



AB Svafo

sakerhet@svafo.se

## Beslut

Datum: 2024-06-14

Diariernr: SSM2022-6737

Dokumentnr: SSM2022-6737-1

Handläggare: Jenny Zettersten

# Föreläggande mot AB Svafo att vidta åtgärder med feldeponerat avfall

## Strålsäkerhetsmyndighetens beslut

Strålsäkerhetsmyndigheten förelägger AB Svafo, org.nr 556446-3411, att vidta de åtgärder som krävs för att återdeponera eller mellanlagra de avfallskollin av typ S.14 som AB Svafo ansvarar för enligt [bilaga 1](#), efter att de har tagits ur nuvarande deponeringsposition i slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall (SFR).

Åtgärderna ska ha vidtagits senast den 1 september 2029.

AB Svafo ska årligen, med start senast den 30 april 2025, inkomma med en redovisning av genomfört arbete samt planerade insatser fram till dess att åtgärderna enligt ovan har vidtagits.

## Bakgrund

### Det feldeponerade avfallet

År 2012 meddelades Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) om att Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) misstänkte att avfall enligt typbeskrivning S.14 [1] [2], som har deponerats i förvarsdelen 1BLA i slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall (SFR), inte uppfyllde typbeskrivningens krav på avfallets egenskaper och därmed inte heller acceptanskriterierna för avfall i SFR. SKB:s misstankar baserades på de felaktigheter gällande avfallets dokumentation som AB Svafo (Svafo) identifierade inom ramen för det s.k. Röntgenprojektet [3]. Typbeskrivning S.14 var framtagen för havsdumpning och avfallet är därför ingjutet i betong. De undersökningar av avfallet som Svafo har genomfört visar att innehållet i avfallsfaten är felaktigt dokumenterat. Bland annat innehåller avfallet okända vätskor samt nuklider och eventuellt även kemiska och biologiska material som inte är tillåtna i SFR. Det har även konstaterats att avfall från kärnteknisk verksamhet och avfall från icke kärnteknisk verksamhet (IKA) har blandats i faten. I 1BLA finns 75 containrar med 2 844 avfallsfat av typen S.14.

Avfallsfaten av typen S.14 som är deponerade i SFR är tillverkade av Studsvik Nuclear AB (SNAB) och Svafo under perioden 1980 till 2001. Ett mindre antal av de deponerade faten innehållande icke kärntekniskt avfall (IKA) ägs sedan en bolagsdelning som skedde 2016, av Cyclife Sweden AB (Cyclife). Avfallet har sitt ursprung dels från de verksamheter som har bedrivits vid Studsvik, dels vid andra verksamheter med tillståndsplikt enligt strålskyddslagen (2018:396) eller lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). Ett mindre antal S.14-fat som deponerats i SFR innehåller avfall från kärnkraftverken. Enligt uppgifter från Svafo har delar av avfallet sitt ursprung i verksamhet som har bedrivits av Westinghouse Sverige AB (WSE).



## Ansvarsutredning

SSM har på uppdrag av regeringen genomfört en utredande analys avseende ansvaret för det så kallade historiska avfallet, i vilket det aktuella S.14-avfallet ingår (ansvarsutredningen). För den del av ansvarsutredningen som rör ansvarsfrågan har SSM låtit en extern konsult, Agnes advokater, genomföra en oberoende rättsutredning. Ansvarsutredningen rapporterades till regeringen i februari 2022. En del av underlaget för SSM:s redovisning av regeringsuppdraget utgörs av en rättslig analys av omfattningen av Svafos ansvar för omhändertagande av det historiska avfallet, samt i vilken omfattning staten och andra aktörer har eller förväntas ta ett kostnadsansvar för detta avfall. Av de delar av ansvarsutredningen som är relevant för detta ärende framgår huvudsakligen följande.

