv för en ny industriell revolution varför de sex ESKG-staterna uttrycker sin strävan mot gemensam utveckling och kontroll av atomenergiområdet.<sup>194</sup> Tillfället var ypperligt för ett ”funktionellt” gemensamt initiativ på europeisk bas. Genom resolutionen sammankallas också en regeringskonferens för att arbeta fram ett förslag till fördragstext, å ena sidan på det ekonomiska området och å andra sidan på atomområdet. Kommittén, som leds av den belgiska utrikesministern Spaak, presenterar sina resultat inför medlemsstaterna i den så kallade ”Spaak-rapporten”, det dokument som lägger grunden till EEG- och Euratom-fördragen vilka sedan undertecknades i Rom den 27 mars, 1957. Spaak-rapporten är tillsammans med Euratom-fördraget de huvudsakliga källorna för uttolkande av avsikterna med fördraget.<sup>195</sup> Även om de tre gemenskaperna är sprungna ur tre autonoma fördragstexter ska deras självständighet ses med försiktighet. Intentionen i 1950-talets tillkomstprocess var att gemenskaperna skulle forma en funktionell enhet och fördragen är också del av samma rättsliga system, jämför /Hartley 2003/.

<sup>191</sup> Memorandum from the Benelux countries to the Member States of the ECSC, 18 May 1955. Publicerat i /Patijn 1970 s 93 ff/.

<sup>192</sup> Address by Mr. Dwight D. Eisenhower, President of the United States of America, to the 470th Plenary Meeting of the United Nations General Assembly

<sup>193</sup> Förslaget förbereddes av ländernas utrikesministrar Spaak, Beyen och Beck. Se /Weilemann 1983 s 17 ff/.

<sup>194</sup> Resolution adopted by the Foreign Ministers of the Member States of the ECSC at the Messina Conference, 1 and 2 June 1955 /Patijn 1970 s 101 ff/.

<sup>195</sup> Se om Spaak-rapporten i /Weilemann 1983 s 81 ff/.



Syftet med Euratom är flera men tyngdpunkten ligger i att å ena sidan reglera nyttjandet av kärnenergi och underlätta användningen och utvecklingen av kärnkraft för energiframställning, och å andra sidan lägga denna under gemensam kontroll för att undvika missbruk av kärnkraften (så kallade safeguards). En tredje uppgift är att verka för avlägsnande av farorna för befolkningens hälsa och liv.<sup>196</sup>

Fördraget specificerar gemenskapens verksamhet i artikel 2.

”För att fullgöra sin uppgift skall gemenskapen i den ordning som anges i detta fördrag

- a. främja forskning och säkerställa spridning av teknisk information,
- b. uppställa enhetliga säkerhetsnormer för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd samt övervaka tillämpningen av dessa normer,
- c. underlätta investeringar och, särskilt genom att uppmuntra initiativ från företagens sida, säkerställa att sådana viktiga anläggningar kommer till stånd som behövs för utvecklingen av kärnenergin inom gemenskapen,
- d. tillförsäkra samtliga förbrukare inom gemenskapen en regelbunden och rättvis försörjning med malmer och kärnbränslen,
- e. genom lämplig kontroll garantera att kärnmaterial inte används för andra ändamål än sådana för vilka de är avsedda,
- f. utöva den äganderätt som tillkommer gemenskapen med avseende på speciella klyvbara material,
- g. säkerställa goda avsättningsmöjligheter och tillgång till de bästa tekniska hjälpmedel genom att upprätta en gemensam marknad för speciell materiel och utrustning, genom fria kapitalrörelser för investeringar på kärnenergiområdet och genom frihet för specialister att vara anställda inom gemenskapen,
- h. upprätta sådana förbindelser med andra länder och internationella organisationer som är ägnade att främja framsteg i samband med den fredliga användningen av kärnenergin.”

Fördragets reglering av dessa syften är ett system av stark supranationell karaktär präglad av försörjningsmonopol och offentligt ägande av allt kärnmaterial, samtidigt som privata aktörer tillåts använda kärnmaterial på en fri energimarknad. Även om paralleller kan dras mellan *gemensam försörjningspolitik* till andra områden där *gemensam* används som beteckning för ett politiskt område, till exempel gemensam jordbrukspolitik – gemensam handelspolitik – gemensam marknad, så till vida att det är en beteckning för exklusivitet och spärrverkan,<sup>197</sup> föreligger stora skillnader mellan Euratom- och EG-fördraget.

Euratom-fördragets rättsliga struktur är en stark kontrast till den marknadsfrihet, med undantag av jordbrukspolitiken, som återfinns i EG-fördraget och är ett resultat av kompromisser mellan Frankrike, som förespråkare för centralisering, och de övriga medlemsstaterna /Bouquet 2001 s 8–9/. Förklaringen till särreglering står att finna i de stora investeringar som (ansågs) kräv(a)s för att bedriva produktion av elenergi med kärnkraft. Kapitel 4 i Euratom-fördraget om investeringar återspeglar tron på att en ensam medlemsstat inte hade kunnat investera i en infrastruktur som klarar en försörjning genom hela kärnbränslecykeln, från uran till upparbetning eller slutförvar. Alla led i denna cykel kräver omfattande investeringar varför gemensamma projekt förefaller rationella.

Euratom-fördragets och en gemensam europeisk myndighets rationella grund återfinns således i att det krävs en kraft för att överblicka investerings- och samarbetsbehoven för tillgodoseende av kärnenergi. Denna grund ska kopplas till den fria rörligheten av produktionsfaktorer på

<sup>196</sup> Se ingressen till Euratomfördraget.

<sup>197</sup> Exklusivitetsprincipen eller företrädesprincipen innebär att EG-rätten har företräde vid en normkonflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Spärrverkan innebär att en medlemsstat till följd av reglering på gemensam nivå är förhindrad att anta lagstiftning som täcker samma område. Spärrverkansdoktrinen är således en följd av principen om exklusivitet.

atomområdet (artikel 93 Euratom), gemensamma företag (kapitel 5 Euratom) och en gemensam reglering av försörjningen med malmer, råmaterial och speciella klyvbara material (kapitel 6 Euratom).

Inspirationen till den centraliserade modellen med försörjnings- och ägandemonopol återfinns i den 1954 införda amerikanska *Atomic Energy Act*. Situationen under 1950-talet beskrivs som att européerna, kanske inte helt oväntat, stod under starkt diplomatiskt inflytande från USA under förhandlingarna om Euratom.<sup>198</sup> USA ska också ha ställt som ultimatum för export av anrikat uran till den nya gemenskapen att försörjningsfrågor och ägande reglerades hos en central myndighet under gemensam kontroll. Detta vederläggs också av att det första samarbetsavtalet mellan Euratom och USA om erkännande av Euratom-fördragets system för *tillförsäkrande, ägande och försörjningskontroll* och tillåtelse av export av bränsle kunde slutas 1958, strax efter ikraftträdandet av Euratom-fördraget.<sup>199</sup>

Euratom-fördragets bestämmelser stod alltså under starkt inflytande från USA. Den särpräglade äganderättskonstruktionen av speciella klyvbara material i Euratom-fördraget kan förklaras med att USA, liksom Storbritannien, vid denna tid hade en liknande konstruktion i sin lagstiftning. Förklaringen till detta var givetvis den potentiella möjligheten att använda sådana material för militära ändamål.<sup>200</sup> Värt att notera är dock att det amerikanska systemet för ägande med början 1964 genom antagandet av *Private Ownership of Special Nuclear Materials Act*, successivt omstöptes genom att först göra privat ägande möjligt och från 1973 obligatoriskt. Euratom-fördragets regler kvarstår dock i princip oförändrade även om den främsta anledningen till deras införande har försvunnit /Bouquet 2001 s 9/.

De av Euratom-fördragets uppgifter som för denna framställning är mest centrala är de i artikel 2 nämnda punkterna b) och d-e-f). Det använda kärnbränslets hantering är en central säkerhetsfråga med direkta implikationer för människors hälsa och miljöutveckling. Vem som ytterst förfogar över kärnmaterial är starkt kopplat till frågan om säkerhet, eftersom den som ansvarar för säkerheten genom reglering och kontroll nödvändigtvis också behöver besitta full förfoganderätt över det material som är föremål för reglering.

#### 4.2.2 Euratom-fördragets praktiska betydelse

Under åren har Euratom-fördraget kommit att få varierande betydelse i förhållande till de med fördraget angivna syften. Kärnenergin fick till exempel under de inledande åren inte den expansion som förutspåts utan ryggraden i projektet synes under denna period ha varit forskning och utvecklingsprojekt. Ett annat exempel är bränsleförsörjningen samt den äganderätt till det som benämns speciella klyvbara material som Euratom-fördraget placerar hos gemenskapen, artikel 52 och 86 Euratom.

Bränsleförsörjningen innebär i princip att en producent ska erbjuda försörjningsmyndigheten sitt potentiella bränsle i form av malm, råmaterial och speciella klyvbara material, samtidigt som konsumenterna av dylika produkter fortlöpande informerar samma myndighet om sina behov och önskemål. Om förköpsrätten inte utnyttjas kan producenten behålla materialet eller sälja det vidare. I praktiken kom denna reglering att redan inledningsvis att få liten betydelse eftersom (de ursprungliga sex) medlemsländernas försörjning av bränsle till stor del kom att ske genom import av anrikat bränsle från först Nordamerika, och sedan också Storbritannien (medlem av EG 1973) och Sovjetunionen.

<sup>198</sup> Se om diskussioner kring USA:s tidiga inflytande över Euratom /Howlett 1990 s 25 ff och särskilt s 37 ff/.

<sup>199</sup> /OJ L 17/ 19.3.1959 s 309 och 312. USA hade dock redan tidigare handlat med enskilda europeiska stater men Euratom-avtalet ökade volymerna i handels med bränsle.

<sup>200</sup> Paradoxalt nog är dock kärnmaterial för militärt ändamål undantaget från Euratom-fördragets bestämmelser, men trots detta tillerkännes Euratom äganderätt till civilt material.

Bränsleförsörjningen är regleringstekniskt utformad som en optionsrätt innebärande att gemenskapen, i det fall att det råder brist på uran, kan förvärva och sedan fördela bränsle till gemenskapens medlemsstater. Någon brist på uran har dock aldrig uppstått. Tvärtom förefaller det vara så att det råder ett överflöd i tillgång på uran varför regelverket om försörjning och optionsrätt ansetts obsolet, reglerna har dock kommit att få betydelse i EG-domstolens praxis.<sup>201</sup> Medlemsstaternas problem är dock snarast att hantera ett utbudsöverskott.

På området för strålskydd och kärnsäkerhet har gemenskapen utformat flertalet sekundär-rättsliga rättsakter som bland annat behandlar strålskydd i syfte att säkerställa *grundläggande normer* (basic standards).<sup>202</sup> Redan i Spaak-rapporten påpekades denna tredje uppgift även om fördraget sedan endast kom att innehålla begränsade befogenheter på detta område jämfört med bränsleförsörjningens och ägandets supranationella struktur.<sup>203</sup> Avsikten med grundläggande normer är att gemenskapens medlemsländer ska tillämpa ett enhetligt system för strålskydd. Ingen av dessa sekundärrättsliga rättsakter har dock adresserat frågan om kärnavfallens slutliga förvaring.

Här föreligger en viktig skiljelinje där säkerhetsregler kring kärnkraftsanläggningar inte varit föremål för gemensam lagstiftning, utan är en nationell angelägenhet med ledning av viss icke-bindande reglering från kommissionens sida.<sup>204</sup> Av detta följer också att reglering kring läge, utformning, konstruktion, verksamhet, montering och nedmontering inte har omfattats av strålskyddsregleringen.<sup>205</sup>

## **4.3 Kompetensfördelning i kärnavfallsfrågan – Euratom-fördragets inverkan**

### **4.3.1 Strålskydd och kärnenergisäkerhet**

Frågan uppstår då huruvida det över huvud taget är möjligt för gemenskapen att anta normer om medlemsstaternas kärnavfallshantering. Vi ska därför närmare undersöka hur diverse reglering i Euratomfördraget samt EG-fördraget på olika sätt eventuellt kan användas som rättslig grund för dylika regler.

<sup>201</sup> Se /Bouquet 2001/. EG-domstolen i /Mål 7/71, Mål C-161/97P/. Se också kartläggning av försörjningsbehov av Euratom Supply Agency, Annual Report 2005, 2006-05-18, European Commission – Luxembourg. Här kan noteras att just urantillgången är den del av bränslekedjan där EU inte är självförsörjande även om EU potentiellt kan försörja sig med uran. Europa har dock endast ca 2 % av världens urantillgångar och har inte klarat att bryta denna uran till priser som är i närheten av världsmarknadspriserna varför EU väljer att importera. Se vidare s 18 i /KOM(00) 769 slutlig/. Sedan december 2000 har dock spot-priserna på uran ökat med 1 000 % (från 6,40 \$ i dec 2000 till 63 \$ per lb den 17 nov 2006. Uppgiften om pris är hämtad från [www.uranium.info](http://www.uranium.info). Om denna utveckling fortsätter kan det således bli lönsamt att bryta uran också inom EU. Notera att det finns möjlighet att inom ramarna för Euratom att utöva påtryckning för brytning av urantillgångar, artikel 52.2b och artikel 70. Någon optionsrätt till obruten malm föreligger dock inte.

<sup>202</sup> Rättslig grund för antagande av minimistandarder för säkerhet är artikel 31/32. Denna rättsliga grund har använts för antagande av direktiv som ställer grundläggande krav på skydds nivåer avseende joniserande strålning, till exempel direktiv 92/3/Euratom om övervakning och kontroll av transport av radioaktivt avfall mellan medlemsstater samt till och från gemenskapen, EGT L 035, 12.2.92 s 24–28 och rådets direktiv 96/29/Euratom av den 13 maj 1996 om fastställande av grundläggande säkerhetsnormer för skydd av arbetstagarnas och allmänhetens hälsa mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning, EGT L 159, 29.6.1996, s 1. Ett undantag utgör ”the Nuclear Package”.

<sup>203</sup> Se /Weilemann 1983 s 81 ff/, för beskrivning av reaktioner och innehåll i Spaak-rapportens delar om atomsamarbete.

<sup>204</sup> På denna punkt var redan Spaak-rapporten något avhållande.

<sup>205</sup> /True 2003 s 668/. Se vidare i GA Jacobs förslag till avgörande i /Mål C-29/99/ särskilt s 133 ff.

Reglerna om hälsoskydd i Euratomfördraget har använts som rättslig grund både för antagande av regler kring kärnsäkerhet och strålskydd. Här kan noteras att den, under den tidsperiod som fördraget upprättades, förhärskande föreställningen synes ha varit att *kärnsäkerhet* främst avsåg teknisk säkerhet i kärnenergianläggningar medan *strålskydd* avsåg högsta exponering och dosgränser för anställda och befolkning i stort. Idag föreligger inte denna uppdelning eftersom strålskyddet också syftar till att begränsa exponering genom ökad kontroll av säkerhet vid till exempel kärnenergianläggningar. Om strålskydd ska ha någon praktisk effekt måste man försöka identifiera strålningens källor och vidare måste säkerheten kring en viss källa föreskriva att strålningen hålls på en nivå som understiger skadliga effekter.

#### 4.3.2 Euratom-fördragets reglering om hälsoskydd i artikel 30–39

Som påpekades ovan i 2.2 förutsågs redan i Spaak-rapporten att ett samarbete kring atomenergin krävde gemensamma minimiregler för reglering av kärnenergianläggning samt för villkoren kring förvaring, transport och behandling av kärnmaterial kopplat till en kontinuerlig övervakning av kärnenergianläggning av myndigheter från medlemsstaterna men under gemenskapens kontroll. Det gemensamma agerandet kan endast bedrivas under relativt begränsade former.

I fördraget efterfrågas lagstiftning om *grundläggande normer* för befolkningens och arbetstagarnas hälsoskydd, genom till exempel hälsokontroller, mot de faror som uppstår till följd av joniserande strålning. Med grundläggande normer avses högsta tillåtliga doser, exponering och kontamination (artikel 30–33). Vidare innehåller fördraget krav på anmälning och hörande i fall då en medlemsstat bedriver riskfyllda experiment (artikel 34) eller planerar deponering av radioaktivt avfall (artikel 37). Syftet med de senare reglerna är att åstadkomma en notifiering vid förhöjd risk av kontamination som kan ligga någon annan medlemsstat till last.

Här kan dock noteras att de åtgärder som kan vidtas är återhållsamma och präglas av stort utrymme för medlemsstaterna. Medlemsstaterna har till exempel en skyldighet att inrätta kontrollanläggningar för att mäta strålning från en kärnenergianläggning (artikel 35.1), men gemenskapen har ej uttryckligen mandatet att kontrollera kärnenergianläggningen eller själva källan för eventuell strålning utan endast kontrollanläggningen (artikel 35.2).

Vidare kan noteras att artikel 37 Euratomfördraget föreskriver att ”varje medlemsstat ska tillhandahålla kommissionen allmänna upplysningar om varje plan för radioaktivt avfall av alla slag, som gör det möjligt att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i någon annan medlemsstat”. Artikel 37, som är tillämplig också i förhållande till upprättande av en slutförvarsanläggning, innehåller samma typ av återhållsamhet. För att informationsplikt ska föreligga krävs att medlemsstaten gör en bedömning om gränsöverskridande risk. Samtidigt får kommissionen enligt detta system en viktig roll i följandet av kärnkraftsindustrins utveckling /Mål 187/87 ss 12–13/.

De rättsakter som kan utfärdas för att säkerställa hälsoskyddsintresset, utöver antagandet av de grundläggande normerna, är *rekommendationer* i syfte att säkerställa harmonisering. Harmoniserande lagstiftning i form av direktiv kan endast antas i brådskande fall och då som en åtgärd för att få till stånd en anpassning av lagstiftning hos en medlemsstat (artikel 38.2). Det innebär att lagstiftningskompetensen på området är svag.

I ljuset av det ovan beskrivna regelverket om hälsoskydd drar GA Jacobs i sitt förslag till avgörande i /Mål C-29/99/, slutsatsen att den i Euratomfördraget gjorda uppdelningen mellan strålskydd och kärnsäkerhet ska respekteras.<sup>206</sup> Bestämmelserna rör inte direkt valet av plats eller tillstånd för en kärnenergianläggning och inte heller drift och exploatering av kärnenergianläggningar, utan är ett generellt skydd mot joniserande strålning vars källa kan vara en annan än en kärnenergianläggning. Detta skulle då innebära att den tekniska kontrollen

<sup>206</sup> Förslag till avgörande av GA Jacobs i /Mål C-29/99/ s 138 ff.

över kärnenergianläggningar faller inom medlemsstaternas exklusiva kompetensområde.<sup>207</sup> På strålskyddsområdet föreligger dock delad, men begränsad kompetens, vilken yttrar sig inte minst i fördragets uttalade syfte samt möjligheten att ompröva och komplettera de grundläggande normerna (artikel 32). Det faller sig naturligt att öppna för en framtida förändring av regler på ett område där den tekniska utvecklingen kan leda till ökad kunskap om strålning och strålskydd. Särskilt aktuellt blev dylika förändringar också efter kärnenergiolyckan i Tjernobylen den 26 april 1986.<sup>208</sup>

De grundläggande normer som antagits för främjandet av hälsoskyddet samt den kompetens som finns för att komplettera och definiera dessa är i sig brett formulerade i Euratom. Genom EG-domstolens domar kan man också dra vissa slutsatser kring deras användande. Hälsoskyddsreglerna är en sammanhängande helhet som de facto ger kommissionen kompetens att vidta åtgärder för skydd av befolkning och miljö mot riskerna för radioaktiv strålning. Noterbart för hanteringen av kärnavfall är härvid att de grundläggande normerna är tillämpliga på strålning oavsett källa och alltså inte begränsat tillämpliga på själva strålningskällan som till exempel från kärnenergianläggningar. Även nedsmutsat materiel omfattas av hälsoskyddsreglerna /Mål C-70/88/.

Av avgörandet i /Mål C-29/99 ss 74 och 89/ följer också att skapandet av ett system för godkännande av uppförande eller drift av en kärnenergianläggning faller utanför gemenskapens kompetens och således är en fråga för medlemsstaterna att reglera. Trots detta kan kompetens på hälsoområdet innebära en överlappning in på medlemsstaternas område, varför ett system för godkännande av säkerhetsplaner enligt EG-domstolen *inte* är ett övertramp i kompetenshänseende /Mål C-29/99 s 89/. Detta resonemang är grundat på att skydd mot strålning rimligen inte kan utföras utan att dess källor kontrolleras.<sup>209</sup>

#### 4.3.3 Avfall eller resurs? – om synen på använt kärnbränsle i svensk rätt

Från en teknisk utgångspunkt utgör använt kärnbränsle en bränsleresurs. Efter upparbetning kan det använda kärnbränslet återanvändas, till exempel upparbetas eller transmutteras. Eftersom de processer som finns för återanvändning är tekniskt komplexa och potentiellt riskfyllda har flera länder, däribland Sverige, en mycket restriktiv hållning till återanvändning av använt kärnbränsle.

I Sverige har upparbetningslinjen övergivits politiskt även om det inte finns något uttryckligt rättsligt förbud i kärntekniklagen (1984:3) mot densamma. Nämnda lags definition av kärnavfall i 2 § s 3 a är *använt kärnbränsle som har placerats i slutförvar*. Detta innebär att svensk rättslig reglering inte utesluter att kärnbränsle som använts i en kärnreaktor i Sverige används som en bränsleresurs, det vill säga upparbetas.

I Sverige övergavs upparbetningsstrategin genom antagandet av KBS-3 1983. Denna rapport från kärnenergiproducenterna förordade slutförvaring av använt bränsle och med valet av denna strategi fick kärnenergiproducenterna 1983 tillstånd att ladda reaktorerna Forsmark 3 och Oskarshamn 3. Upparbetningslinjen övergavs av politiska såväl som av ekonomiska och tekniska skäl. Eftersom plutonium används vid upparbetning föreligger en risk för användning av annat än ”fredlig” användning. Kärnkraften var vid början av 1980-talet också ifrågasatt säkerhetsmässigt bland annat efter incidenten i Three Mile Island 28 april 1979.<sup>210</sup> Ekonomiskt var upparbetning inte heller försvarbart eftersom upparbetning är en kostsam procedur och på

<sup>207</sup> Gemenskapens huvudsakliga agerande på detta område är 1975 och 1992 års resolutioner från rådet. /OJ C 185/ 14.08.75 s 1 och /OJ C 172/ 08.07.92 s 2.

<sup>208</sup> Förslag till avgörande av GA Jacobs i /Mål C-29/99 s 143/.

<sup>209</sup> Se vidare om denna överlappning i kompetenshänseende i /True 2003 s 674/.

<sup>210</sup> Olyckan skedde dagen efter att SKI godkänt KBS-I rapporten vilken lade fast att avtal om upparbetning av använt kärnbränsle kunde ske, ett krav enligt lag (1977:140) om särskilt tillstånd att tillföra kärnreaktor kärnbränsle, m m.

1980-talet var priset på uran fortfarande lågt. Slutligen ska anmärkas att även om upparbetning sker så undkommer man inte heller slutförvaringsfrågan. Det föreligger således ingen motsatsställning mellan upparbetning respektive slutförvar och Sverige har inte heller övergivit forskning om till exempel transmutation, se /SOU 2004:67 s 323–384/.

Sammantaget kan dock noteras att KBS-3-metoden om direktdeponering förefaller vald av en mängd goda anledningar. I rättslig reglering utesluts dock inga andra metoder. Detta kan ses som en konsekvens av att den svenska modellen för kärnenergiproduktion ställt som villkor att frågan hur använt kärnbränsle ska tas om hand på ett övertygande sätt ska besvaras av kärnenergiproducenterna. Politisk och rättslig acceptans sker sedan genom prövning enligt relevant lagstiftning så som kärntekniklagen, strålskyddslagstiftning och miljöbalken. För bibehållen balans i denna modell förutsätts dock att svensk rättslig kompetens på området kvarstår.

#### 4.3.4 Euratom-fördragets reglering om ägande- och optionsrätt

Vid slutandet av Euratomfördraget förelåg en rad energipolitiska oklarheter. Detta gällde inte minst den roll som atomenergin skulle komma att spela i balansen mellan olika energikällor. Generellt kan sägas att det förelåg en övertro på atomenergens potential under 1950-talet och att de produktionsnivåer som förutspåddes för 1960-talet först kom att nås under 1970- och 1980-talen. Även bränsleförsörjningen var vid denna tidpunkt svårbedömd samtidigt som det var uppenbart att det förelåg kontrollbehov av de klyvbara material som fanns inom Euratomområdet då dessa skulle kunna användas till annat än energiframställning. Dessa behov finns också listade som grundläggande mål för Euratom /Kol- och Stålundionen – EURATOM s 52 f/.

Fördragets modell för försörjning och kontroll innehåller å ena sidan ett fastslående av principen om tillgång på lika villkor till allt kärnmaterial för förbrukare samt en sats om gemensam försörjningspolitik och å andra sidan ett fastslående om att Euratom har äganderätten till allt klyvbart material, det vill säga anrikat uran eller plutonium som produceras i eller importerats till ett medlemsland. Vid en första anblick förefaller den gemensamma försörjningen och äganderätten mycket speciella som rättsliga konstruktioner varför vi nedan ska beskriva dem. Syftet är att undersöka deras applicerbarhet på klyvbara material längre fram i bränslecykeln och särskilt på material som placerats i mellan- och slutförvar.<sup>211</sup>

#### 4.3.5 Bränsleförsörjningen

Euratomfördraget innehåller, liksom EKSG-fördraget,<sup>212</sup> en reglering om tillgång på lika villkor för förbrukare av kärnmaterial (malmer, råmaterial, speciella klyvbara material) samt en gemensam försörjningspolitik, artikel 52 Euratomfördraget. Garanter för tillämpningen av dessa principer är en särskild myndighet, Euratom Supply Agency (ESA) eller försörjningsbyrå som har optionsrätt (artikel 57) till de nämnda kärnmaterialen samt ensamrätt att ingå leveransavtal (artikel 52) om desamma.<sup>213</sup>

ESA är ett till delar fristående organ som är juridisk person och därtill har kommersiella befogenheter. Den står under tillsyn av kommissionen till vilken också tvister kring ESA:s optionsrätt och leveransavtal kan hänskjutas. Kommissionen har vetorätt till ESA:s beslut

<sup>211</sup> Grunwald beskriver bränslecykelns steg i *Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften* /Grunwald 2003 s 71 ff/. Uranbrytning – upparbetning – anrikning – framställning av bränsleelement – energiutvinning i reaktor – ev återupparbetning – efterbehandling – slutförvaring. De tre sista stegen är de som benämns slutstegen i bränslecykeln och det är i dessa steg som vi finner relativt stora skillnader mellan olika staters kärnenergiolitik där vissa som Frankrike och Storbritannien använder sig av upparbetat bränsle medan andra som Sverige avvisar denna metod för återanvändning av använt bränsle.

<sup>212</sup> EKSG-fördraget artikel 59.

<sup>213</sup> Bouquet påpekar att då myndigheter är inblandade i affärer rörande leverans av bränsle i de flesta leverantörsländer fungerar ESA som en motvikt till denna ”public authority” /Bouquet 2001 s 12 f/.

och vidare har byrån inga egna sanktionsmöjligheter gentemot medlemsstaterna utan dessa befogenheter tillkommer i vanlig ordning kommissionen.

Optionsrätten omfattar enligt artikel 57 Euratomfördraget:

- ”1. Byråns optionsrätt skall omfatta
  - a. förvärv av rätt att använda och förbruka material som enligt bestämmelserna i kapitel 8 tillhör gemenskapen,
  - b. förvärv av äganderätt i övriga fall.
2. Byrån skall utöva sin optionsrätt genom att ingå avtal med producenter av malmer, råmaterial och speciella klyvbara material.

Om inte något annat följer av bestämmelserna i artiklarna 58, 62 och 63 skall varje producent erbjuda byrån sådana malmer, råmaterial eller speciella klyvbara material som han producerar inom medlemsstaternas territorier innan dessa malmer eller material används, överläts eller lagras.”

En producent av till exempel uranmalm ska alltså erbjuda sin produkt till ESA som har förköpsrätt. Denna skyldighet sträcker sig formellt så långt att Euratom-fördragets regler om främjande av prospektering av malm innebär att en medlemsstat som inte utnyttjar malmtillgångar kan bli föremål för sanktioner. Dessa sanktioner består i att den aktuella statens försörjningsbehov inte kan tillgodoses, artikel 70. Om förköpsrätten inte utnyttjas kan producenten fortsätta bearbetningen av produkten eller sälja den till tredje land, artikel 59. Principen är dock härvidlag sådan att varken import eller export av klyvbart material kan ske utan ESA:s förmedling.

Optionsrätten präglas också av att eventuella förbrukare fortlöpande ska underrätta byrån om sina leveransbehov, artikel 60. Genom att producenter fortlöpande erbjuder sina produkter och förbrukare anmäler behov till en gemensam byrå är alltså syftet att ESA ska balansera försörjningen mellan producent och förbrukare och om brist uppstår, som ursprungligen förutspåddes, fördela de klyvbara materialen på lika villkor mellan förbrukarna. Hur dessa lika villkor och således den ”rättvisa” balansen mellan tillgång och efterfrågan ska se ut är en fråga som regleras av ESA efter kommissionens godkännande. Av fördraget följer dock att det finns långtgående befogenheter att ingripa i prissättningen.

Optionsrättens betydelse för enskilda producenter kom delvis att prövas i ENU-målet /Mål C-337/95P/. Målet rörde en situation där en portugisisk producent av U308 hade problem att bli av med sitt lager av detta urankoncentrat. Företagets tidigare kund, ett franskt bolag som stod för 73 procent av orderstocken, sade upp avtalet med företaget som då fick problem med avsättningen. Problemen härrörde sig från det faktum att Portugal inte har någon kärnkraftsindustri samt att marknadens efterfrågan på tidigare överskott i produktionen var så lågt att inte ens produktionskostnaden kunde täckas. ENU:s lösning var att kontakta ESA för att be dem använda sin optionsrätt. Inget svar erhöles från ESA vilket tolkades som en tyst åtgärd enligt artikel 53 2 stycket. Kommissionen underlåtenhet att därefter fatta beslut i frågan enligt samma artikel utmanades framgångsrikt av ENU även om företaget inte senare kunde påkalla optionsrättens utlösande.

Som nämndes ovan har dock tillgången på klyvbara material aldrig blivit en trång sektion och eftersom det snarast funnits ett överskott på råvaror har bestämmelserna fått en mycket begränsad betydelse. ESA har fått en passiv roll i försörjningsverksamheten. Likväl ska leveransavtal meddelas organet och betraktas som godkända om inte invändningar görs.

Även beträffande leveransavtalen har ESAs enligt fördraget (Artikel 60) mycket centrala position kommit att modifieras i praktiken. Proceduren tillåter leverantör/köpare att förhandla direkt med varandra med förbehållet att kontraktet kontrasigneras av ESA. ESA uppmanar parterna att förhandla enligt en viss modell och informellt undanröja frågor genom att kontakta ESA innan det faktiska kontraktet upprättas och sedan tillställs ESA för kontrasignering /Bouquet 2001 s 15/. Den förenklade proceduren utmanades i en andra omgång av ENU-mål /Mål T-458/93

och T-523/93/. Förstainstansrätten upprätthöll dock proceduren som förenlig med Euratom och EG-domstolen ändrade inte detta domslut. Avtal om mindre kvantiteter kräver inte att ESA ska vara kontraktspart men ESA måste underrättas om slutande även av dessa avtal (artikel 74).

Frågan om kärnbränsleförsörjning har således i praktiken kommit att vara en nationell fråga, Euratomfördragets tydliga reglering till trots. EG-domstolen har dock fastslagit att frågans i praktiken nationella karaktär inte påverkar Euratomfördragets giltighet i försörjningspolitiskt avseende.

I /Mål 7/71/ hade Frankrike avvikit från rapportsystemet i artikel 70 Euratom genom att sluta avtal om import och export av speciella klyvbara material utan att underrätta ESA samt slutit avtal om bearbetning av uran med tredje land. Frankrike invände i målet att kapitel 6 Euratom upphört att gälla eftersom den bekräftelse som efterfrågas i artikel 76 2 stycket aldrig gjorts. EG-domstolen menade dock att Euratomfördragets tilldelade befogenheter inte kunde dras tillbaka med passivitet utan endast genom ett positivt agerande från medlemsstaterna, det vill säga genom att ändra fördragstexten.

/Mål C-161/97P/ Kernkraftwerke Lippe-Ems (KLE) avsåg den i besluts form fastställda förenklade proceduren för ingående av leveransavtal. KLE hade slutit avtal om leverans av 400 ton uranhexafluorid från *British Nuclear Fuels plc (BNFL)*. Efter att ESA bett företagen komplettera uppgifterna i avtalet framkom att uranet ifråga kom från OSS (troligen Ryssland). ESA presenterade en invändning från parterna innebärande att KLE inte kunde inhandla det aktuella uranet till förhandlat pris eftersom dess ursprung var OSS. ESA tillämpade nämligen en strategi för att undvika att alltför stor andel av en förbrukares behov kom från OSS. Detta föranleddes av att marknaden för tillfället dominerades av mycket billiga råvaror från OSS vilket riskerade innebära att allt för stor del av gemenskapens köp kom från detta land, härvid uppstod en typ av försörjningsberoende som inte var önskvärd. Kontentan var att avtalet mellan KLE och BNFL var i sin ordning så länge som uranhexafluoriden som levererades *inte* kom från OSS. Avtalet kunde då inte fullgöras mellan parterna, inte minst eftersom prisbildningen inte längre kunde hållas.

KLE riktade därefter en ogiltighetstalan mot ESA:s beslut och krävde dessutom ett skadestånd motsvarande 3,5 miljoner DM. Både förstainstansrätten och EG-domstolen avlog de invändningar KLE framförde. Kärnan i EG-domstolens resonemang är att det trots förekomsten av förenklade procedurer för slutande av avtal, inte förekommit någon begränsning av ESA:s enligt fördraget omfattande handlingsutrymme för utövandet av sin befogenhet att ingå leveransavtal. ESA är således en väsentlig aktör inom den gemensamma försörjningspolitiken och har fortfarande ensamrätt att ingå leveransavtal. Förenklningar i denna procedur innebär inte att ESA berövats möjligheten att vägra ingå sådana avtal. En rimlig slutsats är att medlemsstaterna för en reell förändring av rättsläget inte bara behöver justera sin praktik och också göra en formell förändring av fördragstexten.

#### 4.3.6 Äganderätten i Euratomfördraget

Enligt bestämmelserna i kapitel 8 (artiklarna 86–91) är alla speciella klyvbara material (består i princip av anrikat uran eller plutonium och definieras i artikel 197), som framställs i eller importerar av en medlemsstat, en person eller ett företag och som är föremål för säkerhetskontroll (safeguards) enligt Euratomfördragets regler, *gemenskapens egendom* till vilken äganderätt innehas, artikel 86. Medlemsstaten, personen eller företaget äger dock så kallad oinskränkt rätt till utnyttjande och förbrukning, artikel 87.

Egendomsregleringen är kopplad till Euratomfördragets regler om optionsrätt. Som nämnts är dock reglerna om optionsrätt avsedda för en situation med brist på råvaror (uran) och där användarna ska tillförsäkras en lika stor tillgång av anrikat uran i enlighet med fördragets syften. Någon sådan brist på uran har aldrig rått på världsmarknaden varför bestämmelserna aldrig kommit att tillämpas. Endast i den mån en bristsituation skulle uppstå aktualiseras regelverket



och skulle då formellt vara tillämpligt även i fråga på materiel längre fram i bränslecykeln, dvs även material som idag placeras i mellanförvar i syfte att slutförvaras. Även använt kärnbränsle är klyvbart och en potentiell energikälla.

Som nämndes inledningsvis i detta avsnitt kan äganderättskonstruktionen av speciella klyvbara material i Euratom-fördraget förklaras med att USA och Storbritannien vid denna tid hade en liknande konstruktion i sin lagstiftning. Statlig äganderätt till klyvbara material skulle ses som en garanti mot att dylika material i orätta händer skulle användas för militära ändamål. Euratomfördragets regler kvarstår idag i princip oförändrade även om den främsta anledningen till deras införande har försvunnit /Bouquet 2001 s 9/. Det kan också tyckas märkligt att konstruktionen behövs då kärnmaterial för militärt ändamål är uttryckligen undantagna från Euratom-fördragets tillämpningsområde. Trots detta tillerkänns Euratom äganderätt till civilt material, Euratom har monopol på ägande av speciella klyvbara material. Ägandet har dock inte någon konkret praktisk betydelse men tjänar principiellt som grund för och motivering av säkerhetskontrollen, artikel 77–85, enligt vilken Euratom har till uppgift att kontrollera att klyvbart material används på det sätt som brukaren uppgivit.

#### **4.3.7 Ägande- och optionsrättsordningens aktualitet avseende använt kärnbränsle**

Med utgångspunkt i det tidigare redovisade kan den hypotetiska frågan ställas om av Sverige eller en annan medlemsstat använt kärnbränsle omfattas av Euratomfördragets regler om options- och äganderätt. I nuläget skulle kunna tänkas att kritik globalt riktas mot brytningen av uranmalm samt att tekniken för upparbetning av bränsle, exempelvis så kallad transmutation,<sup>214</sup> anammas av flera stater inom EU. Skulle Sverige då kunna tvingas ställa sitt i mellanförvar eller inkapslade i slutförvar placerade bränsle till ESA:s förfogande?

Äganderättskonstruktionen kan tillämpas på kärnbränsle om fördragets krav är uppfyllda vilket innebär att det ska innehålla *speciellt klyvbart material* samt omfattas av *safeguards*. Förglasat avfall kan enligt Bouquet endast falla under Euratomfördragets tillämpningsområde om det innehåller tillräckligt stora mängder plutonium eller anrikat uran. Om avfallet innehåller främst fissions(klyvnings)produkter och plutonium respektive uran avlägsnats för upparbetning är Bouquets slutsats att avfallet ”will probably not often fall under Euratom’s ownership.” Det ska noteras att svenskt avfall inte mellanförvaras på sådant sätt att förglasning sker samt att använt svenskt bränsle som direkt förs till förvar innehåller ca 1 % plutonium och till största delen uran, se /Wallenius 2005 s 102 ff/.

Bouquet gör en åtskillnad mellan avfall och använt bränsle och den senare kategorin, till vilken svenskt kärnbränsle efter användning måste hänföras, kommer att omfattas av Euratom-fördragets ägande så länge som det omfattas av säkerhetskontrollen (rekvisit 2 i artikel 86 2 stycket). Dessa gäller tills Euratom Safeguards Office förklarar att det aktuella materialet inte längre kan användas för nukleär verksamhet och att det inte längre kan återanvändas (artikel 23 i förordning 3227/76)<sup>215</sup> eller, när under Annex II of the regulation, a ”measured discard” is entered as an ”inventory change report” in the materials accounting system (materials ceasing to be under safeguards while installations remains safeguarded).

<sup>214</sup> I Sverige har bland annat kärnfysikern Janne Wallenius argumenterat för en utveckling av denna teknik som avsevärt kortar halveringstiden för uranet, se /Wallenius 2005 s 101 ff/. ”Oskarshamn laddas med MOX-bränsle” /Ny Teknik 2007-01-17/. Sverige kommer att använda MOX-bränsle i Oskarshamnsreaktorn som härrör sig från upparbetning vid Sellafield i Storbritannien.

<sup>215</sup> Commission regulation (Euratom) No. 3227/76 of 19 October 1976 concerning the application of the provisions on Euratom Safeguards, OJ No. L 363, 31.12.1976 s 1.

#### 4.3.8 Den särskilda överenskommelsen avseende ägande- och optionsrätt

I samband med Sveriges inträde i EU konstaterade regeringen att det 1994 inte var möjligt att förutse en situation med uranbrist på världsmarknaden. Hypotetiskt skulle vi dock kunna föreställa oss en situation där uranbrytningen framställs som en ”smutsig” verksamhet varför en svängning i opinionen kan leda till att tillgången på naturligt uran minskar. En tänkbar lösning är då att åter upparbeta det tidigare använda bränslet, plutonium blandas med utarmat uran för att skapa MOX-bränsle. Forskningen inom fysiken ger också möjligheter att upprepa denna återcyklning obegränsat antal gånger, så kallad transmutation, med användning av särskilda modifierade blyreaktorer, ett område där kommersiella lösningar snart verkar ta form /Wallenius 2005 s 106/.

Formellt omfattar ägande- och optionsrätten även det av Sverige inkapslade använda kärnbränslet. Det använda kärnbränslet har användningspotential också efter att det placerats i mellan- och slutförvar eftersom dess sammansättning är sådan att det klassificeras som *speciellt klyvbart material* enligt Euratom-fördraget. Inte heller den svenska regleringen i kärntekniklagen utesluter synen på använt kärnbränsle som en resurs. Av denna anledning beslutade medlemsstaterna att genom en särskild gemensam förklaring om tillämpningen av Euratomfördraget föra undan de sista stegen i kärnbränslecykeln<sup>216</sup> (upparbetning – efterbehandling – slutförvaring) från fördragets räckvidd. Förklaringen är värd att citeras.<sup>217</sup>

”De fördragsslutande parterna, som erinrar om att fördragen om Europeiska gemenskaperna gäller alla medlemsstater utan någon diskriminering, bekräftar utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om den inre marknaden, att det är varje medlemsstat, i sin egenskap av fördragsslutande part enligt Euratomfördraget, som avgör i överensstämmelse med sin specifika nationella politik om den skall producera kärnenergi eller inte. Varje medlemsstat avgör vilken politik den skall föra när det gäller slutstegen i kärnbränslecykeln.”

Själva syftet antyds i den svenska propositionen ha varit ett säkerställande av den nationella kärnavfallspolitikens och kärnavfallsregleringens nationella karaktär i linje med principen om nationellt ansvar /Prop 1994/95:19 s 276/. I uttalandet verkar denna princip ses som en spegling av att användandet av kärnenergi också är ett nationellt beslut. I samband med förhandlingarna om medlemskap mottog också Sverige en skrivelse från kommissionen som uttalade att optionsrätten i Euratomfördraget inte skulle tillämpas avseende svenskt använt kärnbränsle, se /Prop 1994/95:19 s 286/. Genom förklaringen och meddelandet från kommissionen menade den svenska regeringen att Sverige uppnått de mål som eftersträvats i medlemskapsförhandlingarna i detta avseende, se /Prop 1994/95:19 s 287/. Det ska dock tilläggas att detta ingalunda direkt framgår av Euratomfördraget utan i form av kommunikation vid sidan av fördraget. Inte heller valde medlemsstaterna att justera Euratomfördraget i detta avseende i samband med upprättande av ett fördrag om en konstitution för Europa.

Vår mening är att den rättsliga hållbarheten i den gemensamma förklaringen inte är tydlig, se även /Cramér 2005 s 131/. För det första berör den inte tillämpningen av EG-fördragets regler om den inre marknaden och för det andra framstår det som oklart vad som avses med slutstegen i kärnbränslecykeln. En rimlig tolkning är att förklaringen innefattar valet mellan upparbetning eller slutförvar och utformningen av konkreta tekniska lösningar. Detta styrks enligt vår mening av den konkreta hänvisningen i förklaringen till det faktum att det är varje enskild stat som tar beslut om införande av ett kärnenergiprogram. Samtidigt ska konstateras att Euratomfördragets regler om hälsoskydd når dylika program.

Bestämmelserna om äganderätt har dock inte någon praktisk betydelse utan enbart en strikt formell betydelse genom att de knyter an till Euratomfördragets regler om försörjning av klyvbara material. I formell mening omfattar äganderättsreglerna och den optionsrätt till klyvbart

<sup>216</sup> Grunwald verkar mena att ”back-end” eller slutstegen avser behandling och slutförvaring efter att energi utvunnits ur bränslet /Grunwald 2003 s 295/.

<sup>217</sup> Referatet är taget från /Prop 1994/95:19 bil 11/.

material som knyts till reglerna om försörjning även använt kärnbränsle. Sverige har därför i förhandlingarna säkerställt att denna formella äganderätt och optionsrätt inte ska påverka det svenska slutförvaringsprogrammet. Detta har skett dels genom den gemensamma deklARATIONEN, dels i form av en skrivelse från kommissionen till den svenska regeringen som redogör för tillämpningen av reglerna om optionsrätt. Äganderättsreglerna medför inte några (direkta) praktiska eller andra konsekvenser för Sverige eller svenska kraftföretag.

#### **4.3.9 Avfallsdefinitionen – fysik, juridik eller politik?**

En avgörande fråga verkar vara definitionen av använt kärnbränsle som vara/produkt med kommersiellt värde alternativt som kärnavfall. Kommissionen lanserade 1994 idén om en gemensam strategi för kärnavfallet inriktad på säkerhet och miljöaspekter och pekade då på behovet av en gemensam definition av vad denna strategi/policy ska omfatta /COM(94) 66 final/. Här ska också nämnas att idén föddes inom ramarna för ”Fifth Action programme for the Environment” i februari 1993 och är följtsamt till de slutsatser som tidigare framarbetats av kommissionen i form av handlingsplaner för radioaktivt avfall, den första presenterades 1980 och den andra 1990). Kommissionen ansluter sig till den internationella definition som är framarbetad inom IAEA:

”Any material that contains or is contaminated with radionuclides at concentrations or radioactivity levels greater than the prescribed limits and for which no use is foreseen.”

Problemet synes då vara den senare delen av denna definition eftersom det kan råda delade meningar om ”use”. Sverige kan således vara intresserat av att definiera använt bränsle som avfall för vilket ”no use is foreseen”, samtidigt som ett annat EU-land kan vilja använda (”use”) samma använda bränsle för uppberedning. Den gemensamma förklaringen avseende Euratomfördragets tillämpningsområde verkar peka på att avfallsdefinitionen till stora delar är av nationell politisk karaktär och inte ska vara teknisk inom ramarna för Euratomfördraget.<sup>218</sup> En gemensam definition skulle störa det nationella självbestämmandet i valet mellan uppberedning och återanvändning av använt kärnbränsle alternativt slutförvaring.

### **4.4 Fri varu- och tjänsterörighet inom ramarna för EG-fördraget och Euratomfördraget**

#### **4.4.1 Förhållandet mellan Euratomfördraget och EG-fördraget**

Gemensamt för de ursprungliga grundfördragen, EKSG – EEG – Euratom, är att de är sprungna ur en idé om en gemensam marknad. Två av fördragen, EKSG och Euratomfördraget, kom att särskilt reglera specialiserade områden.<sup>219</sup> Det är dock svårt att finna någon uttrycklig hierarkisk reglering av gränsdragningen mellan fördragen och frågan har endast delvis behandlats i rättspraxis och doktrin.

Inledningsvis konstaterade vi att regleringsformerna i EG-fördraget och Euratomfördraget avviker stort. EG-fördraget avser att reglera befintlig industri och handel medan Euratomfördraget har till syfte att också utveckla en industrigren för en specifik försörjning av kärnenergi. Euratomfördragets möjlighet till stark marknadsstyrning och monopolkaraktär avseende försörjning är främmande för EG-fördraget.

<sup>218</sup> Detta självbestämmande i definitionsfrågan ligger också bakom ändringen av Rådets direktiv 92/3/Euratom om övervakning och kontroll av transport av radioaktivt avfall mellan medlemsstater samt till och från gemenskapen, EGT L 035, 1992, och antagandet av ett reformerat direktiv 2006/117/Euratom om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. EUT L 337, 2006, s 21–32

<sup>219</sup> Se det historiska avsnittet för förklaringen om varför atomområdet särreglerades, kapitel 2.1.

I EG-fördraget klargörs också att Euratomfördraget är ett separat fördrag genom att artikel 305 EG anger att ”Bestämmelserna i detta fördrag inte ska inverka på bestämmelserna i fördraget om upprättande av den Europeiska atomenergigemenskapen”. Regleringen avser att klargöra Euratomfördragets status i förhållande till EG-fördraget. Det rättsliga fält som Euratomfördraget reglerar ska alltså inte påverkas av fördragsregleringen i EG-fördraget.

Frågan är dock om denna regel ska ses som en *lex specialis* i förhållande till EG-fördraget, så till vida att Euratomfördraget tar över i den mån det särskilt reglerar en given situation. Om en sådan specialreglering saknas kan den generella lagstiftningen i EG-fördraget tillämpas, *lex generalis*.

Cusack framhåller att synen på de bägge fördragen i termer av *lex specialis* och *lex generalis* i förhållande till varandra felaktigt ger bilden av en hierarkisk struktur. Istället menar Cusack att de bägge fördragen ska ses som reglering vilka är självständiga reglering och icke beroende av varandra /Cusack 2003 s 127/. Han menar att fördragen är jämställda och att varje fördrag är autonomt. Följaktligen avvisar Cusack argumentet att EG-fördraget hade, och har, för avsikt att tillämpas generellt på all ekonomisk aktivitet. EG-fördraget skulle således inte kunna tillämpas på speciella klyvbara material med mera (definition i artikel 197 Euratomfördraget) och ekonomisk aktivitet i relation till sådant material. EG-fördraget ska inte heller tillämpas på ekonomisk aktivitet och varor som omfattas av Euratomfördragets gemensamma marknad (definition i bilaga II och IV Euratomfördraget).