Såväl det kärntekniska som det finansiella ansvaret för det kärnavfall och kärnämne som tillhörde Studsvik AB (nuvarande Studsvik Nuclear AB [SNAB]) per den 30 juni 1991 åligger Svafö. Denna slutsats dras mot bakgrund av två beslut som regeringen fattade 1993 med stöd av kärntekniklagen samt ingångna avtal. Av Svafos ansökan den 10 september 1992 och regeringens beslut framgår att bolaget avsåg överta äganderätten och skyldigheterna för det kärnavfall och kärnämne som lagras eller behandlas i utpekade anläggningar, med undantag från material som härrör från den kommersiella driften av SNAB:s (dåvarande Studsvik AB) anläggningar efter den 30 juni 1991 samt sådant avfall som per detta datum inte tillhörde SNAB. I detta ingår kärnämne och kärnavfall som härstammar från det kärntekniska utvecklingsarbete med militärt syfte som bedrevs av Försvarets forskningsanstalt. Att det finns brister i avfallets tidigare hantering och karaktärisering påverkar inte denna slutsats. Svafö ansvarar inte för det kärntekniska avfall som härstammar från kärnkraftverken eller från WSE som behandlats vid anläggningarna i Studsvik och som lagrades vid dessa per den 30 juni 1991, förutsatt att Svafos uppgifter om avfallets ursprung stämmer.

I fråga om IKA pekar regelverket och dess tillämpning mot att Svafö också innehar ansvaret för historiskt IKA. Vad gäller den rättsliga regleringen av överlåtelse enligt strålskyddslagen är en central fråga om det krävs ett formellt ställningstagande i samband med en överlåtelse av IKA. Uttalanden om ”formell prövning av en överlåtelse” som fördes 2003 i den s.k. IKA-utredningen och på motsvarande sätt i översynen av strålsäkerhetslagstiftningen 2011 stödjer en tolkning där ansvaret kvarstår i avsaknad av en sådan prövning. Varken strålskyddslagen 2018 eller strålskyddslagen 1988 innehåller dock några uttryckliga regler som anger att det skulle krävas ett formellt beslut från behörig myndighet för att ansvaret för IKA ska kunna överföras till någon annan. Det tillstånd som krävs enligt strålskyddslagen för att överlåta, förvärva eller på annat sätt hantera IKA, kan ses som ett sådant godkännande. I praktiken har regleringen, åtminstone sedan 2003, varit begränsad till att säkerställa att mottagaren har tillstånd att förvärva det radioaktiva materialet. Tillräckligheten i denna reglering kan diskuteras men också förstås mot kraven enligt 13 § strålskyddslagen 1988 och 5 kap. 3 § strålskyddslagen 2018 genom att den som överlåter det radioaktiva avfallet har sett till att ”avfallet hanterats och vid behov slutförvaras på ett från strålskyddssynpunkt godtagbart sätt”. För att en ansvarsövergång ska anses ske när en verksamhetsutövare överlåtit avfall till en förvärvare som kan tillgodose en godtagbar hantering talar även den diskussion som förs i förarbeten till strålskyddslagen 2018 om att avfallet ska ha ”uppkommit i eller tillförts” i verksamheten. Den tidigare lydelsen i strålskyddslagen 1988 ändrades då från att gälla det avfall som ”förekommer” i verksamheten för att tydliggöra att en ansvarsövergång inte ska ske när en verksamhetsutövare endast hanterar avfallet för annans räkning. Motsatsvis torde detta således kunna tolkas som att en övergång av ansvaret kan anses ha ägt rum om äganderätten övergått och avfallet har ”tillförts” verksamheten i den mening som avses i 5 kap. 3 § strålskyddslagen. Tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. 3 § strålskyddslagen bör således innebära att ansvaret överförs, om detta är de inblandade parternas avsikt, när avfall lämnas till en tillståndsprövad part som kan hantera och slutförvara det radioaktiva avfallet på ett godtagbart sätt. Överlåtaren torde därmed inte ha något kvarvarande ansvar enligt bestämmelsen, under förutsättning att förvärvaren fullt ut kan uppfylla sitt ansvar. För det fall att övertagaren



inte kan fullgöra sitt ansvar kan dock inte uteslutas att det finns en möjlighet enligt strålskyddslagen att i andra hand utkräva att överlåtaren återfår ansvaret för avfallets fortsatta hantering.