I detta avsnitt ska vi närmare hantera frågan om EG-fördragets tillämplighet för varor och tjänster som också faller under Euratomfördragets potentiella tillämpningsområde.

#### **4.4.2 Kan EG-fördraget tillämpas avseende produkter och tjänster som omfattas av Euratomfördraget?**

Den förhärskande uppfattningen inom doktrin förefaller vara, tvärt emot vad Cusack menar, att den separata fördragsregleringen med EG-fördraget och Euratomfördraget sida vid sida *inte* utesluter att de grundläggande reglerna om fri rörlighet är tillämpliga även inom ramen för Euratomfördraget.<sup>220</sup> Det marknadsintegrerande momentet i Euratomfördraget är begränsat till ”speciell material och utrustning, ... fria kapitalrörelser för investeringar, ... frihet för specialister att vara anställda...” (Euratomfördraget artikel 2 i). Tjänsterörligheten kommer inte tydligt till uttryck i denna målformulering men omnämns särskilt i Euratomfördraget artikel 97. EG-domstolen har också uttalat att Euratomfördraget ska ses som en ”tillämpning på ett mycket specialiserat område av de allmänna grundprinciper som ligger till grund för den gemensamma marknadens struktur” /Yttrande 1/78/. Här kan också anmärkas att möjligheterna till en gemensam europeisk energipolitik är begränsade, artikel 3u, men att detta samtidigt inte förhindrar att tillämpning av fördragets allmänna regler om till exempel inre marknad, konkurrens och statsstöd, jämför /True 2003 s 669/.

Det förefaller enligt vår mening klarlagt att EG-fördragets regler i princip gäller alla produkter om det inte är så att de uttryckligen specialregleras i till exempel Euratomfördraget, artikel 305.2 EG-fördraget /Quitow 1995/. I motsats till Cusack menar vi således att förhållandet mellan Euratomfördraget och EG-fördraget är sådant att Euratomfördraget ska ses som *lex specialis* i förhållande till EG-fördraget. Detta uttrycks i artikel 305 EG-fördraget och Euratomfördraget ska tillämpas i den mån det uttryckligen så stadgar, EG-fördraget kan således

<sup>220</sup> Se till exempel /Hartley 2003/. Jämför dock /Cusack *ibid*/.

tillämpas i fall som inte regleras heltäckande eller tillfredsställande av Euratomfördraget.<sup>221</sup> Även om fördragstexterna är autonomt utformade ingår de i en funktionell enhet,<sup>222</sup> de är delar av samma rättssystem. Detta innebär också att de enskilda fördragen kan tolkas utifrån sina gemensamma syften om inte samma enskilda fördrag uttryckligen anger att en avvikande regel ska gälla, *lex specialis*.<sup>223</sup>

EG-domstolen har kommit att tolka tillämpningsområdet för den fria rörligheten mycket omfattande och inte låtit den stanna vid de områden där gemenskapen har uttalad kompetens.<sup>224</sup> En principiell utgångspunkt är därför att nationell reglering kring kärnavfallshantering också måste stå i överensstämmelse med EG-fördragets reglering om marknadsintegration /Cramér 2005 s 122/. Det var också denna tro som fick Sverige, att i samband med antagandet av rådets resolution 1994 om hantering av radioaktivt avfall, meddela sin ståndpunkt om den nationella karaktären av kärnavfallspolitiken i en ensidig deklaration.<sup>225</sup>

#### 4.4.3 Omfattar varurörligheten använt kärnbränsle och kärnavfall?

Eftersom det inte finns någon särskild gemensam EG-rättslig reglering, politik eller strategi om förvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle kan denna fråga komma att bedömas i ljuset av EG-fördragets generella regler om den inre marknaden. I den mån det föreligger sådan särskild reglering sätts de generella reglerna ur spel till förmån för specialregleringen. En förutsättning för tillämpningen av EG-fördragets reglering om fri rörlighet är alltså att det inte föreligger någon specialreglering. Såväl EG-fördragets artikel 28–30, och Euratomfördragets artikel 92–93, innehåller dock reglering kring den fria rörligheten på varuområdet. På samma sätt finner vi reglering kring tjänsterörlighet och etableringsrätt i EG-fördraget artikel 43–55 och Euratomfördraget artikel 97.

#### 4.4.4 Använt kärnbränsle som vara – definitionsfrågan

En definition av varubegreppet är nödvändig så till vida att den drar en gräns mellan frågor som faller under gemenskapens respektive medlemsstaternas kompetensområden. EG-fördraget innehåller dock ingen definition av varubegreppet men EG-domstolen har givit vägledning för en närmare förståelse av begreppets innebörd. Generellt har EG-domstolen tolkat begreppet varor mycket extensivt och menat att det innefattar produkter som kan *värderas i pengar* och som kan vara föremål för *kommersiella transaktioner* /Mål 7/68 s 28–29/. Denna extensiva definition har kommit att inbegripa vitt skilda ting som konstskatter /Mål 7/68/, petroleumprodukter /Mål 72/83 s 17/, såväl återvinningsbart som icke återvinningsbart miljöfarligt avfall

<sup>221</sup> Här ska anmärkas att den praxis Cusack, CMLR 40: 117–142, 2003, hänvisar till i not 11, s 127, förefaller tala emot det han söker styrka med noten. Enligt vår mening framgår att EG-domstolens hantering av de refererade målen visar att Euratom och tidigare EKSG skall behandlas som *lex specialis* i förhållande till EG-fördraget. Om inte Euratom-regleringen är av uttömmande karaktär kan således EG-fördraget komma att komplettera specialregleringen trots att den avser till exempel en vara som enligt Euratom omfattas av dess tillämpningsområde. Se för relationen EG-EKSG /Mål C-18/94/, även /Mål C-128/92/ och för det senare målet även GA van Gerven förslag till avgörande s 8.

<sup>222</sup> /Mål 27, 39/56, Mål 230/81/. En av parlamentet antagen resolution avseende samtliga tre fördrag kunde angripas med grund i vilket som helst av de aktuella fördragen.

<sup>223</sup> /Mål 9/56 särskilt 140–141, Mål 13/60 särskilt 102/.

<sup>224</sup> Se för skatte- och socialrättens område /Erhag 2002/.

<sup>225</sup> /OJ C 379/ 31.12.1994 s 1. Notera dock att Cusacks resonemang ovan skulle kunna användas som ett första steg i en prövning av huruvida EG-fördragets regler är tillämpliga på till exempel använt kärnbränsle som enligt definitionen i Euratom är att anse som en vara/produkt som omfattas av den gemensamma marknaden på kärnenergiområdet, CMLR 40: 117–142, 2003. Jag är dock, som ovan anges, tveksam till möjlig framgång med detta argument.

/Mål C-2/90 s 28/ samt produkter som ersätts inom ramarna för det sociala trygghetssystemet /Mål C-120/95/. Den extensiva definitionen av varubegreppet har lett till att problematik normalt sett inte uppstår vid definitionen av varubegreppet utan vid gränsdragning gentemot annan rörlighetsreglering som till exempel tjänster, se t ex /Mål C-275/92/.

Beträffande använt kärnbränsle och kärnavfall blir frågan dock mer svårhanterlig eftersom medlemsstaterna enligt sin gemensamma förklaring är de som definierar slutstegen i bränslecykeln, se /Prop 1994/95:19 bil 11/. I den mån en medlemsstat genom politiskt beslut undandrar kärnbränsle från marknaden genom att utesluta upparbetning och föreskriva förvar förefaller möjligheten att värdera det använda bränslet i pengar samt att företa kommersiella transaktioner med samma använda bränsle vara uteslutna, se /Prop 1994/95:19 s 276/. Därmed skulle samma typ av använt bränsle kunna ses, i EG-fördragets mening, som en värdefull vara i en stat som använder använt bränsle för upparbetning och som värdelöst avfall i en stat som utesluter upparbetning genom förbud.

Här föreligger dock vissa problem. För det första är det svårt att bedöma värdet av medlemsstaternas förklaring eftersom den inte tar sig uttryck i en fördragsändring utan i en gemensam förklaring. För det andra var syftet med förklaringen främst avsedd för tillämpningen av den gemensamma marknaden inom ramarna för Euratomfördraget och i fall där den där uttryckta ägande- och optionsrätten omfattar använt kärnbränsle, se /Prop 1994/95:19 s 276/. Tolkningsförklaringen är alltså inte riktad mot EG-fördragets reglering om den inre marknaden.<sup>226</sup>

#### **4.4.5 Tjänster i bränslecykelns sista steg – inkapsling och slutförvar som kommersiella tjänster**

Av artikel 50.1 EG-fördraget följer att alla ”prestationer som normalt utförs mot ersättning” utgör tjänster i fördragets mening, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer. Tjänstebegreppet som avses i artikel 49 EG fastställer tillämpningsområdet för en av de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget och ska generellt ges en extensiv tolkning.<sup>227</sup>

Tjänsterörligheten omfattar både aktiv och passiv tjänsteverksamhet. Den passiva tjänsteverksamheten innebär att en tjänsteutövare inte behöver lämna sin hemstat för att kunna åberopa reglerna om fri rörlighet för tjänster. Även mottagandet av tjänster omfattas av tjänsterörligheten. Ett svenskt företag behöver inte utföra tjänster i ett annat land för att omfattas av EG-fördragets reglering, det räcker med att inom sin verksamhet i Sverige tillhandahålla tjänster till företag eller personer som är etablerade eller bosatta i andra medlemsstater /Mål C-60/00 s 29–30/. Ett företag kan också påkalla rätten att fritt tillhandahålla tjänster gentemot etableringsstaten, om tjänsterna utförs för en mottagares räkning i en annan medlemsstat.<sup>228</sup>

Medan artikel 96 i Euratomfördraget öppnar arbetsmarknaden inom kärnenergiområdet för arbetstagare gör artikel 97 tjänstemarknaden tillgänglig på lika villkor. Specialregeln i artikel 97 klargör att tjänstemarknaden också ska respekteras inom ramarna för Euratomfördraget. Syftet med artikel 97 är att säkerställa deltagandet i uppförandet av kärnenergianläggningar och innebär en rätt både att erbjuda samt att ta emot tjänster. Det senare är av särskild betydelse eftersom det innebär att reglering om till exempel offentlig upphandling också ska beaktas vid kärnenergi verksamhet /Grunwald 2003 s 274, 531/.

<sup>226</sup> Här kan också noteras att inre marknadsproblematiken ej diskuterades i /Prop 1992/93:98/. Detta trots att utredningen påpekade att ett dylikt förbud skulle kunna komma att bedömas som oförenligt med EG-rättens diskrimineringsförbud, /SOU 1991:95 s 247 f/.

<sup>227</sup> Se /Mål 53/81/ och förenade /Målen C-51/96 och C-191/97 s 52/.

<sup>228</sup> /Mål C-18/93 s 30/. Se även /Mål C-384/93 s 30/.

#### 4.4.6 Effekten av artikel 92–93 och artikel 97 Euratomfördraget som *lex specialis* i förhållande till EG-fördraget

Eftersom vi har en specialreglering i Euratomfördraget avseende den gemensamma marknaden för produkter och tjänster som omfattas av Euratomfördraget, uppstår frågan i vilken utsträckning denna specialreglering utsläcker möjligheten för tillämpning av EG-fördragets regler på samma produkter.

En förutsättning för tillämpning av kapitel 9 Euratomfördraget om den gemensamma varumarknaden på kärnenergiområdet, är att de aktuella varorna eller produkterna är uppräknade i bilaga IV till fördraget. Detta innebär att använt kärnbränsle generellt omfattas av regleringen av en gemensam marknad på kärnenergiområdet. Någon dylik uppräkningslista finns inte på tjänsteområdet.

Regleringen i artikel 93 Euratomfördraget skiljer sig delvis från den i artikel 28–30 EG-fördraget. I artikel 93 förbjuds ”alla kvantitativa import- och exportrestriktioner” på ett liknande sätt som i artikel 28 men en motsvarighet till regleringen i artikel 28 EG-fördraget med ett förbud för ”åtgärder med motsvarande verkan” finns inte. Särskilt anmärkningsvärt är att en motsvarighet till ”ordre-public” regeln i EG-fördraget artikel 30 inte återfinns i Euratomfördraget.

Detta framstår dock som helt naturligt med bakgrund mot att de varor och produkter som är aktuella omfattas av kapitel 7 Euratomfördraget om säkerhetskontroll, det vill säga ett säkerställande av nationella säkerhetsintressen förhållande till främst speciella klyvbara material. Utförandet av säkerhetskontrollen inom EU utförs av Kommissionen och innebär en effektiv kontroll över varor och produkter som omfattas av bilaga IV till Euratomfördraget. På samma sätt har Euratomfördraget en särskild reglering för hälsoskydd och strålskydd samt försörjningspolitik. Det är svårt att se att det i detta hänseende har funnits en tanke om att EG-fördraget ska tillämpas parallellt, jämför /Grunwald 2003 s 268–269, Cusack 2003 s 129/.

Frågan är dock om detta utesluter all användning av EG-fördraget inom ramarna för den gemensamma marknaden på kärnenergiområdet? Elenergi är i sig inte föremål för reglering i Euratomfördraget men dess metod, framställning genom kärnkraft, är det. Denna fråga förefaller särskilt problematisk eftersom kärnkraften som industri konkurrerar med andra produktionsmetoder på den gemensam energimarknad, metoder som regleras i EG-fördraget. Kärnkraften är en självklar del av den gemensamma energimarknaden och finns med i gemenskapens strategier för att åstadkomma en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning /KOM(06) 105 slutlig/.

#### 4.4.7 Konsekvenser av en *prima facie*-tillämpning av artikel 28

Ett nationellt förbud mot import av varor är en kvantitativ importrestriktion och som sådan förbjuden enligt EG-fördraget artikel 28. Förbudet i artikel 28 bygger på att ett agerande gentemot utländska varor som innebär en diskriminering är förbjuden. Det kan röra sig om ett totalt importförbud, importkvoter, licenskrav eller andra fysiska och tekniska hinder. I /Mål 2/73/ Geddo definierade EG-domstolen kvantitativa restriktioner som ”measures which amount to a total or partial restraint on imports, exports or goods in transit.”

Även *åtgärder med motsvarande verkan* som importrestriktioner är förbjudna enligt samma artikel 28. EG-domstolen har i sin praxis kommit att ge detta uttryck en mycket bred definition och avgörandet i Mål 8/74 Dassonville brukar få illustrera denna extensiva tolkning av begreppet, ”*Alla (handels)regler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen skall anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan.*”<sup>229</sup> Genom sina avgöranden i Dassonville och i /Mål 120/78/

<sup>229</sup> /Mål 8/74 s 343, s 5/.

”Cassis de Dijon” kom EG-domstolen att klargöra att tillämpningen av importförbudet inte bara ska omfatta nationella regler som diskriminerar utländska varor utan också sådan reglering som tillämpas utan åtskillnad mellan utländska och nationellt producerade varor.

Genom Cassis-målet fastställde EG-domstolen principen om ömsesidigt erkännande. Denna princip utgjorde ursprungligen en bevisbörderegler inom ramen för domstolens proportionalitetsbedömning men har successivt utvecklats till att erhålla ställningen som en materiell rättsregel /Öberg 2003 s 51/. EG-domstolen införde principen i Cassis-målet med syfte att använda den för att förena två konkurrerande rättsordningar under den gemensamma regleringen om fri rörlighet för varor. Principen är sprungen ur det faktum att en medlemsstat i avsaknad av gemensam reglering kan tillämpa sina nationella regler även på produkter från andra länder eftersom spärrverkan inte föreligger. Ett långsamt lagstiftningsförfarande leder då till stora problem med användningen av den fria rörligheten eftersom varuproducenter som har för avsikt att exportera sina varor tvingas beakta produktrelaterade regleringar i flera länder. Genom principen om ömsesidigt erkännande så tvingas en medlemsstat att ta i beaktande att varor som lagligen producerats och sålts i en medlemsstat faktiskt varit underkastade nationell reglering i en annan stat och därför ska kunna omsättas (ömsesidigt erkännas) i en annan stat.

I det nämnda Cassis-målet menade EG-domstolen att Tyskland måste erkänna fransk produktreglering som likställd med sin egen för att inte hindra den fria varurörligheten. Detta ömsesidiga erkännande kan dock undkommas genom att mottagarstaten rättfärdigar sin avvikande nationella lagstiftning med tvingande hänsyn av allmänintresse. Principen leder till att en producent i ett land vid export inte åläggs dubbla bördor genom en dubbelkontroll och domstolen fann i Cassis att sådana skillnader i lagstiftning innebär en risk för samhandelshindrande verkan. Regelen sätter inte någon rättsordning ur spel, det är ingen lagvalsregel, men den tvingar mottagarstaten att beakta faktiska och rättsliga förhållanden i ursprungsstaten.

Det ska åter påpekas att regeln inte används om ett område harmoniserats,<sup>230</sup> det vill säga att gemensamma regler antagits, eftersom det då inte är möjligt att behålla särpräglad nationell lagstiftning. På samma sätt är det inte möjligt att åberopa artikel 30 om det finns gemenskapslagstiftning som reglerar den aktuella undantagsgrunden. Principen om ömsesidigt erkännande konfronterar också gemenskapslagstiftarens (medlemsstaterna) oförmåga att faktiskt ta sig an målsättningarna i EG-fördraget. EG-domstolen tvingas också konstant att ta sig an konflikter mellan den fria rörligheten och nationell lagstiftning, se /Barnard 2004 s 104 ff/. Kommissionen bekräftade också denna syn genom att konstatera att erkänna sambandet mellan ömsesidigt erkännande och behovet av nationell lagstiftning. Lagstiftningsåtgärder kan då inriktas på områden där medlemsstaterna på ett rättfärdigt sätt reser invändningar om tvingande hänsyn av allmänintresse.<sup>231</sup>

Givet denna utgångspunkt är det uppenbart att ett förbud mot import av en vara med hänvisning till att dess härkomst är en annan medlemsstat, är förbjuden som varande en kvantitativ importrestriktion. För att kunna behålla en sådan nationell lagstiftning måste den aktuella medlemsstaten rättfärdiga sin nationella lagstiftning enligt de grunder som är accepterade i EG-rätten.

#### **4.4.8 Konsekvenser av en prima facie tillämpning av artikel 49**

På liknande sätt som i artikel 28 förbjuder artikel 49 medlemsstaterna att inskränka friheten i att tillhandahålla tjänster. Hanteringen av använt kärnbränsle vid slutstegen i kärnbränslecykeln, oavsett om man avser att upparbeta eller slutförvara innebär utförandet av ett flertal som moment som faller under begreppet tjänster i EG-fördragets mening. Även själva byggandet

<sup>230</sup> I danska flask-fallet /Mål 302/86/, fick Danmark med hänvisning till miljöhänsyn behålla sitt returflaskesystem. Denna möjlighet föll dock undan genom antagande av harmoniserad EG-rättslig lagstiftning om returförpackningar, förpackningsdirektivet 94/62/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall EGT L 365, 31.12.1994, s 10–23.

<sup>231</sup> Utgångspunkten här är kommissionens tolkning av domen i Cassis /OJ C 256/2 1980/.



av ett slutförvar samt själva slutförvaringen är att anse som tjänster i fördragets mening. Artikel 97 i Euratomfördraget avser just själva byggandet av kärnenergianläggning till vilka också förvarsanläggningar hör. För svensk del innebär detta att verksamheten vid den av SKB uppförda slutförvarsanläggningen är ägnad att utföra en tjänst. Ett förbud mot att kunna erbjuda denna tjänst till företag från andra länder skulle alltså utgöra en inskränkning i tjänsterörligheten i EG-fördraget artikel 49.

#### 4.4.9 Medlemsstaternas möjlighet att behålla lagstiftning som hindrar fri rörlighet<sup>232</sup>

För diskriminerande nationell reglering innehåller EG-fördragets artikel 30 uttryckliga undantagsregler, en motsvarande *ordre public*-reglering återfinns för den fria tjänsterörligheten i artikel 46. Med utgångspunkt i dessa undantag kan medlemsstaterna under vissa förutsättningar behålla nationell lagstiftning trots att den utgör en kvantitativ importrestriktion eller i övrigt har en faktisk eller potentiell negativ effekt på samhandeln, alternativt utgör hinder för tjänsterörligheten. EG-domstolens praxis kring dessa undantag har generellt varit mycket restriktiv och medlemsstaten ifråga har bevisbördan för att de aktuella åtgärderna är nödvändiga och proportionella /Craig och de Búrca 2004 s 377 ff/.

Den undantagsgrund som främst är aktuell för ett importförbud för använt kärnbränsle är allmän säkerhet.<sup>233</sup> Med allmän säkerhet avses EG-rättsligt medlemsstaternas inre och yttre säkerhet och undantagsgrunden har använts för särreglering av till exempel handel med strategiska varor. För svensk del uttrycks detta säkerhetsargumentet enligt vår mening i § 5a kärntekniklagen vad avser villkoren för importförbudet. Tillstånd för import kan lämnas om synnerliga skäl föreligger samt om ”genomförandet av det program som avses i 12 § [på ett säkert sätt hantera och slutförvara, § 10 s 2 ] inte försvåras.” Först ska vi erinra oss om att EG-domstolen tolkat möjligheten till undantag under denna grund restriktivt /Mål 72/83 s 37/.

Låt oss göra antagandet att det svenska slutförvaret anpassas storleksmässigt till den förväntade svenska avfallsmängden. Den svenska importrestriktionen är då nödvändig för säkerställande av nationell slutförvaringskapacitet. Med avseende på de stora risker som är förknippade med hanteringen av högaktivt avfall samt vikten av ett fungerande avfallsprogram för produktion av kärnenergi förefaller det finnas goda grunder för stöd i det resonemang EG-domstolen för i Campus Oil /Mål 72/83 s 34/. Målet rörde tillåtligheten av irländsk lagstiftning som föreskrev att en viss andel av importerade petroleum-produkter måste härröra från Irlands enda raffinaderi. Syftet med lagstiftningen var att säkerställa irländsk raffinaderikapacitet.

För att klara en gemenskapsrättslig prövning krävs också att en proportionalitetsbedömning görs med avseende på om de åsyftade målsättningarna kan uppnås med åtgärder som innebär en mindre störning för den fria rörligheten /Mål 72/83 s 44–50/. Här kan det också vara av vikt att framhålla att den internationella regleringen på området inte säkerställer medlemsstaternas behov av hantering och förvaring av använt kärnbränsle, i den mån detta inte kan tillgodoses nationellt. I de svenska förarbetena till lagändringen i kärntekniklagen påpekades också att undantag ska kunna göras om säkerhets- och strålskyddsaspekter talar för det varför det idag finns utrymme att göra en proportionalitetsavvägning inom ramarna för kärntekniklagen.<sup>234</sup>

I samband med införandet av Cassis-doktrinen såg EG-domstolen nödvändigheten av att låta den extensiva tolkningen av räckvidden för artikel 28 åtföljas av en utvidgning av antalet möjliga undantag bortanför ordalydelsen i artikel 30. EG-domstolen menade att icke-diskriminerande men samhandelshindrande åtgärder skulle vara förbjudna om de inte kunde

<sup>232</sup> Metoden för rättfärdigande av nationell lagstiftning som utgör hinder för samhandel med varor eller tjänster har kommit att utvecklas i liknande riktning. I texten kommer jag att behandla diskussionen om undantag för varor respektive tjänster i samma avsnitt.

<sup>233</sup> Det ledande rättsfallet beträffande allmän säkerhet är /Mål 72/83/. Se också /Cramér 1998/.

<sup>234</sup> Näringsutskottets betänkande /Bet 1992/93:NU11/.

motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse.<sup>235</sup> I den mån det kan konstateras att det nationella agerande är *de jure* och *de facto* diskriminerande föreligger dock i princip inte denna vidgade möjlighet till skydd av nationell reglering. Även för tvingande hänsyn gäller att de ska anses som nödvändiga och proportionella i förhållande till sitt syfte och det är uppenbart att överreglering av ett område inte kommer att accepteras av EGD /Weatherill 2006 s 406/.

Hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av skillnader mellan nationella bestämmelser måste enligt EG-domstolens praxis godtas under vissa förutsättningar. Domstolen har fastslagit att en tillämpning av nationella bestämmelser, som antagits i avsaknad av gemensamma eller harmoniserade bestämmelser på varor som importerats från andra medlemsstater i vilka de lagligen har tillverkats och saluförts, kan vara förenliga med artikel 28 EG-fördraget. En förutsättning för att de ska vara förenliga är dock att bestämmelserna i fråga är tillämpliga utan åtskillnad på varor producerade i ursprungs- respektive mottagarstaten, *nödvändiga* för att uppfylla något av de skäl hänförliga till allmänintresset som anges i artikel 30 EG eller för att uppfylla tvingande hänsyn av allmänintresse som till exempel folkhälsan, konsumentskyddet eller miljöhänsyn. Det är emellertid inte möjligt att åberopa artikel 30 EG när det finns gemenskapsdirektiv som antagits i vilka föreskrivs harmonisering av de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa skydd för människors och djurs hälsa m m och i vilka gemenskapsförfaranden utformats för att kontrollera att de efterlevs. Lämpliga kontroller och skyddsåtgärder måste då vidtas inom den ram som angetts i dessa harmoniseringsdirektiv. Utöver att de vidtagna åtgärderna ska vara nödvändiga krävs också att de uppfyller proportionalitetsprincipens krav och att det refererade målet med den nationella lagstiftningen därför inte kan uppnås genom en åtgärd som innebär en mindre begränsning av handeln inom gemenskapen /Mål 120/78 s 649, s 8/.

I prövningen av giltigheten av nationell lagstiftning kan konstateras att EG-domstolen fått bedöma för medlemsstaterna mycket känslig lagstiftning ljuset av artikel 28. Det rör sig till exempel om områden som social trygghet för vilka det i princip inte finns en rättslig grund i EG-fördraget, /Mål C-120/95/ Decker, och konflikter med grundläggande konstitutionella värden, /Mål C-368/95/ Vereinigte Familiapress, /Mål C-112/00/ Schmidberger och /Mål C-36/02/ Omega Spielhallen. Det har i dessa fall rört sig om att fastslå en mycket känslig balans mellan ekonomiska (inre marknad) och andra värden. Även i dessa mål har dock EG-domstolen vidmakthållit att diskriminering (de jure) måste bekämpas varför motivering av nationell lagstiftning bortom artikel 30 i princip inte varit tillgänglig i dessa fall. Tillgängligheten av argument utanför artikel 30 indikerar ett större tillmötesgående för nationell kompetens att bibehålla samhandelshindrande reglering. Under senare år har det dock påpekats att EG-domstolen visat en vilja att i till synes tydliga fall av diskriminerande nationella åtgärder trots detta tillåta hänsyn utanför artikel 30 i försök att rättfärdiga denna lagstiftning /Craig och de Búrca 2004 s 634 f och 659 ff/.

Rättsfall kring nationell miljöreglering har utgjort en stor utmaning för EG-domstolen, inte minst för oviljan att acceptera diskriminerande nationell reglering. Avgörandet i det danska flask-fallet 1988 kom att klargöra betydelsen av nationella miljöskyddsåtgärder som en balans till den fria varuörligheten. Målet gällde tillåtligheten av det danska returflaskesystemet och kunde upprätthållas trots sin samhandelshindrande effekt /Mål 302/86/. Först med införandet av en EU-gemensam lagstiftning i direktivform blev Danmark tvunget att anpassa sitt retursystem för öl- och läskförpackningar. Invändningen med grund i miljö som tvingande hänsyn kan då inte längre göras gällande.

Ett ytterligare exempel, dessutom relaterat till avfallshantering, utgör EG-domstolens dom i /Mål C-2/90/ Kommissionen mot Belgien, det så kallade Vallonien-målet. Målet rörde en reglering i den belgiska regionen Vallonien som förbjöd lagring, tippning och dumpning av avfall som kom från andra medlemsstater eller från andra delar av Belgien. Syftet med lagstiftningen var att förhindra att Vallonien blev en plats för omhändertagande av avfall från andra delar av Europa med hårdare avfallsagstiftning.

<sup>235</sup> En liknande rättsfallsutveckling föreligger på tjänsteområdet. Även icke-diskriminerande hinder för tjänsterörlighet fångas av förbudet i artikel 49.

Kommissionen stämde Belgien inför EG-domstolen under motiveringen att den aktuella regleringen innebar en överträdelse av artikel 28. EG-domstolen kom dock att döma till Belgiens favör. Det rörde sig visserligen om avfall med ett kommersiellt värde som prima facie var oförenligt med artikel 28, men EG-domstolen menade att regleringen kunde upprätthållas med hänvisning till miljöhänsyn under Cassis-doktrinen. EG-domstolen tog sin utgångspunkt i konstanterandet att förvaring av avfall var ett särskilt hot mot miljön eftersom det föreligger begränsad *egenkapacitet* för varje region eller lokal enhet att hantera avfall /Mål C-2/90 s 30/.

Något besynnerligt i detta avgörande är att miljöhänsyn inte finns uttryckt som en grund för nationella undantag i artikel 30, utan är en så kallad tvingande hänsyn av allmänintresse möjlig att rättfärdiga icke-diskriminerande nationella åtgärder. I målet är det dock så att vallonskt avfall togs om hand i Vallonien, avfall med annan härkomst kunde inte tas om hand i Vallonien vilket till synes är diskriminerande. EG-domstolen undvek dock frågan om diskriminering/icke-diskriminering utan konstaterade bara att miljöhänsyn som tvingande hänsyn var tillgänglig. Basen för EG-domstolens resonemang för att rättfärdiga det nationella undantaget, var den i artikel 174 (2) uttryckta närhetsprincipen, att ”miljöförstörelse företrädesvis bör hejdas vid källan”, samt principen om varje regions begränsade *egenkapacitet* /Mål C-2/90 s 30/. En följd av *närhetsprincipen* är att transporter ska minimeras samt att en medlemsstat ska säkerställa mottagande, behandling och eliminering av det egna avfallet. Detta ska mer konkret ske genom att varje medlemsstats avfallspolitik ska styras av en drivkraft att skapa *tillräcklig egenkapacitet* för att hantera det egna avfallet, se vidare i /Lee 2005/. EG-domstolen konstaterade också att denna tolkning var konform med 1989 års Baselkonvention, till vilken EG var ansluten.<sup>236</sup>

EG-domstolens lösning på diskrimineringsfrågan var att, med utgångspunkt i principen om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen, konstatera att avfall producerat på olika ställen är objektivt särskiljbara varför den vallonska åtgärden inte kan anses vara diskriminerande. Det kan dock konstateras att resonemanget i denna del inte är helt övertygande.<sup>237</sup> Resonemangen får till följd att skillnaden mellan åtgärder som tillämpas med åtskillnad, diskriminering, respektive utan åtskillnad, icke-diskriminering blir otydligare.<sup>238</sup> Vissa kommentatorer har fastnat för förklaringen att det rör sig om en icke-diskriminerande åtgärd eftersom vallonskt avfall och utländskt avfall inte är objektivt jämförbara. Andra har menat att det rör sig om en utvidgning av de fall då tvingande hänsyn kan användas för att motivera nationell lagstiftning, från att enbart rättfärdiga icke-diskriminerande åtgärder till att även kunna användas vid fall av diskriminerande nationell reglering.

EG-domstolen har dock inte tydliggjort sin metod i detta avseende trots att den fått tillfälle att göra det. Frågan restes till exempel av generaladvokaten Jacobs i Preussen Elektra. Med referens till rättssäkerhetsskäl uppmanade Jacobs EG-domstolen att anta ett enhetlig metod för rättfärdigande av all samhandelshindrande lagstiftning /Mål C-379/98/. Så skedde dock inte och EG-domstolen har därefter fortsatt att använda sin praxis baserad på åtskiljande av

---

<sup>236</sup> /SÖ 1991:22/. Konventionen är framtagen mot bakgrund av de på 80-talet höjda miljökraven med ökade kostnader som följd. Det finns då möjligheter att handel med avfall ökar med dumpning som följd. De grundläggande principerna i konventionen är att gränsöverskridande transporter av farligt avfall ska minskas till ett minimum och att avfallet ska tas om hand på rätt sätt, att det ska hanteras så nära källan (där det producerades) som möjligt samt att man redan från början ska sträva efter att det uppstår så lite farligt avfall som möjligt. Konventionen innehåller dock inget exportförbud. Se vidare i /Mahmoudi och Rubensson 2004/.

<sup>237</sup> GA Jacobs var till exempel av uppfattningen att det rörde sig om diskriminerande åtgärde i /Mål C-2/90/.

<sup>238</sup> Jämför i detta hänseende med EG-domstolens avgörande i /Mål C-67/97/ (miljö) och C-120/95 Decker (social trygghet). I båda fallen är det fråga om till synes diskriminerande nationella åtgärder som rättfärdigas med hänvisning till tvingande hänsyn /Barnard 2004/.

diskriminerande och icke-diskriminerande lagstiftning.<sup>239</sup> Craig och de Búrca menar att EG-domstolens rättspraxis avseende vad som ska avses med diskriminering, direkt eller indirekt, och vilka rättfärdigande grunder som är tillgängliga, är ”highly confused” /Craig och de Búrca 2004 s 787/.

Det har påpekats att resultatet av EG-domstolens rättstillämpning är att det blir möjligt att åstadkomma ett resultat i det aktuella fallet som är konformt med de i fördraget uttalade miljörettsliga målen.<sup>240</sup> Förmodligen är detta också det som är det viktiga i målet i fråga. EG-domstolen har till synes agerat med riktning mot att finna en balans mellan fördragets reglering om fri rörlighet respektive miljö, och referensen till närhetsprincipen i EG-fördraget blev ett sätt att möjliggöra uppfyllandet av miljömål framför mål om den inre marknaden, jämför /de Sadeleer 2002/. Metoden för hur EG-domstolen gått till väga är dock inte riktigt klar, särskilt med avseende på dess tidigare distinktion mellan diskriminerande och icke-diskriminerande nationella åtgärder och möjligheterna att rättfärdiga dessa. de Sadeleer menar att det rör sig om ett möjliggörande av en kontextuell tolkning av EG-fördraget, där inre marknadsregleringen måste användas konformt med andra mål i EG-fördraget samt eventuella kompletterande internationella förpliktelser, i detta fall miljömål i artikel 174 (2) och Baselkonventionen. Detta resonemang måste rimligen också kunna överföras också i förhållande till varor och tjänster som omfattas av Euratomfördraget.

## **4.5 EG-rättslig miljöreglering och harmoniseringsinitiativ som berör hanteringen av använt kärnbränsle på nationell nivå**

### **4.5.1 Avsaknaden av miljöreglering i Euratomfördraget**

Mot bakgrund av det förda resonemanget i avsnittet om Euratom ovan ska konstateras att Euratomfördraget inte, så som är fallet på området för nationell säkerhet, innehåller någon uttömmande reglering om iakttagande av miljöintressen. I EG-fördraget tillsammans med EG-domstolens praxis på miljöområdet föreligger dock omfattande möjligheter att behålla nationell reglering med hänvisningar till miljöreglering.<sup>241</sup>

Då vi i Euratomfördraget saknar en reglering av det övergripande miljöintresset finns det anledning att framhålla EG-fördragets potentiella tillämpning i förhållandet till nationella export/importförbud mot använt kärnbränsle. I detta avseende kan inte Euratomfördraget anses vara en uttömmande specialreglering, varför ett sådant nationellt förbud skulle kunna motiveras med miljöhänsyn enligt gällande EG-rätt och med referens till EG-domstolens praxis på till exempel avfallsområdet. Grünwald med flera verkar dock mena att en tillämpning av EG-fördraget i detta hänseende är utesluten /Grünwald 2003 s 268 ff, Lukes 1995/. Konsekvensen av avsaknaden av en reglering om miljöhänsyn i Euratomfördraget innebär, genom en sådan tolkning, att nationell reglering av dylik karaktär inte kan utgöra ett undantag för den fria rörligheten. Enligt vår mening måste dock referenser till hållbar utveckling generellt, dess fördragsfästade som en för EU grundläggande rättsprincip i EU-fördraget artikel 2 samt EG-fördraget artikel 6 påverka denna inställning.

<sup>239</sup> /Mål C-136/00/. Se också avgörandena i /Mål C-120/95/ Decker och /Mål C-158/96/ Kohll som rörde den likaledes politiskt känsliga balansen mellan ekonomisk integration och social trygghet. Även i dessa fall rörde det sig om till synes diskriminerande nationell lagstiftning som motiverades med tvingande hänsyn. Gemensamt för de refererade målen är också att det rör sig om att finna den svåra balansen mellan individuella (ekonomiska) rättigheter i EG-fördraget och kollektiva (sociala, miljö) rättigheter i nationell lagstiftning, vilket också är ett uttryck för kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och EU.

<sup>240</sup> Det har dock påpekats att /Mål C-2/90/ var speciellt så till vida att det rörde sig om en region med mycket stora miljöproblem. Se till exempel /Krämer 1993, Geradin 1994, Weatherill 2006 s 415/.

<sup>241</sup> För en översikt över miljörettslig internationell reglering som är tillämpbar på frågor om kärnavfall se också /Riley 2004/.

Den europeiska enhetsakten lade bland annat till miljö som ett av de områden inom vilka gemenskapen har behörighet. Miljömålen formulerades till en början i artikel 174, men har genom ändringar införda genom Amsterdamfördraget kommit att få en mera framskjutna position i fördragets generella målstrategin, artikel 2 och 6 EG-fördraget. Ett exempel på de miljöpolitiska målsättningarnas betydelse gavs i /Mål C-2/90/, Vallonien-målet. Principen om att miljöförstöring bör hejdas vid källan samt principen om egenkapacitet, som också uttrycks i artikel 174 (2), utgör i EG-domstolens avgörande de miljömässiga hänsyn som i fallet väger tyngre än intresset av fri rörlighet.

Begreppet hållbar utveckling i artikel 6, inspirerade som idé utformningen av det femte handlingsprogrammet för miljö där ett av gemenskapens huvudsyften formulerats som hållbar tillväxt med respekt för miljön /Mahmoudi 2003/. Detta var i sin tur en inspirationsgrund för det accentuerade arbetet med kärnavfallsproblematiken vilket även formellt påvisar en allt starkare koppling mellan kärnteknik och miljöpåverkan. Principen om hållbar utveckling är numera formulerad som en grundläggande rättsprincip i EG-fördraget artikel 6 och ska genomsyra all gemenskapens politik och verksamhet.

#### 4.5.2 Miljökonsekvensbedömning

Rådets direktiv om miljökonsekvensbedömning<sup>242</sup> är också tillämpligt på projekt som avser byggandet såväl som nedmonteringen av kärnkraftverk, anläggningar för upparbetning av bestrålat kärnbränsle, anrikningsanläggningar samt anläggningar avsedda för lagring eller slutförvaring av radioaktivt avfall och bestrålat kärnbränsle.<sup>243</sup> Av yttersta vikt är också att denna EG-rättsliga miljöreglering är uppbyggd kring de miljörettsliga principerna om försiktighet och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan.<sup>244</sup>

Direktivet uppställer krav på att nationell myndighet, innan det att tillstånd för ett projekt som omfattas av direktivet meddelas, utreder och prövar projektets sannolika betydande miljöpåverkan. Syftet är att varje medlemsstat ska ordna former för bedömning av denna miljöpåverkan för att skydda människors hälsa, garantera biologisk mångfald och förbättra miljön i allmänhet.<sup>245</sup>

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan kompletterar tidigare nämnda direktiv eftersom det möjliggör miljöbedömning redan på strategistadiet. Syftet är att i ett mycket tidigt skede av en nationell beslutsprocess föra in åsikter och resultat av en potentiell miljöpåverkan. Genom bedömning på ett strategistadium är det till exempel möjligt att bedöma konsekvenserna av energipolitiska ställningstaganden som till exempel balansen mellan olika former av elenergiproduktion (fossila bränslen eller kärnkraft) /KOM(06) 105 slutlig s 9/.

En reflektion kan här göras till den rättsliga grund som används vid antagandet av dessa direktiv. MKB-direktivet antogs med stöd i EG-fördragets artikel 95 (inre marknad) samt 308 men i ändringarna 1997 relateras också till de allmänna miljöpolitiska målsättningarna i artikel 130 EG-fördraget. Lagstiftning beträffande den inre marknaden når således också kärnenergi-verksamhet även om denna också specialregleras i Euratomfördraget. Det senare innehåller som ovan nämnts inte explicit de miljöpolitiska hänsyn som ryms inom ramarna för EG-fördraget

<sup>242</sup> Rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i dess ändrade lydelse enligt direktiven 97/11/EG och 2003/35/EG.

<sup>243</sup> Nedmontering och avveckling av kärnkraftverk samt till exempel anläggningar för slutförvar omfattas av direktivet sedan ändringarna 1997, direktiv 97/11/EG.

<sup>244</sup> Liksom i EG-domstolens tidigare praxis i C-2/90 Kommissionen mot Belgien, kommer denna "närhetsprincip" till uttryck i central miljörettslig reglering. Närhetsprincipen är också grundläggande för EG-rättslig reglering om avfall, se till exempel EG-fördraget artikel 174.2 och dir 2006/12 artikel 5.2 och dir 1999/31 av den 26 april 1999 om deponering av avfall. För transport se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall Även /KOM(05) 666 slutlig/.

<sup>245</sup> För en omfattande svensk studie av miljökonsekvensbedömningar se /Hörnberg Lindgren 2005/.

och vid antagande av direktiv 85/337 har EG-lagstiftaren inte dragit sig för att komplettera regleringen inom Euratom-området med stöd i EG-fördraget.<sup>246</sup> Detta vederlägger enligt vår mening ytterligare synen på Euratomfördraget som *lex specialis* i förhållande till EG-fördraget.

### 4.5.3 Transport av använt kärnbränsle för bearbetning och förvaring

Transporter av farligt avfall, såväl inom som mellan länder, är normalt tillståndspliktiga. Ur ett svenskt perspektiv innebär detta att transport av använt kärnbränsle inom Sverige är tillståndspliktig verksamhet både enligt kärntekniklagen och enligt miljöbalken. Även verksamhet med risk för joniserande strålning är att anse som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken.<sup>247</sup>

Den EG-rättsliga regleringen om transport av avfall har parallell reglering för farligt avfall respektive radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. För annat avfall än radioaktivt avfall är lagstiftningen utformad efter miljörättsliga principer om närhet och egenkapacitet. Ansvaret för avfallshantering ska lösas inom EU (egenkapacitet) och detta sker mest effektivt genom nationellt ansvar, medlemsstaterna får ett förtydligt ansvar jämfört med den lagstiftning som ersätta.<sup>248</sup> Regleringen är föranledd av miljöskyddsregler men det är också viktigt att notera att de nationella åtgärder som vidtas inte får störa den inre marknadens funktion.<sup>249</sup> En stark drivkraft i direktivet är därför att olikheter i nationell lagstiftning om bortskaffande och återvinning stör handeln med avfall.

Skapandet av den inre marknaden och dess undanröjande av gränskontroller komplicerar också möjligheterna till effektiv övervakning och kontroll av transporten av radioaktiva ämnen. Direktiv 92/3/Euratom infördes som en konsekvens av Transnuklear-skandalen som ett system för övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av radioaktivt avfall<sup>250</sup> och är antaget med stöd i Euratomfördragets regler om strålskydd, artikel 31, 32. Direktiv 92/3 var begränsat så till vida att det endast var tillämpligt på sådant använt bränsle för vilket det inte finns någon användning. Således kunde det inte tillämpas avseende transport av använt kärnbränsle för upparbetning eller återvinning. Denna ordning ansågs inkonsekvent eftersom det då endast är användningen av det använda bränslet som styr tillämpligheten och direktivet kom bland annat av denna anledning att reformeras genom antagandet av direktiv 2006/117.<sup>251</sup> Dessutom krävdes justeringar med anledning av Gemenskapens tillträde till IAEA-konventionen om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om säkerheten vid hantering av radioaktivt avfall.

---

<sup>246</sup> I förlängningen innebär detta också för svensk del att Miljöbalkens alla krav för tillstånd kan ställas också för byggande av både inkapslingsanläggning och slutförvar. Denna prövning sker vid sidan av prövning enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen. Se vidare i Jonas Ebbesson, Rättsliga förutsättningar för slutförvar av kärnavfall, pro memoria åt KASAM 15 november 2006. Ebbesson behandlar bland annat vissa betänkligheter som uppstår vid dessa parallella prövningar.

<sup>247</sup> Miljöbalken 9 kapitel 1 §.

<sup>248</sup> Se europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12 av den 5 april 2006 om avfall. Direktivet ersätter direktiv 75/442/EEG (ramdirektivet om avfall), och upphäver både direktiv 91/689/EEG om farligt avfall genom att bestämmelserna i detta införs i ramdirektivet om avfall, och direktiv 75/439/EEG (spilloljedirektivet).

<sup>249</sup> Se preambeln s 7. Se även /KOM(05) 667 slutlig/.

<sup>250</sup> Detta skedde tidigare på nationell nivå men efter skandalen, som innebar mutor för kringgående av nationella licenskrav för transport och hantering mellan Belgien och Tyskland, lades gränsöverskridande transporter under internationell (europeisk) kontroll.

<sup>251</sup> Rådets direktiv 2006/117/Euratom av den 20 november 2006 om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle EUT L 337 2006, s 21–32. Direktiv 92/3 Euratom upphör att gälla den 25 december 2008 då det nya direktivet skall vara implementerat.

Direktiv 2006/117 omfattar alla transporter av använt kärnbränsle, oberoende av om det är avsett för deponering eller för upparbetning, artikel 1.2. Distinktionen mellan radioaktivt avfall och använt kärnbränsle finns dock fortfarande kvar men det förtydligas att radioaktivt är radioaktivt material ”för vilket ingen ytterligare användning förutses av ursprungs- eller bestämmelselandet”. Detta innebär att samma permanent avlägsnade kärnbränsle kan definieras som ”använt kärnbränsle” av en stat men ”radioaktivt avfall” av en annan.

Direktivet ställer krav på att transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle ska föregås av ett tillstånd i ursprungsmedlemsstaten, artikel 6. Denna stat ska därefter inhämta medgivande till transporten från myndigheter i bestämmelsemedlemsstaten respektive, artikel 7. En medlemsstat kan lämna avslag på införsel och skälen för ett sådant avslag ska motiveras enligt direktivets artikel 9. I vilken utsträckning en medlemsstat kan avslå en begäran om införsel beror enligt direktivet på den nationella regleringen. Ett avslag får dock inte vara av diskriminerande karaktär och alltså inte vara strängare än de villkor som har fastställts för liknande transporter inom dessa medlemsstater. Kraven på avslagsbeslutets tydliga motivering med hänvisning till relevant lagstiftning ska säkerställa kontrollen av likabehandling. Det ska också tilläggas att direktivet innehåller en uttrycklig regel om en rätt att sända tillbaka radioaktivt avfall eller använt kärnbränsle till dess ursprungsland efter behandling, artikel 2.

Även principen om nationellt ansvar kommer till uttryck i direktivet, det vill säga att varje medlemsstat är fullt ansvarig för sin politik ifråga om radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Ett sådant exempel utgör regeln om rätt till återtransport eftersom den fastställer rätten för en bestämmelsestat att alltid kunna sända tillbaka det använda kärnbränslet till ursprungsstaten. Principen om nationellt ansvar innebär också att gemenskapslagstiftaren måste undvika antagandet av lagstiftning som direkt inverkar på utförandet av den metod som en stat valt för att ta sitt ansvar. Eftersom metoden för utförande av detta ansvar inte är harmoniserad på gemenskapsnivå bör då direktivet inte påverka vare sig rätten att exportera använt kärnbränsle, till exempel för den stat som valt upparbetning, eller rätten att vägra införsel för slutlig behandling eller slutförvaring. Samtidigt ska noteras att direktivet också uppmanar till samarbete och gemensamma, gränsöverskridande lösningar i fråga om slutförvar, artikel 16.

Det är dock mera tveksamt om en bestämmelsemedlemsstat skulle kunna vägra införsel för bearbetning av använt kärnbränsle om syftet är ett annat än slutlig behandling eller slutförvaring. Detta skulle kunna vara fallet till exempel vid bearbetning för slutförvaring i ursprungsstaten. En sådan vägran måste anses strida mot principerna för den gemensamma kärnenergiemarknaden eftersom ett avslag med hänvisning till det använda bränslets nationalitet är direkt diskriminerande.<sup>252</sup> Exempelvis kan ett bestämmelseland med det nya direktivet endast vägra transport med hänvisning till ”relevant” nationell reglering tillämplig hantering av radioaktivt avfall eller använt kärnbränsle, alternativt transport av radioaktivt material. Det förefaller vara så att om en nationell reglering generellt förbjuder införsel av all form av använt kärnbränsle om det har för syfte att upparbetas, riskerar denna reglering att betecknas som inte ”relevant”, alternativt diskriminerande, eftersom den då är strängare än avseende transport av korresponderande material som istället är avsett att slutförvaras, jämför /KOM(05) 673 slutlig s 7/.