Även om regeringsbesluten från 1993 formellt endast gäller kärnavfall och kärnämne står det enligt SSM:s uppfattning klart att prövningen var avsedd att omfatta allt historiskt avfall som framgår av bilagan, vilken även inkluderar IKA. Vid prövningen bedömde regeringen att Svafo hade kärnteknisk kompetens och förutsättningar att hantera materialet. Eftersom de materiella kraven för att hantera IKA inte är mer långtgående än de som ställs för hantering av kärntekniskt material, följer att Svafo också har bedömts ha förutsättningar att hantera IKA på ett godtagbart sätt. SNAB kan därför anses ha blivit befriat från ansvaret även för IKA, om detta var de ingående parternas avsikt. Svafo har sedan 1993 agerat utifrån att ansvaret för IKA överfördes till bolaget och även erhållit medel från fonderade medel enligt lagen (1988:1597) om finansiering av hanteringen av visst radioaktivt avfall m.m. för att omhänderta och slutförvara IKA. Mot denna bakgrund bedöms att Svafo ansvarar såväl tekniskt som finansiellt även för IKA.

För det feldponerade S.14-avfallet gavs deponeringstillstånd först efter det att ansvaret för det historiska avfallet överfördes till Svafo. Av beredningen av deponeringstillståndet framgår utifrån dåvarande myndigheters granskning att det fanns oklarheter gällande avfallets innehåll av bl.a. långlivade alfastrålade ämnen. Detta föranledde ytterligare utredningar och sedermera begränsningar i det utfärdade tillståndet. Det identifierades exempelvis oklarheter kopplade till avfallets innehåll av transuraner och Ra-226. Att det förelåg mer omfattande oklarheter än de som dåvarande myndigheter identifierade befriar dock inte avfallsproducenterna från ansvar för det avfall som faktiskt fördes till slutförvar. Eftersom deponeringstillstånd meddelades först året efter det att ansvaret fördes över på Svafo hade Svafo såväl mandat som möjlighet att exkludera sitt S.14-avfall från att deponeras.

Det finns civilrättsliga frågor av betydelse för kostnadsdelning som bolagen behöver reda ut och avtala om, dels mellan avfallsproducenterna, dels mellan dessa bolag och SKB. Eftersom delar av avfallet ägs av kärnkraftsbolagen och WSE behöver även dessa bolag involveras. Från vad som hittills framkommit i S.14-ärendet står det klart att den dokumenterade förekomsten av Ra-226 och den möjliga förekomsten av Pu-239/240 i sig motiverar ett återtag av avfallet. För detta avfall ansvarar Svafo för en större andel.

#### *Svafo's analys av ansvarsutredningen*

Svafo har uppdragit åt Mannheimer Swartling Advokatbyrå att utföra en egen analys (nedan Svafo's analys) av det juridiska ansvaret för det historiska avfallet. De slutsatser som framförs är att Svafo endast ansvarar för säker mellanlagring av kärnavfall och IKA som finns i bolagets anläggningar samt för säker slutförvaring av det kärnavfall som anses ha uppkommit i de kärntekniska verksamheter som Svafo har tillstånd för. Svafo har inte något ansvar för slutförvaring av IKA eller sådant kärntekniskt avfall som har uppkommit i andra historiska verksamheter än de som Svafo har tillstånd för, utan det är staten som är ansvarig för detta.

Det innehavaransvar för radioaktivt avfall som infördes genom ändring i strålskyddslagen år 2006, har mycket begränsad retroaktiv verkan och saknar stöd i internationell rätt och EU-rätt. Vidare har staten i egenskap av avfallsproducent enligt 5 kap. 3 § strålskyddslagen ett ansvar för det IKA som har producerats inom verksamheter som staten är eller har varit huvudman för. Detta ansvar har inte överlåtits och har inte heller kunnat överlåtas till någon annan. Av EU:s kärnavfallsdirektiv och Kärnavfallskonventionen följer att Sverige är skyldigt att tillämpa principerna om att den som gett upphov till radioaktivt avfall ska bära kostnaderna för hanteringen och att staten har sistahandsansvaret för avfallet.