---

<sup>252</sup> Jämför direktivets artikel 3 och artikel 9, sista stycket.

## 4.6 Nationella import och exportförbud för använt kärnbränsle – ett hållbart sätt att uttrycka principen om nationellt ansvar?

### 4.6.1 Kärntekniklagen § 5a – förbud mot varuimport eller förbud mot utförande av en viss tjänst?

Den svenska kärntekniklagen<sup>253</sup> innehåller strikta bestämmelser kring bedrivande av så kallad kärnteknisk verksamhet samt hantering av kärnämnen. Lagen innehåller i 5 § en generell bestämmelse om tillståndsplikt för all kärnteknisk verksamhet vilket också innefattar hantering av kärnavfall. För kärnavfallshantering föreskriver 5a § 2 och 3 stycket:

”...

Det är förbjudet att utan särskilt tillstånd här i riket slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall från en kärnteknisk anläggning eller en annan kärnteknisk verksamhet i ett annat land. Detsamma gäller sådan lagring som sker i avvaktan på slutförvaring (mellanlagring). Tillstånd får medges endast om det finns synnerliga skäl och genomförandet av det program som avses i 12 § inte försvåras.”

I fråga om tillstånd till införsel eller utförsel av kärnavfall gäller de begränsningar som anges i 20a och 24 §§ strålskyddslagen (1988:220).

Den svenska principen om nationellt ansvar som tar sitt rättsliga uttryck i kärntekniklagen lagfästes först 1993.<sup>254</sup> Ändringen tog dock sin utgångspunkt i att svensk politik under lång tid varit byggd på att *varje land ska ta fullt ansvar* för det kärnavfall som uppkommer i landet varför en logisk konsekvens är att i lag förbjuda införsel av utländskt kärnbränsle för mellan- och slutförvaring. Därmed har också denna ansvarsprincip två sidor, å ena sidan ska vi ta hand om eget högaktivt avfall i vårt land och å andra sidan ska omhändertagande av utländskt avfall i princip uteslutas.

Ovan har konstaterats att varje medlemsland i EU har suveränitet beträffande att utveckla eller avstå från att utveckla en kärnkraftsindustri och principen om nationellt ansvar kan anses reflektera denna suveränitet /Cramér 2005 s 118, Mål C-29/99 s 59/. Sett till det fulla ansvaret har detta kommit att innebära en svensk reglering av delar av de sista stegen i bränslecykeln och då främst den förvaring som ska ske av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det kan dock noteras att efterbearbetning i form av till exempel inkapsling och andra förberedande åtgärder för förvaring inte omfattas av det särskilda förbudet i § 5 a, men väl är tillståndspliktig verksamhet enligt § 5, se även /Prop 1992/93:98 s 30/. Förbudet mot mellanlagring gäller också bara i avvaktan på slutförvaring och i princip inte lagring i Sverige för andra syften /Prop 1994/95:118 s 18/. Att ta emot använt kärnbränsle för bearbetning inför mellan- eller slutförvaring kan enligt svensk lag utföras här om tillstånd givits för verksamheten samt om säker hantering och slutförvar inte äventyras. En tjänsteverksamhet skulle i princip vara möjlig utan att hamna i en situation där konflikt uppkommer med kärntekniklagens förbud.

På gemenskapsrättslig nivå saknas en politik för förvaring och lagring av kärnavfall och använt kärnbränsle. I den mån solidariska lösningar förespråkats bygger dessa på frivilligt. Euratomfördraget liksom EG-fördraget innehåller dock regler om fri rörlighet men inget motsäger att medlemsstaterna för närvarande kan behålla nationella förbud mot slutförvaring. Direktiv 2006/117 Euratom, om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall inom gemenskapen, påverkar inte heller ett mottagarlands rätt att sända tillbaka avfallet till ursprungslandet. Denna rätt uttrycktes också i det första transportdirektivet 92/3 Euratom artikel 14. Den svenska regeringen verkar mena att den obefintliga bindande lagstiftningen på gemensam nivå i slutförvaringsfrågan, tillsammans med rätten att sända bearbetat avfall åter

<sup>253</sup> Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, /Prop 1983/84:60/.

<sup>254</sup> Förbud mot införsel av avfall för slutförvaring införd genom SFS 1993:1536, /Prop 1992/93:98, SOU 1991:95/, förbudet mot mellanförvaring infördes SFS 1995:875, /Prop 1994/95:118/.



enligt direktiv 92/3 samt det faktum att andra EU-länder har lagstiftning av svensk modell, användes också som intäkt för att inget land ska behöva ta emot ett annat lands avfall för förvaring /Prop 1992/93:98 s 32/. Inga potentiella hinder ansågs således föreligga vid införandet av § 5a kärntekniklagen.

#### 4.6.2 Den svenska ensidiga deklARATIONEN

I samband med införandet av det svenska förbudet mot slutförvar av utländskt kärnbränsle uppmärksammades av utredningen att en svensk lagstiftning som förbjuder införsel eller slutförvaring och lagring av utländskt kärnavfall och använt kärnbränsle sannolikt skulle komma i konflikt med EG-fördragets regler om fri rörlighet för varor och tjänster.<sup>255</sup>

Regeringen anammade inte, som ovan nämndes, detta synsätt i den efterföljande propositionen utan tog sin utgångspunkt i den internationella principen om nationellt ansvar. Argumentationen var baserad på en tolkning av Euratomfördraget och EG-fördraget med referenser till användandet av grundläggande miljörättsliga principer som balans till den fria rörligheten i Vallonien-målet /Mål C-2/90/. Dessutom refererade man, liksom EG-domstolen i det nämnda Vallonien-målet, med hänvisning till Baselkonventionen om gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall samt IAEA:s riktlinjer om hantering av kärnavfall, enligt vilka varje land har en suverän rätt att inte tillåta införsel av kärnavfall. Dessutom konstaterade regeringen i propositionen att andra EU-länder har liknande lagringsförbud. Den svenska hållningen, som deklarerades i /Prop 1992/93:98/, skulle åter tas upp under förhandlingarna om EU-medlemskap.

För svensk del verkar det alltså närmast som om den svenska hållningen i frågan om nationellt ansvar och dess uttryck som import av använt bränsle för slutförvaring tog sin utgångspunkt i miljöskäl och EG-fördraget. Som angivits ovan finns det dock formella invändningar mot denna argumentation. Det finns de som hävdar att Euratomfördraget uttömmande reglerar den fria rörligheten för varor och tjänster på kärnenergiområdet, något som inte uppmärksammades i den svenska propositionen. Att stödja en nationell diskriminerande åtgärd på den gemensamma marknaden för kärntekniska produkter enligt Euratomfördraget skulle i så fall vara utesluten.

Vid medlemskapsförhandlingarna var en väsentlig utgångspunkt för Sverige att man skulle kunna bedriva sin egen kärnkrafts- och kärnavfallspolitik, det vill säga att säkerställa svensk suveränitet på dessa områden /Prop 1994/95:19 s 275–277/. Inför medlemskapet träffade också medlemsstaterna, gamla som nya, en överenskommelse om tolkning av Euratomfördraget. Medlemsstaterna vill genom den gemensamma förklaringen om tillämpningen av Euratomfördraget föra undan de sista stegen i kärnbränslecykeln (upparbetning – efterbehandling – slutförvaring) från fördragets räckvidd. Förklaringen, som får ses som en del av anslutningsakten, klargör att beslutet om ett land ska producera kärnenergi är nationellt och är värd att citeras:

”De fördragsslutande parterna, som erinrar om att fördragen om Europeiska Gemenskaperna gäller alla medlemsstater utan någon diskriminering, bekräftar utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om den inre marknaden, att det är varje medlemsstat, i sin egenskap av fördragsslutande part enligt Euratomfördraget, som avgör i överensstämmelse med sin specifika nationella politik om den skall producera kärnenergi eller inte. Varje medlemsstat avgör vilken politik den skall föra när det gäller slutstegen i kärnbränslecykeln.”<sup>256</sup>

<sup>255</sup> /SOU 1991:95 s 247–248/. I /SOU 1991:95/ eller i /Prop 1992/93:98/ problematiserades inte huruvida Euratom skulle kunna komma att stå i strid med det svenska lagringsförbudet utöver ett konstaterande att Euratom innehåller förbud mot restriktioner mellan medlemsstaterna när det gäller handel med kärnämnen.

<sup>256</sup> /Prop 1994/95:19 bil 11 s 8/. En något annorlunda text finns också återgiven i samma proposition s 276 f samt i /SOU 1998:68 s 191/.

I december 1994 antog ministerrådet en resolution om principer för hantering av radioaktivt avfall.<sup>257</sup> Rådets resolution från 1994 är ett resultat av behandlingen av kommissionens avfallshanteringsstrategi från samma år, som sin tur har utgångspunkt i rådets andra handlingsplan för radioaktivt avfall som antogs i en resolution år 1992.<sup>258</sup> Resolutionen föranleddes också av EU:s miljöpolitiska ambitioner och var ett eftersökt svar på den tidigare utvecklade strategin för hanteringen av *icke-radioaktivt avfall*<sup>259</sup> samt kommissionens agerande för att få till stånd en dylik strategi *på kärnavfallsområdet* /COM(94) 66 final/. Att frågan separerades från övriga miljöfrågor berodde främst på att den rättsliga ramen för kärnfrågor är en annan samt "raise some specific aspects which require a rather different approach."<sup>260</sup>

Resolutionen är således främst fokuserad på säkerhets- och miljöfrågor men innehåller också ett övervägande kring "avfallets nationalitet". *Principen om nationellt ansvar* erkänns men resolutionen öppnar också för ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna, dock på frivillig basis.

I kommissionens förberedande dokument om en avfallshanteringsstrategi för radioaktivt avfall från 1994, uttalade kommissionen att den på miljöområdet utvecklade principen om "self-sufficiency" (nedan benämnd *principen om tillräcklig egenkapacitet*) ska vara vägledande, *dock inte på nationell nivå utan på gemenskapsnivå*.<sup>261</sup> Kommissionen menar att angreppssättet för det gemensamma problemet med högaktivt avfall ska vara solidarisk. Kommissionen adresserar kärnavfallsfrågan som visserligen varandes en fråga där medlemsstaterna ska ha som målsättning att sörja för tillräcklig egenkapacitet i avfallshanteringsfrågan, men samtidigt ett område där *solidaritetsprincipen* måste vara övergripande snarare än en princip om *nationellt ansvar*:

"Whilst Member States should certainly aim individually at being able to dispose of their own radioactive waste, it seems however regrettable, and at least premature, to deny the possibility of assistance to another country of the Community in specific cases, notably those putting at stake nuclear safety."<sup>262</sup>

Det finns här en tydlig skillnad i synen på kärnavfallsfrågan där medlemsstaterna i resolutionen synes anföra att beslut ska tas på nationell nivå men där gemensamma åtgärder inte ska uteslutas ("the possibility of mutually agreed cooperation exists"). Gemensamt för de ovan refererade politiska dokumenten, handlingsplanen antagen av rådet 1992, kommissionens strategidokument från 1994 samt den efterföljande rådsresolutionen, synes vara att de faktiskt framhåller vikten och önskvärheten av samarbete mellan medlemsstaterna och med tredje land om kärnavfallshantering. Samtidigt framhålls att detta samarbete är frivilligt och utgår från principen om nationellt ansvar.

Inför beslutet om 1994 års resolution angav Sverige, som ju vid tillfället inte var medlemmar i EU och därför inte deltog i rådets beslut, å sin sida en *ensidig deklaration* i kärnavfallsfrågan rörande den svenska tolkningen av de grundläggande fördragen.<sup>263</sup> Deklarationen är ett

<sup>257</sup> /EGT C 397/ 1994 s 1.

<sup>258</sup> /OJ C 158/ 25.2.92 s 3.

<sup>259</sup> /OJ C 122/ 18.5.90.

<sup>260</sup> /EGT C 397/ 1994 s 2. Notera att denna särbehandling förefaller ge stöd åt Grunwalds argument om att EG-rätten inte har någon bäring på reglering av Euratom.

<sup>261</sup> Principen om tillräcklig egen kapacitet återfinns i gemenskapens avfallshanteringspolitik. Principen kommer till exempel till uttryck i artikel 5 i ramdirektiv 75/442 om avfall, där medlemsstaterna får i uppdrag att helt enkelt ta hand om avfallet genom gemensamma insatser. Detta ramdirektiv kodifierades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/12/EG av den 5 april 2006 om avfall.

<sup>262</sup> /COM(94) 66 final Avsnitt VI.4/.

<sup>263</sup> Den ensidiga deklarationen återges i /SOU 1998:68 s 192/.

komplement till den gemensamma deklARATIONEN som Sverige och de andra medlemsstaterna gjorde under medlemskapsförhandlingarna beträffande Euratomfördragets regler och som ingår i anslutningsakten.

---

#### SWEDISH DECLARATION IN CONNECTION WITH THE COUNCIL RESOLUTION ON RADIOACTIVE WASTE MANAGEMENT

Sweden will in connection with the adoption of the Resolution on Radioactive Waste Management make the following statement: Sweden considers Radioactive Waste Management to be a national responsibility. This principle was strongly emphasized by Sweden in the negotiations on membership of the European union and led to a joint declaration by the Parties on the application of the Euratom Treaty, as part of the Final Accession Act. The Joint declaration states that:

*As regards the back end of the nuclear fuel cycle, it is the responsibility of each Member state to define its own policy.*

Sweden's interpretation of the Treaties and the declaration in the Accession Act includes:

- each Member State's right to prohibit the final disposal of foreign spent nuclear fuel and nuclear waste on its territory,
- each Member State's sole right to decide whether to enter into cooperation arrangements with other Member States on disposal of spent nuclear fuel and nuclear waste and on the scope and aim of such cooperation. As a consequence of this policy Swedish legislation prohibits the final disposal of foreign spent nuclear fuel and nuclear waste on Swedish territory. The Swedish government has also proposed a ban on the intermediate storage of such foreign spent nuclear fuel and nuclear waste that is pending final disposal.

---

Det svenska agerandet i samband med antagande av rådets resolution får ses som påkallat med hänvisning till kommissionens lyftande av kärnavfallsfrågan från nationell nivå till gemenskapsnivå. Sverige kände ett behov av att tydligt precisera sin ståndpunkt i frågan. Deklarationen återspeglar en *princip om nationellt ansvar* för kärnavfall vilken också överensstämmer med svensk lagstiftning, särskilt i det relativa förbud<sup>264</sup> mot import av kärnavfall för mellan- och slutförvaring som gäller enligt 5a § i lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet sedan 1993.<sup>265</sup> Varken rådet eller kommissionen har dock bemött den svenska ensidiga deklARATIONEN. Dyliga ensidiga deklARATIONER har inte heller någon vikt i en EG-rättslig argumentation utan är att anse som en politisk åsiktsförklaring /Öberg 2000 s 492/.

En stat som blir medlem i EU måste acceptera den gällande gemenskapsrättsliga lagstiftningen, *acquis communautaire*. Möjligheterna till avvikelser är små vilket också manifesteras med att EG-rättsakter inom flera områden, med Euratomfördraget som särskilt tydligt exempel, kan antas med kvalificerad majoritet. Ett undantag utgör de fall där en medlemsstat i sin anslutningsakt förhandlar sig till ett undantag. Detta skedde på vissa områden vid Sveriges medlemskap. Det finns i den svenska anslutningsakten ett särskilt undantag för snus, vars marknadsföring och

<sup>264</sup> Förbudet är inte absolut, lagring av utländskt kärnavfall kan bli aktuellt efter erhållande av tillstånd från regeringen. Tillstånd får bara ges om det finns synnerliga skäl och om genomförandet av det svenska kärnavfallsprogrammet ej äventyras.

<sup>265</sup> Se /Prop 1992/93:98 s 29 ff/. Principen har dock uttalats i tidigare förarbeten och politiska dokument och statsrådet verkar anse att principen om nationellt ansvar trots avsaknad av direkt uttryck i lag ändå under en längre tid varit en del av svensk rätt inte minst med hänvisning till internationella rättskällor där principen också kommer till uttryck.

försäljning annars är förbjuden inom EU. I slutakten till anslutningsavtalet återfinns också flera ensidiga deklarationer om till exempel det svenska alkoholmonopolet och möjligheten att implementera EG-rätt genom kollektivavtal. Den aktuella ensidiga deklarationen om hantering av kärnavfall återfinns dock inte i anslutning till detta primärrättsliga dokument. Deklarationen om det svenska alkoholmonopolet har inte heller haft någon betydelse vid behandlingen av frågan i EG-domstolen. Ett annat exempel utgör Sveriges ensidiga deklaration om offentlighetsprincipen som i sin tur bemöttes av en ensidig förklaring från gemenskapen där medlemsstaterna uttrycker att de förutsätter att Sverige fullt ut kommer att följa EG-rätten.<sup>266</sup>

Även om deklarationen funnits i slutakten är det i princip inte möjligt att åberopa den vid tolkningen av gemenskapsrätten /Mål 39/72/. EG-domstolen uttrycker att räckvidden av den antagna gemenskapsrätten inte kan ändras av medlemsstaterna enskilt. För att deklarationer, även gemensamma, ska ha någon betydelse vid tolkning av en EG-rättsakt krävs att de dessutom ska ha kommit till uttryck i själva lagstiftningstexten /Mål C-292/89 s 18/.

#### **4.6.3 Den gemensamma deklarationen om Euratomfördragets tillämpning – ett sista halmstrå?**

Isotopsammansättningen hos använt kärnbränsle är av sådan karaktär att det omfattas av Euratomfördraget. Detta kan i sig, som ovan angivits, anses befogat eftersom det utgör en potentiell bränsleresurs och således enligt fördragets logik också är en gemensam resurs.

Medlemsstaternas självbestämmande på det kärntekniska området har dock varit av särskilt känslig karaktär i slutstegen i bränslecykeln. Den skiftande inställningen till använt bränsle som resurs eller avfall var det som föranledde medlemsstaterna att genom en särskild gemensam förklaring om tillämpningen av Euratomfördraget föra undan de sista stegen i kärnbränslecykeln (upparbetning – efterbehandling – slutförvaring) från fördragets räckvidd. I deklarationen uttrycks att ”Varje medlemsstat avgör vilken politik den ska föra när det gäller slutstegen<sup>267</sup> i kärnbränslecykeln.”

Själva syftet med deklarationen är alltså att säkerställa den nationella kärnavfallspolitikens och regleringens nationella karaktär i linje med principen om nationellt ansvar.<sup>268</sup> Detta skulle då innebära att medlemsstaterna kan föra en helt egen politik beträffande slutstegen i bränslecykeln.

Ovan har förts ett resonemang om den gemensamma marknaden för kärntekniska produkter samt påpekats att optionsrätten formellt omfattar använt kärnbränsle. Deklarationen kan tolkas som att den utesluter en sådan användning av Euratomfördraget, den skulle sätta reglerna om optionsrätt i fördragets kapitel 6 samt reglerna om den gemensamma marknaden för ur spel. Alla nationella åtgärder som vidtas beträffande hantering av kärnbränsle från det att det tas ut ur reaktorn ska ligga utanför Euratomfördragets räckvidd. Detta gäller dock under förutsättning att det står helt klart vad som avses med ”slutstegen i bränslecykeln” /Cramér 2005 s 131/.

Här föreligger dock vissa oklarheter. Om till exempel upparbetning är en del av bränslecykeln förs vi efter en bearbetning tillbaka in i samma cykel, men då i början av densamma. Som framförts tidigare är en rimlig tolkning att förklaringen innefattar valet mellan upparbetning eller slutförvar som ett uttryck för nationellt självbestämmande samt utformningen av konkreta

<sup>266</sup> Se om fall där ensidiga förklaringar i internationell rätt har folkrättsligt bindande följder /Cassese 2005/.

<sup>267</sup> Grunwald verkar mena att ”back-end” eller slutstegen avser behandling och slutförvaring efter att energi utvunnits ur bränslet /Grunwald 2003 s 295/.

<sup>268</sup> /Prop 1994/95:19 s 276/. Det skall dock påpekas att det likaledes kan röra sig om en nationell politik som förordar upparbetning.

tekniska lösningar. Detta vederläggs enligt vår mening av den konkreta hänvisningen i förklaringen till det faktum att det är varje enskild stat som tar beslut om införande av ett kärnenergiprogram. Samtidigt ska konstateras att Euratomfördragets regler om hälsoskydd och säkerhetskontroll under alla omständigheter når sådana program.

Förklaringen får dock en stor betydelse för argumentationen som anförs till stöd för ett nationellt förbud mot import/export av använt kärnbränsle med utgångspunkt i tvingande miljöhänsyn eller allmänna miljörättsliga principer, till exempel närhetsprincipen och principen om tillräcklig egenkapacitet.<sup>269</sup> Enligt tidigare fört resonemang menar flera, till exempel Grunwald och Cusack, att den gemensamma marknaden inom Euratom inte innehåller några möjligheter till undantag från förbudet mot kvantitativa import- och exportrestriktioner. Men, om deklarationen för undan politik kring slutstegen i bränslecykeln från Euratomfördragets räckvidd borde en rimlig konsekvens vara att en medlemsstat behåller sitt självbestämmande även i miljöhänseende.

Varje transport av använt bränsle innebär en risk för miljöpåverkan. Ett nationellt importförbud kan vara ägnat att minimera en sådan risk. Även om förbudet prima facie står i strid med artikel 93 Euratomfördraget och potentiellt med regleringen av försörjningspolitiken. Eftersom den gemensamma förklaringen säkerställer nationellt självbestämmande, och sätter Euratomfördragets tillämpning ur spel, är frågan om det nationella undantaget kan kvarstå.

Notera dock att detta resonemang förutsätter att regleringen om den inre marknaden *inte* är tillämplig. Här är förklaringen från medlemsstaterna också otydlig. Det har dock framförts argument för att Euratomfördraget som uttömmande specialreglering omöjliggör en dylik parallell tillämpning av EG-fördraget. Som nämnts ovan finner vi dock tvärtom att det finns mycket goda argument för en sådan parallell tillämpning. I den svenska propositionen om anslutning till Euratom, där regeringen också föreslår en utvidgning av förbudet i § 5a kärntekniklagen till att gälla även mellanlagring, uttalas att ”Ett förbud mot mellanlagring strider inte mot Euratomfördraget eller mot andra EU-regler”.<sup>270</sup> I propositionen anförs vidare att denna slutsats stöds av den gemensamma deklarationen.

Det ska dock åter understrykas att den förda argumentationen försvagas av att det gjorda undantaget för politik i slutstegen i bränslecykeln inte direkt framgår av Euratomfördraget, utan i form av kommunikation vid sidan av fördraget. En fördragsändring hade tydligen gjort kompetensfördelningen. Trots de politiska intentionerna kvarstod Euratomfördraget också oförändrat i samband med upprättande av ett fördrag om en konstitution för Europa.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Ett problem med principen om tillräcklig egenkapacitet och närhetsprincipen är att transporter, om de nu är ett riskmoment, kan bli längre inom ett land än över gränser vilket talar för regionala lösningar. Likaledes har principen och transportargumentet uppenbart inte bärighet på alla varor, så varför då bara i slutstegen av bränslecykeln?

<sup>270</sup> Proposition 1994/95:118, Lagstiftning med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska atomenergigemenskapen, s 17 f.

<sup>271</sup> I slutakten till förslaget om fördrag om en ny konstitution avger ett antal medlemsstater sitt stöd till en revision av Euratom: 44. Förklaring från Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Ungern, Republiken Österrike och Konungariket Sverige. Tyskland, Irland, Ungern, Österrike och Sverige noterar att de centrala bestämmelserna i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen inte har ändrats i sak sedan detta trädde i kraft och behöver uppdateras. De stöder därför tanken på en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar som bör sammankallas så snart som möjligt.

## 4.7 Nuclear Package – frågor om avfall och säkerhet på den gemensamma agendan

### 4.7.1 Inledning

Frågan om kärnsäkerhetens gemensamma hantering tenderar att få bränsle vid extraordinära händelser, så skedde till exempel efter Tjernobyl och den senaste utvidgningen av EU är ett ytterligare exempel. Säkerhetsfrågorna måste dock ses i två delar, å ena sidan reaktorsäkerhet och å andra sidan avfallshantering.

Gemenskapen har varit aktiv på både kärnsäkerhets- och avfallshanteringsområdet även om säkerhetsfrågorna dominerat även i avfallshänseende. Vi kan till exempel finna direktiv om grundläggande strålskyddsregler och om transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle (84/361 och 2006/117) emedan det inte återfinns gemensamma lösningar för avfallets slutliga hantering.<sup>272</sup> Kommissionen har dock under lång tid varit drivande på bredare front i avfallshanteringsfrågan och den första handlingsplanen för radioaktivt avfall antogs 1980. Detta fokus kulminerade sedan i det förevarande arbetet med det mer omfattande förslag till direktiv som kommissionen presenterade år 2003.<sup>273</sup>

Kommissionens fördjupade intresse för säkerhet och avfall på kärnenergiområdet måste ses mot bakgrund av utvidgningen och det faktum att flera av EU:s medlemsstater drastiskt fått förändrade förutsättningar för sin kärnavfallshantering. De medlemsstater som har sovjetbyggda reaktorer kunde tidigare exportera sitt avfall till Sovjet (Ryssland) för lagring och upparbetning men denna möjlighet finns inte längre. Det finns därför av naturliga skäl inga program för långvarig hantering av avfallet. Vidare ska här nämnas att kraftverken inte heller av EU anses uppfylla av de ”gamla” medlemsstaterna framarbetade säkerhetsnormer.<sup>274</sup> Ett krav i anslutningsfördragen för dessa länder var att säkerheten skulle uppgraderas, för två av kraftverken var detta inte möjligt och de ska därför stängas.<sup>275</sup>

### 4.7.2 Kärnavfallshanteringen som EU-fråga – utvidgningens betydelse för frågans aktualitet

Som noterades under avsnittet om Euratom kan det konstateras att bortsett från forskningsfrågor så aktualiseras avfallsfrågor under Euratomfördragets reglering i kapitel III om hälsa samt kapitel VII om övervakning av säkerhet, så kallade safeguards. Med utgångspunkt i dessa delar finns också viss gemensam lagstiftning om säkerhetsnormer för hälsoskydd, till exempel direktiv 96/29/Euratom om skydd mot joniserande strålning.

Transport av radioaktivt avfall kom att regleras i direktiv 92/3/Euratom infördes som en konsekvens av Transnuklear-skandalen som ett system för övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av radioaktivt avfall.<sup>276</sup> Direktivet omfattade i sin ursprungliga version

<sup>272</sup> På kärnsäkerhetsområdet finns icke bindande lagstiftning i form av rådets resolutioner från 1975 och 1992.

<sup>273</sup> /KOM(03) 32 slutlig/. Förslaget mötte hård kritik och en förändrad version presenterades i september 2004 /KOM(04) 526 slutlig/.

<sup>274</sup> Se Simon Webster, Radioactive waste management in the European Union Applicant Countries, publicerat på [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/publications/radioactive\\_waste\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/publications/radioactive_waste_en.htm).

<sup>275</sup> Protokoll 4 och 9 i anslutningsfördraget. Litauen skall avveckla Ignalina som står för en mycket stor andel av landets energiförsörjning, Slovakien skall avveckla Bohunice V1. EGT L 236, 2003, s 1. För Litauen se /Katinas och Markevicius 2006/.

<sup>276</sup> Detta skedde tidigare på nationell nivå men efter skandalen, som innebar mutor för kringgående av nationella licenskrav för transport och hantering mellan Belgien och Tyskland, lades gränsöverskridande transporter under internationell (europeisk) kontroll.

dock bara avfall för vilket det inte finns någon användning, varför det inte var tillämpligt på transport av använt kärnbränsle för upparbetning eller återvinning. Direktivet ändrades genom antagandet av direktiv 2006/117 och omfattar numera också transporter av använt kärnbränsle.

För säkerhetskontrollens tillämpning på avfall gäller en särskild förordning 3227/76/Euratom, vars syfte är att säkerställa att det aktuella avfallet inte används för andra ändamål än de avsedda. Beträffande de sista stegen i bränslecykeln återfinns ingen egentlig reglering i Euratomfördraget. Behandling och lagring av stora och ständigt växande mängder radioaktivt avfall, är en fråga som hittills varit ett nationellt problem även om gemenskapen i allt större utsträckning intresserar sig för frågan.

Genom beslut den 18 februari 1980 bestämde sig rådet för att genomföra en gemensam aktionsplan på området för radioaktivt avfall för perioden fram till 1992. Kärnavfallshanteringen i de sista stegen av bränslecykeln hamnade genom detta beslut på gemenskapens agenda långt före murens fall. Kommissionen har kontinuerligt sedan början på 1980-talet lämnat rapporter till rådet och parlamentet inom ramarna för handlingsplanen för radioaktivt avfall.<sup>277</sup> Rådet antog 1992 en ny resolution i frågan och modifierade därigenom handlingsplanen för perioden 1993–1999.<sup>278</sup> Det är relativt tydligt att gemenskapens fokus redan under denna period var riktat mot Östeuropa och inte bara inom EU. Kärnkraftsverkens säkerhet hamnade i fokus efter Tjernobyl 1986<sup>279</sup> och genom PHARE och TACIS-programmen ställde gemenskapen finansiella medel till förfogande för sanering av östeuropeiska kärnenergianläggningar.<sup>280</sup>

I december 1994 antog ministerrådet en resolution om principer för hantering av radioaktivt avfall.<sup>281</sup> Resolutionen föranleddes av EU:s miljöpolitiska ambitioner och var ett eftersökt svar på den tidigare utvecklade strategin för hanteringen av *icke-radioaktivt avfall*<sup>282</sup> samt kommissionens agerande för att få till stånd en dylik strategi *på kärnavfallsområdet* /COM(94) 66 final/. Att frågan separerades från övriga miljöfrågor berodde främst på att den rättsliga ramen för kärnfrågor är en annan samt ”raise some specific aspects which require a rather different approach.”<sup>283</sup> Resolutionen är främst fokuserad på säkerhets- och miljöfrågor men innehåller också ett övervägande kring ”avfallets nationalitet”. *Principen om nationellt ansvar* erkänns men resolutionen öppnar också för ömsesidigt samarbete mellan medlemstaterna, dock på frivillig basis.

Kommissionen presenterade också 1994 sin första strategi för hanteringen av kärnavfall inom ramarna för handlingsplanen för radioaktivt avfall, i vilken man identifierar vissa områden för gemensamt agerande /COM(94) 66 final/. Inom ramarna för strategin uttrycks bland annat ett ”waste equivalence concept” innebärande att avfall från ett land som bearbetats inte nödvändigtvis behöver returneras, dvs att det är exakt samma avfall som returneras. Mer intressant är förmodligen det som kallas en ”solidarity approach to disposal (especially for high-level waste)”. Samtidigt som principen om ”tillräcklig egenkapacitet” uttrycks vara tillämplig även på kärnavfallsområdet noterar kommissionen att:

<sup>277</sup> /COM(83) 262 of 16.5.83, COM(87) 312 of 29.7.87, COM(93) 88-2 of 1.4.93/, /OJ C 51/ of 29.2.80, /OJ C 158/ of 25.6.92.

<sup>278</sup> /OJ C 158/ of 25.6.92.

<sup>279</sup> /COM(87) 312 of 29.7.8, COM(88) 788 of 24.2.1988/.

<sup>280</sup> /Grunwald 2003 s 289 f/. Även rådets beslut 18 juni 1992 om säkerhetsnivå i kärntekniska anläggningar var föranledd av östeuropeiska problem. /OJ C 172/ 8.7.1992 s 2.

<sup>281</sup> /EGT C 397/ 1994 s 1.

<sup>282</sup> /OJ C 122/ of 18.5.90. Ramdirektivet om avfall ändrades 1991, se direktiv 91/156/EEG om ändring i direktiv 75/442/EEG om avfall, EGT L 78, 1991, s 32. Numera ersatt av direktiv 2006/117.

<sup>283</sup> /EGT C 397/ 1994 s 2.

”Whilst Member States should certainly aim individually at being able to dispose of their own radioactive waste, it seems however regrettable, and at least premature, to deny the possibility of assistance to another country of the Community in specific cases, notably those putting at stake nuclear safety.”

”...a regional approach, involving several countries, could offer advantages especially to countries that have no or limited nuclear programmes insofar as it would prevent disposal projects, unjustified on economics grounds, being undertaken on an individual basis. It appears therefore that the exercise of Community solidarity in these disposal matters should be kept open.”

Det synes klart att kommissionen här menar att prioritet ett är tillräcklig egenkapacitet men att solidaritet måste komplettera denna princip. Även om vi således kan konstatera att kärnavfallsfrågan i allra högsta grad existerade redan på 1980-talet kan det rimligen antas att solidariteten på ett mycket tydligt sätt aktualiserades genom förberedelserna till utvidgning. Inte minst eftersom flera av de länder som bedriver kärnprogram med gamla sovjetreaktorer på olika sätt kan kategoriseras som ”putting at stake nuclear safety.”

I sin fjärde rapport inom ramarna för handlingsplanen för radioaktivt avfall uttrycker kommissionen åter ett stöd för gemensamma (solidariska) lösningar på kärnavfallsfrågan och synen på egenkapacitet som innefattande EU som helhet:

”The Commission repeats its plea ... for self-sufficiency of the European Union as a whole and solidarity between Member States in matters of radioactive waste disposal. ... Countries with a large radioactive waste production certainly should be able to dispose of their waste on their own territory. The possibility of voluntary cooperation between Member States however should be kept open, where, for example, a regional approach to disposal could result in improved safety and environmental benefits.”<sup>284</sup>

2000 presenterade EU-kommissionen en grönbok om ”security on energy-supply” /KOM(00) 769 slutlig/. Syftet var inte riktat mot kärnenergin utan att säkerställa EU:s energiproduktion i ett utvidgat Europa bestående av stater med mycket varierande energistruktur.<sup>285</sup> ”Security” betyder i detta avseende ett säkerställande av energiproduktion i Europa för att undvika ett alltför stort beroende av importerad elenergi. Kommissionen framhöll också att miljöaspekterna av energiframställningen måste vara i fokus, å ena sidan eftersom EU:s medlemmar är beroende av varandra i arbetet mot klimatförändringar och å andra sidan för förverkligandet av den inre energimarknaden. En stats val avseende energiframställning som en del av miljöpolitiken kommer att påverka energimarknadens funktion även i en annan medlemsstat. Den svenska regeringens beslut att stänga Barsebäck innebar exempelvis ett produktionsbortfall av 4 miljarder kWh per år, vilket måste kompenseras genom elimport från koleldade danska och tyska kraftverk. Detta ledde till en ökning av (svenskt) koldioxidutsläpp med 4 miljoner ton per år vilket är cirka 8 % av Sveriges totala koldioxidutsläpp /KOM(00) 769 slutlig s 33/. Det ökade koldioxidutsläppet har potentiella effekter också utanför Sveriges gränser.

En av frågorna är då att om kärnenergin framstår som ett alternativ i kampen mot klimatförändringar, hur kan då gemenskapen agera för att lösa frågan om kärnavfallens hantering, reaktorsäkerhet och också satsa på teknisk forskning och särskild utveckling av fusionsenergi? /KOM(00) 769 slutlig s 11/. Kommissionen gör dock i grönboken från 2000 bedömningen att kärnkraften i rådande politiskt läge, med bristen på stöd från allmänheten och oförmågan att lösa avfallsfrågan, inte är den väg som gemenskapen kommer att välja. Lösningen av kärnavfallsfrågan identifieras dock som något av en nyckelfråga för att kärnkraften ska kunna fungera som en hållbar energikälla. Löses inte avfallsfrågan måste kärnenergin överges. Vid denna tidpunkt (år 2000) verkar kommissionen helt inriktad på en satsning på forskning kring transmutation.

<sup>284</sup> /KOM(98) 799 slutlig/.

<sup>285</sup> Generellt kan sägas att gamla EU-15 var mer beroende av olja medan nya EU-10 (12) i mycket högre utsträckning är beroende av kärnkraft för sin energiproduktion.



Transmutation vilket kan minska andelen högaktivt avfall avsevärt samtidigt som processen i sig är ”farlig” /Wallenius 2005 s 106 ff/. Utan att egentligen utveckla frågan om framtida teknik eller kärnavfallshantering orsakade kommissionen mycket uppståndelse genom presentationen av sin ”kärnenergivänliga” grönbok 2006, trots att kommentarerna kring kärnenergin endast kommenteras i mycket kortfattat.<sup>286</sup> Här kan konstateras att i vart fall analytiker verkar anse att kommissionen svängt i sin inställning avseende kärnkraften.<sup>287</sup>

I frågan om strålskydd och säkerhet uttalar kommissionen 2000 att det verkar råda två trender i EU-30, å ena sidan de länder som under 1980-talet valde att välja en väg bort från kärnkraften och å andra sidan de länder som fortsätter att vara offensiva och bygga ut kärnkraften. Av de ”gamla” staterna hör Frankrike, Finland och Storbritannien till den offensiva gruppen och generellt har de ”nya” medlemsstaterna och kandidatländerna säkerhetsproblem i sina gamla anläggningar. Det ska samtidigt påpekas att det är svårt att bedöma huruvida nya kärnkraftverk är ekonomiskt lönsamma.<sup>288</sup> Uppenbart är dock att kommissionen här såg det som sin uppgift att finna en gemensam reglering av säkerhetsfrågorna samt hanteringen av det högaktiva avfallet i linje med solidaritetsprincipen. Grönboken från 2000 var startskottet för detta arbete.

### 4.7.3 The Nuclear Package

Resultatet av kommissionens framryckning på avfallsområdet benämns ”the Nuclear Package”. Detta paket består egentligen av fem dokument varav tre antogs av kommissionen 2002.

1. Kommunikation från kommissionen till rådet och parlamentet, ”Nuclear safety in the European Union”, COM(02) 605 final.
2. Kommunikation till kommissionen ”Trade in Nuclear materials with Russia” och ett förslag till rådets beslut om att instruera kommissionen att förhandla om ett samarbetsavtal mellan Euratom och Ryssland beträffande handel med kärnämnen.
3. Ett förslag till rådets beslut om att höja taket för europeiska lån till kärnenergianläggningar från 4 miljarder € till 6 miljarder €.

De två övriga är förslag till lagstiftning i direktivs form som efter en ”remiss” till en grupp experter från medlemsstaterna<sup>289</sup> antogs av kommissionen i januari 2003 /KOM(03) 32 slutlig/.

4. Ett förslag till Euratom-direktiv om de grundläggande skyldigheterna och allmänna principerna i fråga om säkerhet i kärnkraftverk.
5. Ett förslag till Euratom-direktiv om använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

Generellt kan sägas att direktivförslagets politiska drivkrafter var, som framgick av grönboken, säkerställandet av energiproduktion i ljuset av klimatförändringar samt den kommande utvidgningens sättande i fokus av kärnkraftssäkerhet. Samtidigt som klimatdebatten öppnar för fortsatt produktion av kärnkraftsenergi verkade utvidgningen komplicera säkerhets- och avfallsfrågorna till den grad att kommissionen inte längre såg det som möjligt att behålla beslutandet inom

<sup>286</sup> /KOM(06) 105 slutlig s 9/ GRÖNBOK.

<sup>287</sup> För en generell reflektion kring kärnkraftens ställning se /The Economist 15 juli 2006/. Greenpeace reaktion på kommissionens öppning i frågan om discussion kring kärnkraften var kraftig: ”[Nuclear power] is the antithesis of a competitive, sustainable and secure energy source” /Greenpeace European Unit 3 March 2006/. Även /Die Welt 10 mars 2006/.

<sup>288</sup> /KOM(00) 769 slutlig 33/. The Cologne European Council (3–4 June 1999) underlines that ”it is important that nuclear safety standards are high in Central and Eastern Europe, which will require a major investment effort. These standards must be set against the standards in force in each of the Member States that have nuclear energy.”

<sup>289</sup> Vetenskapliga expertkommittén för kärnkraft som utses enligt artikel 31, 32 Euratom.

dessa områden på den nationella nivån. ”It is no longer desirable to consider nuclear safety in a purely national perspective. Only a common approach can guarantee the maintenance of a high level of nuclear safety in an enlarged EU with 28 Member States.” /KOM(03) 32 slutlig s 11/.

#### **4.7.4 Förslag till Rådets direktiv om fastställande av grundläggande skyldigheter och allmänna principer för säkerhet vid kärntekniska anläggningar**

Direktivförslaget innehåller gemensamma säkerhetsnormer och kriterier som komplement till de existerande enligt artikel 30 i Euratomfördraget och är utarbetade med utgångspunkt i IAEA-konventionen om kärnsäkerhet. Den nämnda konventionen omfattar dock bara kärnkraftverk och Euratom-direktivet ska omfatta även andra kärntekniska anläggningar både vid drift och vid nedmontering/avveckling.<sup>290</sup>

Vidare ska varje medlemsstat inrätta en oberoende säkerhetsmyndighet som ska rapportera om respektive stats uppfyllande av de gemensamma normerna och kriterierna. Det är inte fråga om att upprätta en central kontrollorganisation utan snarare att skapa en gemensam ram för kontroll och tolkning där den faktiska kontrollen ska ske av nationella myndigheter. Gemenskapen ska säkerställa sina intressen genom att se till att de nationella kontrollerna sker korrekt genom ett så kallat *peer review* system, det vill säga medlemsstaternas och kommissionens experter granskar varandras arbete.

En andra del i direktivet avser tillhandahållande av tillräckliga ekonomiska resurser för tillräckligt hög säkerhet både vid drift av samt nedmontering av kärntekniska anläggningar.

Direktivförslaget innehåller två normativa grunder som dock inte båda direkt kan utläsas i direktivet. Den första rör den stora skillnad i säkerhetsnormer som finns mellan medlemsstaterna efter utvidgningen och tar sin utgångspunkt i Euratomfördragets syfte om skyddande av liv och hälsa. Detta framgår av preambelns åttonde sats:

”(8) Trots en viss grad av harmonisering råder det ännu idag stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller åtgärder för att åstadkomma kärnsäkerhet. Dessa skillnader kommer att bli ännu större genom utvidgningen av Europeiska unionen. För närvarande innebär skillnaderna att gemenskapen saknar möjlighet att sörja för att hälsoskyddskraven i fördragets artikel 2b alltid tillgodoses på bästa möjliga sätt. För att gemenskapen ska kunna sörja för att de ”enhetliga säkerhetsnormer” som krävs enligt ovannämnda artikel verkligen tillämpas, bör de grundläggande strålskyddsnormerna kompletteras med gemensamma säkerhetsnormer i den utsträckning som visar sig vara nödvändig för att avvärja faror för befolkningens liv och hälsa.”

Den andra grunden är relaterad till den inre marknaden och framträdde tydligare i KOM-dokumentet från år 2002.<sup>291</sup> Stora skillnader i säkerhetsnormer kan göra avtryck i produktionskostnader för energi och därför snedvrider konkurrensen på elmarknaden.

#### **4.7.5 Förslag till Rådets direktiv om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall**

Det andra direktivet adresserar den i grönboken från 2000 presenterade slutsatsen att den viktigaste frågan avseende kärnkraften är att finns en godtagbar lösning för hanteringen av avfall /KOM(00) 769 slutlig/. Huvudprinciperna för tillvägagångssätt ska enligt kommissionen vara maximal öppenhet samt ytterligare forskning kring de tekniska frågorna och öka

<sup>290</sup> Annars är det uppenbart att användandet av kärnkraft är reglerat i ett FN-spår genom IAEA samt ett särskilt europeiskt spår via Euratom. Kärnsäkerheten är reglerad via IAEA men finner ingen motsvarighet inom EU där kärnsäkerheten till stor del ligger kvar inom det nationella kompetensområdet.

<sup>291</sup> /KOM(03) 32 slutlig s 3 f i s 5/. Se vidare i /True 2003 s 675 f/.

förtroendet för lösningarna. Syftet är att åstadkomma ett högt hälso-, arbets- och miljöskydd. En annan aspekt som lyfts fram i motiveringen till direktivet är händelserna den 11 september 2001 /KOM(03) 32 slutlig s 33 f/.

Redan i direktivets inledande hantering av definitionsfrågor återfinns uttryck för den stora skillnaden mellan medlemsstaternas syn på använt kärnbränsle. Några länder betraktar använt bränsle som avfall medan andra länder ser det som en resurs. En tredje grupp har inte någon definierad politik kring hanteringen av använt bränsle. Allt använt bränsle kan därför inte ses som avfall i direktivet. Med beaktande av skillnaderna gäller direktivet allt material som deklarerats som avfall samt allt använt kärnbränsle som har producerats inom EU, på detta sätt är det följligt mot skillnader mellan medlemsstaterna. Oberoende av en medlemsstats definition av material och den därpå applicerade politiken måste detta material underkastas en likvärdig kontroll och tillsyn /KOM(03) 32 slutlig s 36/.

Det överstatliga agerandet innebär att medlemsstaterna gemensamt sätter upp ett fastställt tidsschema enligt vilket de förpliktar sig att presentera nationella program för hanteringen av kärnavfall. Kommissionen ger prioritet till geologiskt djupförvar som den säkraste metoden och uppställer en tidsram inom vilken medlemsstaterna ska presentera program för hanteringen av avfall.

Samarbete mellan medlemsstaterna är en förutsättning i detta avseende och gemensamma forskningsinsatser förutsätts (artikel 5 i direktivet). Kommissionen yttrar sig också kring frågan om solidaritet samtidigt som principen om nationellt ansvar måste respekteras. Detta sker dock inte genom att positivt uttryck om en sådan förpliktelse utan negativt genom att notera att ingen medlemsstat är skyldig att ta emot kärnavfall från en annan stat. På detta sätt håller EU dörren öppen för samarbete i solidaritetsprincipens anda.

”Regionalt samarbete mellan två eller flera länder skulle också kunna vara fördelaktigt, särskilt för länder som har begränsade kärnkraftsprogram eller inga alls, eftersom det skulle leda till en säkrare och billigare lösning för alla inblandade parter. Ingen av medlemsstaterna bör dock vara skyldig att ta emot radioaktivt avfall från andra medlemsstater.”<sup>292</sup>

Till skillnad från exempelvis /KOM(98) 799 slutlig/ uttrycks här en önskan om en typ av veto-möjlighet, en respekt för varje medlemsstats suveränitet i kärnavfallspolitiken. I preambeln uttrycks också en rekommendation så till vida att (14) ”Varje medlemsstat bör själv ansvara fullt ut för hanteringen av allt använt kärnbränsle och radioaktivt avfall som faller under dess jurisdiktion.” Samtidigt står det klart att i direktivet betyder principen om nationellt ansvar inte att en medlemsstat tvingas ta hand om sitt eget avfall, att exportera kan vara ett sätt att ta sitt nationella ansvar, artikel 4.<sup>293</sup>

#### 4.7.6 Politiskt motstånd och reviderade förslag

*Nuclear Package* är ett förslag där kommissionen försöker lansera en gemensam europeisk approach till kärnsäkerhet och hantering av kärnavfall. Svaret från medlemsstaterna har varit ett ifrågasättande av EU:s rättsliga kompetens på området och därmed ett försvar av detta område som varande ett som faller under nationell kompetens. Det faktum att EU nu utvidgats och att vi därmed sett en generell sänkning av kärnsäkerhetsstandarden har komplicerat debatten.

Frågan om överstatlighet på det aktuella området är givetvis mycket känslig. Samtidigt som säkerhetsaspekterna är av yttersta gemensamma intresse har principen om nationellt ansvar kommit att innebära inte bara att det är legio med förbud mot import av utländskt använt kärnbränsle utan också att hela kärnavfallshanteringen exklusivt faller inom medlemsstaternas område. Kommissionen har i sina dokument berört en principbalans mellan nationellt ansvar och solidaritet, där medlemsstaterna ska visa respekt för den tidigare principen samtidigt

<sup>292</sup> /KOM(03) 32 slutlig s 35/.

<sup>293</sup> Notera att det finns tydliga paralleller till utformningen av transportdirektivet 2006/117.

som man utövar påtryckning för gemensamt ansvar. Nuclear Package är dock inte bara ett principdokument utan är presenterat som bindande lagstiftning och utgör därför ett tydligt trendbrott. Det utgör basen för en avvägning mellan ömsesidigt erkännande av säkerhetsnivåer samt inre marknadsrationalitet och harmonisering. Kritik kom att riktas mot direktivförslagen med anledning av det senare.<sup>294</sup>

Bara det faktum att direktiven är rättsligt bindande och därmed får en spärrverkansseffekt på ett för medlemsstaterna mycket känsligt område gör att förslaget blir svårt att genomföra, det ”stör” den starka principen om nationellt ansvar. I detta sammanhang har medlemsstaterna lyft in subsidiaritetsprincipen och hävdade att denna undermineras på det aktuella området.