Eftersom både kärntekniskt avfall och IKA är bristfälligt förpackat och dokumenterat, framstår det inte som praktiskt möjligt att knyta respektive ansvarig aktör till ett visst specifikt avfall. De tillkommande kostnaderna för hantering av avfallet är betydande och förorsakas av de väsentliga bristerna i packning och dokumentation av avfallet. Bristerna i avfallshanteringen har uppkommit



under den period som avfallet hanterades av Studsviksbolaget, som då var ett bolag som ägdes av staten, och förelåg när avfallet överfördes till Svafo. De tillkommande kostnaderna omfattas inte av de medel som staten tillsköt på 1980-talet. Kostnaderna för hantering och slutförvaring av det historiska avfallet måste därför fördelas mellan de ansvariga utifrån vad som sammantaget framstår som skäligt.

Det framgår av budgetpropositionerna 1982/83:100 och 1983/84:100 att staten genom bolaget Studsvik Energiteknik AB tagit på sig kostnadsansvaret för slutförvaringen av allt IKA som härrör från verksamhet utanför kärnkraftsprogrammet. Svafo har inte redovisat några kostnadsberäkningar avseende IKA och har inte heller tagit emot medel ur Studsvikfonden för att finansiera IKA. Det nämns heller ingenstans i avtalet från 1993 att detta omfattade IKA. Det finns ingenting som tyder på att parterna hade för avsikt att överlåta avfall som överförts från andra avfallsproducenter till Studsviksbolaget och Svafo hade varken sökt eller beviljats tillstånd att förvärva IKA.

#### *Bemötande av Svafos analys*

Inom ramen för ansvarsutredningen gav SSM även Agnes advokater i uppdrag att bemöta Svafos analys. SSM ställde sig bakom slutsatserna i den kompletterande redovisningen. Av denna framgår bl.a. följande [4].

Kärnavfallsdirektivet syftar inte till att styra eller utgöra tolkningsunderlag för hur ansvaret ska fördelas mellan parter på nationell nivå. Att tillämpa generella principer före de svenska bestämmelserna, och även såvitt avser förhållanden i tiden före direktivets ikraftträdande, vore inte korrekt. Varken ändringen 2006 av strålskyddslagen (1988:220) eller införandet av 5 kap. 3 § i nuvarande strålskyddslag innebär någon förändring i sak av det ansvar för radioaktivt avfall som infördes i samband med strålskyddslagen 1988 och frågan om retroaktiv tillämpning aktualiseras därmed inte för dessa lagändringar.

Staten har, som påpekas i Svafos analys, ett sekundärt ansvar för radioaktivt avfall när det saknas en primärt ansvarig verksamhetsutövare. Så är dock inte fallet när det gäller det historiska avfallet där det finns primärt ansvariga verksamhetsutövare.

I de budgetpropositioner som nämns i Svafos analys hänvisas till ett avtal från 1983 mellan dåvarande Studsvik Energiteknik AB och SKBF (numera SKB) som innebär att staten genom förstnämnda bolag, dvs. inte staten i sig, tog på sig kostnadsansvaret för transport och slutförvaring av IKA som behandlas och mellanlagras av dem fram till 2010. Efter avtalets ingående har Studsvik Energiteknik AB bytt ägare och namn till Studsvik Nuclear AB (SNAB) och genom avtal 1993 överlåtit sitt historiska avfall till Svafo. Att staten i egenskap av dåvarande ägare till Studsvik Energiteknik AB tillsköt medel för att bolaget skulle uppfylla sina förpliktelser enligt avtalet med SKBF innebär inte att staten i sig tagit på sig ansvar för det IKA som ingår i det historiska avfallet. Avtalet visar tvärtom att Studsvik Energiteknik AB i egenskap av verksamhetsutövare ansåg sig ha det fulla kostnadsansvaret för transport och slutförvaring av det IKA som behandlades och mellanlagrades vid bolagets anläggningar oavsett var avfallet ursprungligen uppkommit.