Förslaget är också provocerande av miljöskäl då det med utgångspunkt i debatten om globala utsläpp ser kärnkraften som ett ”miljövänligt” alternativ till fossila bränslen. Genom sin utformning kan förslaget därvid påverka energimarknaden till förmån för kärnkraftsindustrin i en tid då vissa medlemsstater tagit beslut om avveckling av densamma. En fördyrning eller försvårande av användning av till exempel fossila bränslen riskerar förändra det faktum att kärnkraftsindustrin haft svårt att finna ekonomisk bärighet samt fördunkla det faktum att samma industri är mycket tveksam ur miljösynpunkt. Andra frågetecken har rört den fasta tidtabellen för program för avveckling samt svårigheter att se hur kärnbränslehanteringen faktiskt ska kunna hanteras.

I det reviderade förslaget till lagstiftning som presenterades i september 2004 tonades den överstatliga styrningen på området ned /KOM(04) 526 slutlig/. Kommissionens roll är i de nya förslagen svagare men lagstiftningen är fortfarande avsedd att vara bindande. Djupförvaring är inte längre utpekad som ett rättsligt krav vid hanteringen, men är dock enligt det ändrade direktivet att föredra. Det ursprungliga förslaget om mycket fasta tidsramar har också övergivits.

Centralt i kritiken synes vara att flertalet medlemsstater, däribland Sverige, placerat ansvaret för avfallshanteringen utförande såväl rättsligt som ekonomiskt på kärnkraftsproducenterna. En lagstiftning som då inte tar denna utgångspunkt kan tänkas förskjuta fokus i ansvarsfrågan.<sup>295</sup> Eftersom regleringsansvar för frågan idag ligger på medlemsstaterna kan det förefalla besynnerligt att skapa en överstatlig normapparat och bryta detta nationella ansvar. Medlemsstaterna verkar ha svårt att se att säkerhetsområdet tillförs någon materiell höjning av standard jämförd med den som åstadkoms via IAEA-konventionen, samtidigt som det finns formella invändningar mot EU:s kompetens på området.<sup>296</sup> Den påtryckning som sker har inte heller balanserats upp med förtydligande av det nationella ansvaret, varför en möjlig utväg för medlemsstaterna vore en export av använt bränsle till länder utanför EU, till exempel Ryssland eller Kazakstan, som kan ha lägre säkerhetskrav än de som den föreslagna EU-lagstiftningen kräver.<sup>297</sup> Förhållandet till Ryssland ligger dessutom inom ramarna för Nuclear Package.

Invändningarna har således sin bas i subsidiaritets- respektive legalitetsprincipen samtidigt som det finns en misstanke om att förslagen på ett otillbörligt rubbar den gemensamma energimarknaden genom att ge fördelar till kärnkraftsindustrin.

---

<sup>294</sup> Bland annat var Sverige mycket kritiska mot förslagen både med avseende på rättslig grund och i vilken mån direktiven tillför något materiellt. Se Regeringskansliet /Faktapromemoria 2002/3:FPM/.

<sup>295</sup> Se sammanställning och länkar på mediaportalen EurActiv. <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcu:29-117524-16&type=LinksDossier>. Läst av mig 2007-01-17.

<sup>296</sup> Se uttalande från tyskt håll [http://www.bmu.de/pressearchiv/15\\_legislaturperiode/pm/2006.php](http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/2006.php).

<sup>297</sup> Denna fråga diskuterades i EU-parlamentet. <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+DN-20040113-1+0+DOC+XML+V0//EN&LEVEL=2&NAV=S>. Se också kritik i denna fråga från miljörelsen, till exempel [www.bellona.se](http://www.bellona.se). Även /Taylor 2005/.

#### 4.7.7 Kompetensfrågan ställs på sin spets

Presentationen av Nuclear Package adresserade den formella frågan om huruvida EU har kompetens att ta beslut som berör kärnsäkerheten. Antagande av ett direktiv på området kräver att de frågor som behandlas också finns uttryckt i fördragstext (attributed competence). Då förslagen rör kärnkraften ligger det nära till hands att söka rättslig grund i Euratomfördraget.

Det är uppenbart att kommissionen å ena sidan, och vissa medlemsstater respektive Europaparlamentet å andra sidan, har olika syn på huruvida innehållet i de föreslagna direktiven verkligen har dylikt stöd i fördragen. En komplicerande faktor är att om Euratomfördraget befinns vara rättslig grund för dylika beslut så frångår man den demokratiska utveckling som skett inom EU genom ökad medverkan av det direktvalda europaparlamentet. Under artikel 31 Euratomfördraget kan lagstiftningen antas med kvalificerad majoritet utan att parlamentet är medbeslutande, ett faktum som ger upphov till diskussion om demokratiskt underskott. Utöver denna rättsliga grund finns också möjligheten till fördragsutfyllnad i artikel 203 Euratomfördraget. Detta innebär att om en åtgärd från gemenskapen visar sig nödvändig för att förverkliga Euratomfördragets mål och syften, utan nödvändig befogenhet Euratomfördraget, kan rådet ändå så besluta. I sådant fall måste dock enhällighet uppnås i rådet.

Som diskuterats ovan i Euratom-avsnittet så har den traditionella synen varit att Euratomfördraget inte har tilldelat gemenskapen någon lagstiftningskompetens avseende kärnsäkerhet. Frågan ställdes på sin spets vid EG-domstolens prövning i /Mål C-29/99/ av huruvida Euratomfördraget kunde utgöra basen för tillträde till IAEA-konventionen om kärnsäkerhet. EG-domstolen menade att Euratomfördragets kompetens på hälsoområdet kan innebära en överlappning in på medlemsstaternas kompetens på kärnsäkerhetsområdet varför ett system för godkännande av säkerhetsplaner inte är ett övertramp i kompetenshänseende /Mål C-29/99 s 89/. Skydd mot strålning kan inte utföras utan att dess källor kontrolleras.<sup>298</sup> Utgångspunkten i detta resonemang tar EG-domstolen i att det idag inte går att särskilja frågor om strålskydd respektive kärnsäkerhet, varför artikel 31 och 32 Euratomfördraget är möjliga att använda för att Euratom ska kunna tillträda IAEA-konventionen. Av den interna kompetensen genom artikel 31 och artikel 32 följer enligt parallell-doktrinen en extern kompetens för gemenskapen.

Taylor påpekar att EG-domstolens dom innebär fastställandet av EG-rättslig kompetens på en rad områden som då anses omfattas av Euratomfördraget:

- ”• the establishment of a legislative and regulatory framework to govern the safety of nuclear installations,
- measures relating to the assessment and verification of safety,
- emergency preparedness,
- the siting of a nuclear installation, and
- the design, construction and operation of nuclear installations.”<sup>299</sup>

EG-domstolens dom öppnar enligt Taylor vägen för en ökad harmonisering på området för kärnsäkerhet. Problemet är dock att när lagförslagen för harmonisering väl presenteras är den politiska viljan att anta dessa beslut mycket liten hos medlemsstaterna. Kärnan i invändningarna mot lagförslagen är, EG-domstolens dom till trots, att den föreslagna rättsliga grunden är tveksam eller felaktig. Denna position är densamma som den medlemsstaterna förfäktade inför EG-domstolen i /Mål C-29/99/. Invändningarna i kompetenshänseende beträffande direktivet om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall tar sikte på förslagets öppna som dolda syften. Artikel 1 i direktivförslaget anger att syftet är att ”säkerställa att allt använt kärnbränsle och radioaktivt avfall hanteras på ett säkert sätt så att befolkningen och arbetstagarnas hälsa skyddas mot skadliga verkningar av joniserande strålning, ...” och vid hanteringen av dylikt material ”... skydda arbetstagarnas och allmänhetens hälsa, genom

<sup>298</sup> Se vidare om denna överlappning i kompetenshänseende i /True 2003 s 674/.

<sup>299</sup> /Taylor 2003/.

nödvändiga försiktighets- och skyddsåtgärder...”. I det första direktivförslaget återfanns direkta hänvisningar till *förorenaren betalar principen* som skulle styra medlemsstaternas finansiering av avfallshanteringen, denna skrivning är dock bortplockad ur artikel 3 vilket ökar medlemsstaternas regleringsutrymme i detta hänseende.

Det första direktivförslaget innehöll också referenser till kommissionsdokument som tydligt pekade ut kärnenergin som en strategi i minskandet av utsläpp av växthusgaser /Towards a community approach to Nuclear safety/. Vidare framgår av det första förslaget att miljöskydd måste vara centralt även i kärnavfallshanteringsstrategin.<sup>300</sup> Som True påpekar /True 2003 s 682/ föreligger i sådant fall ett kompetensproblem, eftersom miljöhänsyn inte omfattas av Euratomfördraget utan av EG-fördraget. Frågan är då, enligt True, om den generella artikel 6 EG-fördraget också kan anses omfatta Euratom. Miljörättsliga principer (förorenaren betalar, försiktighet, preventive action) skulle då vara tillämpliga på agerande även inom ramarna för Euratomfördraget. Denna artikel hänvisar dock specifikt till EG-aktivitet varför så inte verkar vara fallet. Om nu strävan efter miljörättsliga mål omfattas av direktivet, vilket verkar vara tveksamt i dess senare ordalydelse men desto tydligare i förberedande dokument, borde också artikel 175 EG användas som rättslig grund eftersom detta syfte inte går att läsa in i Euratomfördraget /True 2003 s 683/. Detta skulle (dock) avsevärt försvåra (men också demokratisera!) beslutsprocessen. Ett eventuellt användande av en tveksam rättslig grund kan riskera att undergräva lagstiftningens legitimitet och öppnar också för ifrågasättande av dess legalitet. En fråga som kan komma att avgöras av EG-domstolen

## **4.8 En EG-rättslig prövning av den svenska principen om nationellt ansvar**

### **4.8.1 Potentiella utmaningar av det svenska förbudet**

En EG-rättslig prövning av importförbudet i den svenska kärntekniklagen § 5a kan komma att ske på två sätt. Det första scenariot är att kommissionen (EG-fördraget artikel 226), eller en annan medlemsstat (EG-fördraget artikel 227), stämmer Sverige inför EG-domstolen med motiveringen att utformningen och tillämpningen av den svenska lagstiftningen utgör ett fördragsbrott.

Ett alternativ är att en svensk aktör, till exempel SKB, vill erbjuda sina tjänster i form av slutförvaring eller mellanförvaring för använt kärnbränsle av utländskt ursprung och söker tillstånd för detta ändamål i enlighet med § 5a i kärntekniklagen. Ett avslagsbeslut från regeringen i frågan om tillstånd för sådan förvaring skulle då kunna överklagas med invändningen att den svenska regleringen står i strid med gemenskapsrätten. Frågan kan då komma att prövas av svensk domstol, men för tolkningen av huruvida det svenska förbudet står i strid med gemenskapsrätten kan ett förhandsbesked komma att inhämtas från EG-domstolen.<sup>301</sup>

### **4.8.2 Är det svenska villkorade importförbudet hållbart?**

Den svenska regleringen om importförbud har motsvarigheter i flera andra länder, däribland i EU dominerande stater som Tyskland och Frankrike. Vissa länder, som till exempel Finland har också ett korresponderande exportförbud vilket får anses öka trovärdigheten i det landets politik

<sup>300</sup> /KOM(03) 32 slutlig s 30 och 32/. Om luckan, inom sjätte ramprogrammet avsatte EU 99 miljoner € för forskning om kärnavfallshandtering.

<sup>301</sup> Sådant förhandsbesked inhämtas med stöd i artikel 234 EG-fördraget. Jämför regeringsrättens prövning av regeringens beslut att, med stöd i lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling, stänga reaktorn i Barsebäck 1. Barsebäck kraft AB ansökte om rättsprövning av beslutet i regeringsrätten. Regeringsrätten avlog dock begäran utan att begära förhandsavgörande med stöd i artikel 234. /RÅ 1999 ref 76/. Sökanden och Sydskraft AB sökte sedan resning för oriktig rättstillämpning vilket dock avslogs, /RÅ 1999 not 247/.

om nationellt ansvar i kärnavfallsfrågan. Särskilt om det rör sig om ett land som är offensivt kärnenergi-politiskt. Sverige och Finland hade importförbud genom hela sina medlemskapsförhandlingar och Sverige förde på ett tydligt sätt fram att vi avsåg att suveränitet på detta område var en förutsättning i förhandlingarna.

Samtidigt ska noteras att det inte förekommer någon bindande gemenskapsrättslig lagstiftning där principen om nationellt ansvar kommer till uttryck. Principen om nationellt ansvar, i betydelsen att ingen medlemsstat ska tvingas ta emot utländskt kärnavfall, uttrycks dock i diverse politiska dokument av olika karaktär som rådsresolutioner, kommissionsdokument samt deklARATIONER från gemenskapen men också ensidigt från Sveriges sida.

Avsaknad av tvång är således det centrala elementet i principen om nationellt ansvar på gemenskapsnivå. Även om kommissionen verkar avse att nationellt ansvar inte får innebära förbud mot att en medlemsstat tar sitt ansvar genom export, framförs att ingen stat ska tvingas att ta emot använt kärnbränsle eller kärnavfall från ett annat land. Denna princip om icke-solidaritet står dock prima facie i konflikt med EG-fördragets grundläggande princip om fri rörlighet. Genom att föra in frågan inom det EU-rättsliga ramverket kan den också komma att prövas rättsligt inom EU:s normativa ramverk. Inget talar dock för att avsikten hittills varit att göra något annat än uppmana till frivillig solidaritet. Denna uppmaning kombineras i Nuclear Package med förmaningar om utförandet av slutförvarsanläggningar och kvalitativa krav på metod för förvaring. De senare normerna påverkar dock inte självbestämmandet i frågan om rätten att säga nej till förvaring av utländskt använt kärnbränsle.

I direktivförslaget om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall försökte kommissionen åstadkomma en mer enhetlig linje i frågan om avfallsdefinition samt innehåll i det som benämns principen om nationellt ansvar. Direktivförslaget söker fastställa grundläggande principer för hur ansvaret ska tas. Kommissionen uttrycker att solidaritet är önskvärd, dock med respekt för nationellt självbestämmande /KOM(03) 32 slutlig s 35–36/. Ambitionen var att anta direktivet före anslutningen av nya medlemsstater 1 maj 2005, men detta misslyckades.

I Sveriges (och Finlands) medlemskapsförhandlingar antogs en gemensam deklARATION om tolkningen av Euratomfördraget som lades till anslutningsakten. Denna deklARATION, som får ses som en del av primärrätten, avsåg Euratomfördragets tillämpning på slutstegen i bränslecykeln. DeklARATIONEN säkerställer nationellt självbestämmande i förhållande till Euratomfördraget och har således begränsad räckvidd. Den torde främst ha betydelse beträffande tillämpligheten av Euratomfördragets ägande- och optionsrättsregler i förhållande till det använda bränslet och kärnavfall.

Dessutom presenterade Sverige en ensidig deklARATION som avsåg vår suveränitet i ett bredare perspektiv, inte bara Euratom. Denna deklARATION har förblivit obesvarad och kan därför inte betraktas ha något rättsligt värde. Sett tillsammans med att Sverige spelade med öppna kort om sin syn på kärnavfallspolitiken genom förhandlingarna stärker detta dock den politiska ställningen. Detta till trots fick vi inte till stånd något rättsligt undantag i anslutningsfördraget.

Sammanfattningsvis återfinns en röd tråd i det positiva agerandet från gemenskapens sida, från 1992 års resolution fram till Nuclear Package. Det handlar om ett erkännande av nationellt ansvar med dörren öppen för frivilliga gemensamma lösningar, rentav uppmuntran till sådana, utan att för den skull inkräkta på nationellt självbestämmande. Flera medlemsstater, däribland Sverige, har invänt mot Nuclear Package. En av de tyngre invändningarna är att förslaget inte tillför något jämfört med IAEA-konventionen. Detta argument har också stark bäring på kompetensfrågan. Genom att inte föra in lagstiftningen under Euratom/EU bibehåller medlemsstaterna kompetensutrymmet på det aktuella området. Resultatet av de befintliga åtgärderna på gemensam EU-nivå är att de utgör underlag för ett politiskt tryck, men med mycket begränsade reella möjligheter att anta för medlemsstaterna bindande lagstiftning som inverkar på nuvarande nationella reglering. Underlaget för att konstatera ett fördragsbrott är mycket små även beaktat en generös tolkning av den rättsliga grund i EG-fördraget och Euratomfördraget som kan vara bas för sekundärrätt på kärnavfallsområdet.

Det ska således framhållas att det finns en hel rad med uttalanden inom EU som framhåller att ingen medlemsstat ska tvingas att ta emot utländskt använt kärnbränsle och kärnavfall. Dessa uttalanden är dock främst av politisk karaktär. Om vi nu utgår från att samtliga medlemsstater är överens om att principen om nationellt ansvar sätter EG-fördragets reglering om fri rörlighet ur spel, kan också frågan resas om varför detta inte kommit till uttryck i något av de grundläggande fördragen eller för den delen står att finna i fördraget om en ny konstitution för Europa. Ur ett svenskt perspektiv finns det en risk för att denna politiska dimension bortfaller vid en rättslig prövning i syftet att leverera ett förhandsavgörande under artikel 234. För att nå förutsägbarhet i en sådan rättslig prövning krävs tydligare lagstiftning. En gemensam justering av fördragstexterna eller ett permanent undantag hade undanröjt eventuella tvivel.<sup>302</sup>

Frågan är då hur det svenska förbudet mot slutförvaring av utländskt använt kärnbränsle eller kärnavfall samt lagring som sker i avvaktan på slutförvaring skulle stå sig i en rättslig prövning. Frågan har vidrörts i samband med att förbudet infördes i början på 1990-talet och då ansågs det vara förankrat i internationella rättsakter. IAEA har numera också antagit en konvention som upprätthåller en princip om nationellt ansvar /IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60/. På EU-nivå är regleringen kring denna fråga mer otydlig. I ljuset av den fria rörligheten för varor och tjänster är det enligt vår mening oklart huruvida ett generellt förbud mot mellanlagring och slutförvaring i medlemsstaterna är rättsligt hållbart. I dagsläget är sannolikheten för ett agerande från kommissionens eller en annan medlemsstats sida gentemot Sverige dock liten eftersom samtliga parter uttalat en vilja om att säkerställa principen om nationellt ansvar. Samarbete utöver detta ska vara frivilligt, en frivillighet som i och för sig kan vara förenad med ett politiskt tryck /Bergström m fl 2005 s 29/. Med utgångspunkt i en traditionell argumentation angående samhandelshindrande åtgärders menliga inverkan på den inre marknaden, reser sig dock frågetecken om hur EG-domstolen i en potentiell rättstvist skulle komma att döma i denna fråga.

Det rör sig om att rättfärdiga en tydligt diskriminerande nationell åtgärd, prima facie förbjuden under artikel 28, med utgångspunkt i det undantag som finns i artikel 30, närmast allmän säkerhet, alternativt med angivande av miljö som ett tvingande hänsyn av allmänintresse. Den andra undantagsgrunden är tillgänglig om förbudet i § 5a kärntekniklagen kan anses icke-diskriminerande.

I förarbetena till 1993 års ändring i kärntekniklagen /Prop 1992/93:98 s 31 f/ hänvisades bland annat till EG-domstolens dom i Vallonien-målet från 1992 /Mål C-2/90/. I detta mål konstaterar EG-domstolen att avfall producerat i olika medlemsstater är objektivt särskiljbart. Med utgångspunkt i detta konstaterande kan vi dra slutsatsen att nationalitetsdistinktionen i kärntekniklagen inte är diskriminerande, men väl har potentialen att verka som ett hinder för den fria rörligheten. Avgörandet i Vallonien-målet är dock alldeles för specifikt, omdiskuterat och gammalt för att kunna anses utgöra ett tydligt prejudikat som undanröjer tvivel kring utgången av en rättslig prövning i EG-domstolen.

De miljöhänsyn som är aktuella är resonemang kring miljörättsliga principer vilka kommer till uttryck i avfallsreglering, till exempel närhetsprincipen och principen om tillräcklig egenkapacitet. Det är enligt vår mening tveksamt om principen om nationellt ansvar sammanfaller med dessa principer. Både principen om närhet och tillräcklig egenkapacitet bygger på att en definition av relevant geografiskt område görs, men detta är inte nödvändigtvis detsamma som en medlemsstat. Upprätthållandet av nationellt ansvar med referens till närhetsprincipen och egenkapacitet riskerar därför snarare att motverka principen, om det relevanta geografiska området inte sammanfaller med en medlemsstat utan istället är en region eller hela EU. Det finns en risk att regleringen enbart uppfattas som diskriminerande snarare än motiverad av miljö- och säkerhetshänsyn. Frågans reglering kan ligga på nationell nivå men dess utformning eller tillämpning kan inte vara av diskriminerande karaktär på grundval av nationalitet.

---

<sup>302</sup> En separat lösning för svensk del liknande det undantag Sverige har för marknadsföring och försäljning snus är inte längre ett alternativ.



# Källförteckning

## **Monografier och artiklar**

### **(Alfabetisk ordning)**

- Aarkrog A, 1998.** A Retrospect of Anthropogenic radioactivity in the Global Marine Environment. Radiation Protection Dosimetry 1998, ss 23–31.
- Anshelm J, 2006.** Från energiresurs till kvittblivningsproblem. Frågan om kärnavfallens hantering i det offentliga samtalet i Sverige, 1950–2002. SKB R-06-113, Svensk Kärnbränslehantering AB.
- Barnard C, 2004.** The Substantive Law of the EU. Oxford University Press, Oxford 2004, s 177 f.
- Bechhoefer B G, 1961.** Post-war Negotiations for Arms Control, The Brookings Institution, Washington DC 1961.
- Beck U, 2000.** Risksamhället: På väg mot en annan modernitet. Daidalos, Stockholm 2000.
- Bergmsth M m fl, 1996.** Nya spelregler på elmarknaden – en jämförande studie av fyra kraftföretag, Bas, Stockholm 1996.
- Berkhout F, 1997.** International Regulation of Nuclear Fuel Cycles: Issues for East Asia. PARES 1997, [www.nautilus.org/archives/papers/energy/BerkhoutPARES.pdf](http://www.nautilus.org/archives/papers/energy/BerkhoutPARES.pdf).
- Borås Tidning, 2005.** Svenskt kärnavfall skickas åter till Sellafield, 2005-08-07, s 17.
- Bouquet A, 2001.** How current are Euratom provisions on nuclear supply and ownership in view of the European Union's enlargement. Nuclear Law Bulletin 68 (2001), ss 7–38.
- Boutellier C, 2005.** National Law in Relation to Regional Repositories. Safety Barrier, 3–4, 2005, ss 25–29.
- Cassese A, 2005.** International Law, second edition, Oxford 2005, s 184–185.
- Choi J-S, Isaacs T H, 2005.** Changing Perspectives on Non-proliferation and Nuclear Fuel Cycles. Lawrence Livermore National Laboratory 2005, UCRL-CONF-211009.
- Craig P, de Búrca G, 2004.** EU law. Oxford University Press, Oxford 2004.
- Cramér P, 1998.** Neutralitet och politisk integration, Norstedts juridik Stockholm 1998, s 468 ff.
- Cramér P, 2005.** Nationell kärnavfallspolitik i en Europeisk union? i Andrén, Mats; Strandberg, Urban, red: Kärnavfallens politiska utmaningar, Gidlunds förlag, Stockholm 2005.
- Cusack T F, 2003.** A tale of two treaties: An assessment of the Euratom treaty in relation to the EC Treaty. CMLRev 2003, ss 117–142.
- Dagens Nyheter, 1983.** Förvara avfallet i Sverige, 16 oktober 1983.
- Daléus L, Funke C, 2005.** Stoppa exporten till Sellafield, Sommestad! debattartikel i Hallands Nyheter, 2005-09-08, s 20.
- Davies P C G, 2004.** European Union Environmental Law, An Introduction to Key Selected issues. European Business Law Library, Ashgate 2004.

**de Sadeleer N, 2002.** Environmental Principles, Oxford University Press, Oxford 2002, s 290 f och 356 ff.

**Deutsche Pressagentur, 2006.** IAEA discusses technical cooperation with Iran. Deutsche Pressagentur 20 november 2006, [news.monstersandcritics.com/middleeast/news/article\\_1224236.php](http://news.monstersandcritics.com/middleeast/news/article_1224236.php).

**Die Welt, 2006.** Brüssel streitet über Europas Zukunft in der Kernenergie, 10 mars 2006.

**Erhag T, 2002.** Fri rörlighet och finansiering av social trygghet. Santérus förlag, Stockholm 2002.

**Firmage E B, 1969.** The Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons. AJIL 1969, ss 711–746.

**Geradin D, 1994.** Trade and Environmental Protection: Community Harmonization and National Environmental Standards, in A. Barav & D. Wyatt, Eds., 13 (1994) Yearbook of European Law, Oxford University Press, ss 151–199.

**Goldschmidt P, 2004.** Future Challenges for Nuclear Non-Proliferation Instruments, [www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2004/goldschmidt17032004.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/DDGs/2004/goldschmidt17032004.html).

**Goldshmidt B, 1986.** A Forerunner to the NPT? The Soviet Proposals of 1947, IAEA Bulletin 28/1 1986, ss 58–64.

**Grunwald J, 2003.** Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, De Gruyter, Berlin 2003.

**Hallands Nyheter, 2005.** Svenskt kärnavfall till Sellafield, 2005-08-08, s 12.

**Hartley T, 2003.** The Foundations of European Community Law, 5<sup>th</sup> ed, Oxford University Press, Oxford 2003, s 98.

**Hibbs M, 1997.** Examine International Repository, Blix Urges Fuel Cycle Symposium, Nuclear Fuel, June 19 1997, ss 15–16.

**Howlett D A, 1990.** Euratom and Nuclear Safeguards, Palgrave Macmillan, London 1990.

**Hörnberg Lindgren C, 2005.** Miljökonsekvensbedömningar som rättsligt verktyg för hållbar utveckling. Juridiska institutionen, Umeå 2005.

**Katinas V, Markevicius A, 2006.** Promotional Policies and Perspectives of usage of Renewable Energy, Energy Policy 2006, Vol 34 Issue 7, May 2006, ss 771–780.

**Krämer L, 1993.** Environmental protection and article 30 EEC Treaty, CMLRev 111 1993, ss 111–143.

**Lee M, 2005.** EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making, Hart publishers, Oxford 2005, s 227.

**Lukes R, 1995.** Das Verhältnis des EAG-Vertrages zum EWG/EG-Vertrag, i Due, Ole; Lutter, Marcus; Schwarse, Jürgen, red: Festschrift für Ulrich Everling, Band 1, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1995, s 741 särskilt s 752.

**Mahmoudi S, 2003.** EU:s miljö rätt, andra upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2003, s 50 f.

**Mahmoudi S, Rubensson S, 2004.** Miljö rättens grunder, Norstedts juridik, Stockholm 2004, s 175 ff.

**Meckoni V, Catlin R J, Bennet L, 1977.** Regional Nuclear Fuel Cycle Centres: IAEA Study Project, IAEA-CN-36/487, IAEA, Wien 1977.

- Müller H, 2005a.** Farewell to Arms – What is blocking Nuclear Disarmament?, IAEA Bulletin, 46/2 2005, ss 12–15.
- Müller H, 2005b.** Peaceful uses of nuclear energy and the stability of the non-proliferation regime, i Schmitt, Burkard ed: Effective non-proliferation, Chaillot Paper 77, Institute for Security Studies, Paris 2005, ss 43–65.
- Norrby S, 2001.** Utveckling av värdebasen i internationell koncensus och internationella konventioner, i SOU 2001:108. Kärnavfall – Nuets ansvar för kommande generationers frihet, ss 75–82.
- Nye J, 1978.** Non-proliferation – A Long-term strategy”, Foreign Affairs 1978, ss 601–623.
- Ny Teknik, 2007.** Oskarshamn laddas med MOX-bränsle, 2007-01-17.
- OECD-NEA, 1987.** International Approaches to the Use of Radioactive Disposal Facilities. A Preliminary Study, OECD-NEA, Paris 1987.
- Patijn S, 1970.** Landmarks in European Unity – 22 texts on European integration, A.W. Sijthoff, Leyden 1970.
- Perkovich G, Ciricione J, Gottemoeller R, Wolfstahl J B, Mathews J T, 2004.** Universal Compliance, A strategy for Nuclear Security, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2004.
- Polach J G, 1964.** EURATOM, Oceana publications, New York 1964, s 18 ff och s 34 ff.
- Progress Publishers, 1974.** History of Soviet Foreign Policy 1945–1970, Moskva 1974, ss 108–118.
- Quitow C M, 1995.** Fria varurörelser i den europeiska gemenskapen, Publica, Stockholm 1995, s 94.
- Rauf T, Simpson S, 2004.** The Nuclear Fuel Cycle: Is It Time for a Multilateral Approach?, Arms Control Today, December 2004, [www.armscontrol.org](http://www.armscontrol.org).
- Riley P, 2004.** Nuclear Waste: Law, Policy and Pragmatism, Ashgate, Aldershot, Hampshire 2004, s 131 ff.
- Riley P, 2006.** Justification of the continued development of the peaceful use of nuclear power, Int J. Nuclear Law, 2006:1, ss 1–10.
- Scheinman L, 2005.** Disarmament: Have the Five Nuclear Powers done Enough?, Arms Control Today January/February 2005, s 6.
- Shaker M I, 1980.** The Nuclear Non-Proliferation Treaty, Origin and Implementation 1959–1978, Oceana Publications, London, Rome, New York 1980, vol 1.
- Svenska Dagbladet, 2005.** Sellafield enda alternativet – Regeringen ser inga möjligheter att stoppa sändningen av kärnavfallet trots utbredd kritik, 2005-08-07, s 14.
- Taylor D M, 2003.** Nuclear Safety in an enlarged European Union, The European Commission’s Nuclear Package, Journal of the Institution of Nuclear Engineers, S&K Publishing, November 2003.
- Taylor D M, 2005.** The Management of Radioactive Waste in the European Union – Opinions, Situation and Proposal for Changes, Practice periodical of hazardous, toxic and radioactive waste management, Jan 2005, Volume 9, Issue 1, ss 13–19.
- The Economist, 2003.** Towards a Safer World, 16 oktober 2003.
- The Economist, 2006.** Return to the Atomic Age, 15 Juli 2006.

**True C, 2003.** Legislative Competences of Euratom and the European Community in the Energy Sector: The Nuclear package of the Commission”, *European Law Review* 2003, ss 664–684.

**Turlington E, 1946.** International Control of the Atomic Bomb, *AJIL* 1946, ss 165–167.

**Walker W, 2004.** Weapons of Mass Destruction and International Order, *Adelphi Paper* 370, ISS London 2004, ss 27, 67–72.

**Wallenius J, 2005.** Nyttiggörande eller kvittblivning, i Andrén, Mats; Strandberg, Urban: *Kärnavfallens politiska utmaningar*, Gidlunds förlag, Stockholm 2005, ss 101–115.

**Washington Post, 2006.** Iran Rejects Russia’s Proposal on Uranium, 13 mars 2006.

**Washington Post, 2006.** Iranian Proposes France to Enrich Iran’s Uranium, 3 oktober 2006.

**Weapons of Terror, Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms, 2006.** Stockholm 2006, [www.wmdcommission.org/files/Weapons\\_of\\_Terror.pdf](http://www.wmdcommission.org/files/Weapons_of_Terror.pdf).

**Weatherill S, 2006.** *Cases and Materials on EU law*, Oxford University Press, Oxford 2006.

**Veckans Affärer, 1973.** Kärnproblem ’löst’: Avfall till utlandet, 8 november 1973.

**von Hippel F N, 2001.** Plutonium and Reprocessing of Spent Nuclear Fuel, *Science* vol 293, 2001, ss 2397–2398.

**Weilemann P, 1983.** *Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft: zur Gründungsgeschichte von EURATOM 1955–57*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1983.

**Öberg U, 2000.** Några anteckningar om användning av förarbeten inom gemenskapsrätten, *JT* 2000-01, ss 492–507.

**Öberg U, 2003.** Rapport till Nordiska Ministerrådet Konsument, *TemaNord* 2003:534.

## ***Svenskt offentligt tryck***

### **(Kronologisk ordning)**

#### *Propositioner*

**Prop 1957:75.** Angående godkännande av Sveriges anslutning till stadgan för det internationella atomenergiorganet.

**Prop 1969:164.** Angående godkännande av fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen.

**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 1984/85:120.** Om riktlinjer för energipolitiken.

**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 1994/95:19.** Om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

**Prop 1994/95:118.** Lagstiftning med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska atomenergi gemenskapen.

**Prop 1994/95:222.** Ny ellagstiftning.

**Prop 1995/96:31.** Ny myndighet för kontroll över krigsmateriel och andra strategiskt känsliga produkter.

**Prop 1997/98:145.** Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

**Prop 1999/2000:54.** Effektiv kontroll för att hindra spridning av kärnvapen.

**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.** Dahl Birgitta (s). Anf 58.

**Riksdagens protokoll, 1984/85.** Söderqvist Oswald (vpk). Anf 65.

**Riksdagens protokoll, 1984/85.** Granstedt Per (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 med flera (vpk). Förslag till ny lagstiftning på kärnenergiområdet.

**Motion 1984/85:2865.** Lars Werner med flera (vpk). Riktlinjer för energipolitiken.

**Konstitutionsutskottet Dnr 050-4194-2003/04.** Ingegerd Saarinen (mp). Riksdagens protokoll, 1984/85. Anmälan om granskning av Leif Pagrotsky's bristande styrning av Vattenfall.

#### *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 1992/93:NU11.** Ändringar i kärntekniklagen m m.

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

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

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

#### *Offentliga utredningar*

**SOU 1956:11.** Atomenergien.

**SOU 1976:30.** Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall, del 1.

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

**SOU 1983:9.** Lagstiftningen på kärnenergiområdet.

**SOU 1991:95.** Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.

**SOU 1998:68.** Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1998.

**SOU 2001:108.** Kärnavfall – Nuets ansvar för kommande generationers frihet.

**SOU 2003:100.** Kärnkraftverkens säkerhet och strålskydd.

**SOU 2004:125.** Betalningsansvaret för kärnavfallet.

**SOU 2004:67.** Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004.

**SOU 2005:83.** Kärnavfall – kostnader och finansiering, Rapport från Statens råd för kärnavfallsfrågor (KASAM).

**SOU 2006:43.** Översyn av atomansvaret.

#### *Departementsstenciler*

**Kol- och Stålunionen – EURATOM.** Redogörelser utarbetade inom Kommerskollegium. Handelsdepartementet Stockholm 1962.

**Ds Ind 1971:1.** Upparbetning av kärnbränsle.

**DS 2003:20.** Sweden's first national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Swedish implementation of the obligations of the Joint Convention.

**DS 2005:44.** Sweden's second national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Swedish implementation of the obligations of the Joint Convention.

#### *Faktapromemorier*

**Faktapromemoria 2002/3:FPM.** Kommissionens förslag om kärnteknisk säkerhet i Europeiska unionen. Miljödepartementet 2003-06-30.

#### *Övrigt material*

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

**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.

#### **Officiella dokument publicerade av IAEA**

##### **(Alfabetisk ordning)**

**IAEA INFCIRC/2/Rev.62.** The members of the Agency.

**IAEA INFCIRC/15 (Corrected).** The structure and content of agreements between the Agency and states required in connection with the treaty on the non-proliferation of nuclear weapons.

**IAEA INFCIRC/209.** Communication received from members regarding the export of nuclear material and of certain categories of equipment and other material. 3 september 1974.

**IAEA INFCIRC/254/Rev.6/Part 1.** Communications received from certain member states regarding guidelines for the export of nuclear material, equipment and technology. 16 maj 2003.

**IAEA INFCIRC/386.** Code of practice on the international transboundary movement of radioactive waste. Wien 21 september 1990.

**IAEA INFCIRC/539/Rev.1.** Communication received from the permanent mission of the Netherlands on behalf of the member states of the nuclear suppliers group. 29 November 2000.

**IAEA INFCIRC/540 (Corrected).** Model protocol additional to the agreements(s) between state(s) and the International Atomic Energy Agency for the application of safeguards.

**IAEA INFCIRC/640.** Multilateral approaches to the nuclear fuel cycle: expert group report submitted to the director general of the international atomic energy agency. Wien 22 februari 2005.

**IAEA-TECDOC-1021.** Technical, institutional and economic factors important for developing a multinational radioactive waste repository. IAEA, Wien, juni 1998.

**IAEA-TECDOC-1105.** Inventory of radioactive waste disposals at sea. IAEA, Wien 1999.

**IAEA-TECDOC-1413.** Developing multinational radioactive waste repositories: Infrastructural framework and scenarios for co-operation. IAEA, Wien 2004.

**IAEA-IPS/EG/140 (Rev.2).** Expert group on international plutonium storage – Report to the Director General. IAEA, Wien 1982.

**IAEA-ISFM/EG/26, Rev.1.** Final report of the expert group on international spent fuel management. Wien 1982.

**IAEA Safeguards Statement for 2005.** [www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2005.pdf](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/es2005.pdf).

**International storage and disposal facilities – Considerations in the IAEA context.** Presented at Nuclear Cooperation Meeting on Spent Fuel and High-level Waste Storage and Disposal, Las Vegas 2000, [eed.llnl.gov/ncm/session3/Dyck\\_IAEA.pdf](http://eed.llnl.gov/ncm/session3/Dyck_IAEA.pdf).

**Introductory statement to the board of governors by IAEA director general Dr. Mohamed ElBaradei.** IAEA Vienna, 8 March 2004, [www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2004/ebsp2004n002.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2004/ebsp2004n002.html).

**Statement to the forty-seventh regular session of the IAEA general conference 2003.** 15 september 2003, [www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n020.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/Statements/2003/ebsp2003n020.html).

**Status of the IAEA safety standards, September 2006.** [www-ns.iaea.org/downloads/standards/status.pdf](http://www-ns.iaea.org/downloads/standards/status.pdf).

**Strengthened safeguards system: Status of additional protocols.** IAEA 23 november 2006, [www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg\\_protocol.html](http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html).

### ***Material från Europeiska unionens institutioner***

#### **(Kronologisk ordning)**

##### *Kommissionen*

**OJ C 256/2 1980.** Commission communication regarding the Cassis de Dijon judgment.

**COM(83) 262-1 final.** Communication from the Commission to the Council. First report on the situation and prospects in the management of radioactive waste in the Community.

**COM(83) 262-2 final.** Communication from the Commission to the Council. Analysis of the present situation and prospects in the field of radioactive waste management in the Community.

**COM(87) 312 final.** Communication from the Commission. Present situation and prospects in the field of radioactive waste management in the Community.

**COM(88) 788 final.** Communication from the Commission. Assurance of safety of nuclear power plants – objectives and methods.

**COM(93) 88-1 final.** Communication from the Commission to the Council. Third report on the situation and prospects in the management of radioactive waste in the Community.

**COM(93) 88-2 final.** Communication from the Commission to the Council. Third report from the Commission on the present situation and prospects in the field of radioactive waste management in the Community.

**COM(94) 66 final.** A Community Strategy for Radioactive Waste Management.

**KOM(98) 799 slutlig.** Kommissionens meddelande och fjärde rapport om nuläge och framtidsutsikter för hanteringen av radioaktivt avfall inom Europeiska unionen.

**KOM(00) 769 slutlig.** Mot en europeisk strategi för trygg energiförsörjning.

**Towards a Community approach to nuclear safety.** Commission Directorate-General for Energy and Transport Memo, November 2002, <http://www.euronuclear.org/pdf/Memo.pdf>.

**KOM(03) 32 slutlig.** Förslag till rådets direktiv (Euratom) om hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

**KOM(04) 526 slutlig.** Ändrat förslag till rådets direktiv (Euratom) om säker hantering av använt kärnbränsle och radioaktivt avfall.

**KOM(05) 666 slutlig.** Att främja ett hållbart resursutnyttjande: En temainriktad strategi för förebyggande och materialåtervinning av avfall.

**KOM(05) 667 slutlig.** Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall.

**KOM(05) 673 slutlig.** Förslag till rådets direktiv om övervakning och kontroll av transporter av radioaktivt avfall och använt kärnbränsle.

**KOM(06) 105 slutlig.** En europeisk strategi för en hållbar, konkurrenskraftig och trygg energiförsörjning.

#### *Rådet*

**OJ C 185.** Council Resolution of 22 July 1975 on the technological problems of nuclear safety.

**OJ C 51.** Council Resolution of 18 February 1980.

**OJ C 122.** Council Resolution of 7 May 1990.

**EGT C 158.** Rådets resolution, Handlingsplan för radioaktivt avfall, 15 juni 1992.

**OJ C 172.** Council Resolution of 18 June 1992 on the technological problems of nuclear safety.

**OJ C 379.** Council Resolution of 19 December 1994 on radioactive waste management.

**OJ C 397, 1994.** Council Resolution on Radioactive Waste Management.

#### *Europeiska rådet*

**Ett säkert Europa i en bättre värld.** En europeisk säkerhetsstrategi. Bryssel den 12 december 2003. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISV.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIISV.pdf).



## **Domstolsavgöranden**

### **(Kronologisk ordning)**

*Regeringsrätten*

**RÅ 1999.** Not 247.

**RÅ 1999.** Ref 76.

### *Avgöranden från EG-domstolen*

**Mål 9/56.** Meroni mot Höga Myndigheten [1958] REG 133.

**Mål 27, 39/56.** Campolongo mot Höga Myndigheten [1959] REG 391.

**Mål 13/60.** Geitling mot Höga Myndigheten [1962] REG 83.

**Mål 7/68.** Kommissionen mot Italien [1968] REG 423.

**Mål 7/71.** Kommissionen mot Frankrike [1971] REG 1003.

**Mål 39/72.** Kommissionen mot Italien [1973] REG 101.

**Mål 2/73.** Geddo [1973] REG 865.

**Mål 8/74.** Procureur du Roi mot Benoît och Gustave Dassonville [1975] REG svensk specialutgåva s 343, s 5.

**Yttrande 1/78.** Internationella atomenergiorganets förslag till konvention om skydd av kärnmaterial, kärnenergianläggningar och kärnmaterialtransporter [1978] REG 2151.

**Mål 120/78.** Rewe-Zentral (Cassis de Dijon) [1979] REG 649.

**Mål 53/81.** Levin [1982] REG 1035.

**Mål 230/81.** Luxemburg mot Europaparlamentet [1983] REG 255.

**Mål 72/83.** Campus Oil [1984] REG 2727.

**Mål 302/86.** Kommissionen mot Danmark [1988] REG 4607.

**Mål 187/87.** Land de Sarre mot Ministre de l'Industrie [1988] REG 5013.

**Mål C-70/88.** Parlamentet mot Rådet (Tjernobyl II) [1991] REG I-4529.

**Mål C-292/89.** Antonissen [1991] REG I-745.

**Mål C-2/90.** Kommissionen mot Belgien [1992] REG I-4431.

**Mål C-128/92.** Banks mot British Coal [1994] REG 1208.

**Mål C-275/92.** Schindler [1994] REG I-1039.

**Mål C-18/93.** Corsica Ferries [1994] REG I-1783.

**Mål C-384/93.** Alpine Investments [1995] REG I-1141.

**Mål T-458/93 och T-523/93.** ENU mot Kommissionen [1995] REG II-2459.

**Mål C-18/94.** Hopkins m fl mot National Power plc & Power Gen plc [1996] REG I-8821.

**Mål C-120/95.** Nicolas Decker [1998] REG I-1831.

**Mål C-337/95P.** Empresa Nacional de Urânio SA mot Kommissionen [1997] REG I-1329.

**Mål C-368/95.** Vereinigte Familiapress [1997] REG I-3689.

**Målen C-51/96 och C-191/97.** Deliège [2000] REG I-2549.

**Mål C-158/96.** Kohll [1998] REG I-1931.

**Mål C-67/97.** Bluhme [1998] REG I-8033.

**Mål C-161/97P.** KLE mot Kommissionen [1999] I-2057.

**Mål C-379/98.** Preussen Elektra [2001] REG I-2099.

**Mål C-29/99.** Kommissionen mot Rådet [2002] REG I-11221.

**Mål C-60/00.** Carpenter [2002] REG I-6279.

**Mål C-112/00.** Schmidberger, [2003] REG I-5659.

**Mål C-136/00.** Danner [2002] REG I-8147.

**Mål C-36/02.** Omega Spielhallen [2004] REG I-9609.

#### *Generaladvokatens förslag till avgörande*

**Generaladvokat van Gervens förslag till avgörande mål C-128/92.** Banks mot British Coal [1994] REG I-1209.

**Generaladvokat Jacobs förslag till avgörande i mål C-29/99.** Kommissionen mot Rådet [2002] REG I-11221.

#### ***Internationella avtal***

##### **(Kronologisk ordning)**

**1957 UNTS 3988, SÖ 1957:54.** Statute of the International Atomic Energy Agency. New York 26 oktober 1956.

**OJ L 17, 1959.** Agreement between the European Atomic Energy Community and the Government of the United States of America of 29 May and 18 June 1958 (framework offer to co-operate) and Agreement for co-operation between the Government of the United States of America and the European Atomic Energy Community concerning peaceful uses of atomic energy of 8 November 1958.

**1970 UNTS 10485, SÖ 1970:12.** Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons, London, Moskva, Washington 1 juli 1968.

**IMO Res LC.51(16).** Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, London 1972.

**IAEA INFCIRC/193.** Agreement between [the Non-nuclear Weapon states Members of Euratom], the European Atomic Energy Community and the International Atomic Energy Agency in Implementation of Article III, (1) and (4) of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, september 1973.

**IAEA INFCIRC/263.** Agreement Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the European Atomic Energy Community and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Connection with the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, oktober 1978.

**IAEA INFCIRC/274/Rev.1.** Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, Wien 26 oktober 1979.

**IAEA INFCIRC/29.** Agreement Between France, the European Atomic Energy Community and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards in France, december 1981.

**SÖ 1991:22.** Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal, Basel 22 mars 1989.

**IAEA INFCIRC/546, SÖ 1999:60.** Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. Wien 5 september 1997.

### ***Resolutioner från FN:s säkerhetsråd***

**(Kronologisk ordning)**

**Security Council Resolution 687 (1991).**

**Security Council Resolution 1540 (2004).**

**Security Council Resolution 1696 (2006).**

### ***Dokumentation från internationella konferenser***

**(Kronologisk ordning)**

*Översyn av tillämpningen av Icke-spridningsavtalet*

**NPT/1975/Final.** 1975 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear weapons, Final Declaration.

**NPT/CONF.1995/32.** 1995 Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Final Document, Decision 2 Principles and objectives for nuclear non-proliferation and disarmament.

**NPT/CONF.2000/28.** 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear weapons, Final Document.

**NPT/CONF 2000/9.** Activities of the International Atomic Energy Agency relevant to Article III of the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons.

**NPT/CONF.2005/WP.50.** Peaceful use of nuclear energy Working paper submitted by the Islamic Republic of Iran for Main Committee III.

**NPT/CONF.2005/WP.57.** Strengthening implementation of article IV of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Working paper submitted by the United States.

### ***Övrig konferensdokumentation***

**A W Sijthoff, Leyden 1970.** Resolution adopted by the Foreign Ministers of the Member States of the ECSC at the Messina Conference, 1 and 2 June 1955, återgiven i: Patijn, Schelto. Red: Landmarks in European Unity – 22 texts on European integration.

**United Nations, New York 1956–1958.** Proceedings of the International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy, held in Geneva 8–20 August 1955.

### ***Utländskt offentligt tryck***

**(Kronologisk ordning)**

*USA*

**Publication 2498, US Govt Printing Office, Washington DC 1946.** Report on the International Control of Atomic Energy.

**The Baruch Plan presented to the UN Atomic Energy Commission, June 14 1946.**

[www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/BaruchPlan.shtml](http://www.atomicarchive.com/Docs/Deterrence/BaruchPlan.shtml).

**University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1991.** Address by Mr. Dwight D. Eisenhower, President of the United States of America, to the 470th Plenary Meeting of the United Nations General Assembly, Congressional Record, vol 100, January 7 1954, ss 61–63. Även återgivet i Cantelon, Philip, L; Hewlett, Richard, C; Williams, Robert, C. Red: The American Atom, A Documentary History of Nuclear Policies, ss 96–104.

**The National Security Strategy of the United States of America.** 17 September 2002.

[www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf).

**Fort Lesley J. McNair – National Defense University Washington, D.C. February 11 2004.** Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation.

[www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html).

*Tyskland*

**Pressmeddelande från den tyska miljöministern, 18 januari 2003.**

[http://www.bmu.de/pressearchiv/15\\_legislaturperiode/pm/2006.php](http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/2006.php).

**Övrigt material**

**SAPIERR, Final report.**

[www.sapierr.net/files1/Documents/SAPIERR%20WP%20D7%20Final%20Report.pdf](http://www.sapierr.net/files1/Documents/SAPIERR%20WP%20D7%20Final%20Report.pdf).

**Greenpeace European Unit 3 March 2006.**

<http://www.greenpeace.eu/downloads/energy/GreenPaper0603.pdf>.