Studsvikslagen ändrades 2007 med bl.a. det uttryckliga syftet att avsatta medel skulle kunna användas även för åtgärder beträffande det IKA som ingick i det historiska avfallet, se 1 § p. 4. I förarbetena till ändringen 2007 angavs att dåvarande Statens strålskyddsinstitut, med instämmande av Svafo, påpekat att Svafo ansvarade för visst IKA som ingick i den förteckning som bifogades regeringens beslut 1993. Det går inte att, utifrån redovisade kostnadsberäkningar och redovisningar av hur medlen har använts, utläsa att medel som har betalats ut till Svafo endast skulle ha använts för åtgärder avseende kärntekniskt avfall. I Svafos analys redovisas inte heller närmare hur Svafo kommit till slutsatsen att inga studsviksmedel använts för hantering av det IKA som ingår i det historiska avfallet.



### **Återtag av det feldeponerade avfallet**

SSM genomförde under januari 2020 en serie tillsynsinsatser avseende de tre avfallsproducenterna vid Studsviksområdet. Tillsynen syftade till att inhämta information om hur SNAB, Svafo och Cyclife agerar och planerar för ett återtagande av det S.14-avfall som respektive bolag ansvarar för. Vid tillsynsinsatserna framkom det att samtliga bolag vid Studsviksområdet ser framför sig ett samarbete mellan bolagen. Detta samarbete hade dock inte inletts vid denna tidpunkt.

Svafo meddelade regeringen i december 2020 att bolaget anser att det saknas förutsättningar för att ta emot det återtagna avfallet innan statens kostnadsansvar har klargjorts. Denna skrivelse låg bl.a. till grund för det regeringsuppdrag som SSM fick att utreda ansvaret för det historiska avfallet och som redogjorts för ovan.

SKB har utrett omfattningen av återtag och kommit fram till att samtliga fat med S.14-avfall behöver återtas och SSM delar den bedömningen [5]. Av uppgifter från SKB framgår att bolaget har samrått med SNAB, Svafo och Cyclife kring ett fullständigt återtag.

Vid tillsyn av SKB:s verksamhet har SSM funnit att det deponerade S.14-avfallet inte uppfyller acceptanskriterierna i föreliggande säkerhetsredovisning för befintligt SFR samt att verksamheten vid SFR inte heller uppfyller de krav som följer av Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (SSMFS 2008:37) om skydd av människors hälsa och miljön vid slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall. Vid denna bedömning har de mycket höga stråldoserna till följd av oavsiktligt intrång efter förslutning särskilt beaktats. På grund av generella osäkerheter om avfallets innehåll och för att kunna säkerställa att de strålsäkerhetsmässiga kraven på verksamheten i SFR uppfylls, har SSM den 17 oktober 2022 beslutat att förelägga SKB att ta ut samtliga avfallskollin av typen S.14 från deponeringspositionen i SFR, för hantering inför återdeponering eller borttransport, så snart som möjligt och senast innan avfall förs till de delar av förvaret som ska byggas ut. Proceduren benämns även som ”återtag”.

## **Ärendet**

Ett återtag av S.14-avfallet, i enlighet med det föreläggande som har riktats mot SKB, innebär att Svafo kommer att behöva vidta åtgärder för att omhänderta den del av avfallet som bolaget har ansvar för. SSM har därför inletts ett ärende inom ramen för sin tillsynsverksamhet, i syfte att säkerställa att återtaget och det därmed påföljande omhändertagandet sker på ett strålsäkert sätt. Enligt ett utdrag från SKB:s databas GADD står Svafo som ägare till 1 675 avfallsfat av typen S.14, se bilaga 1.

Svafo har fått tillfälle att yttra sig angående föreläggandet mot SKB i fråga om bolagets inställning till att vidta åtgärder för omhändertagande av S.14-avfallet efter genomfört återtag, samt ansvarsutredningen. Till stöd för sitt yttrande har bolaget lämnat in den analys som redogörs för ovan (Svafos analys) samt en skrivelse med ett bemötande av den komplettering till utredningen från Agnes advokater som gjordes utifrån Svafos analys. Svafo har även getts tillfälle att komplettera sitt yttrande. I huvudsak anger bolaget följande.

Svafo motsätter sig ett föreläggande som innebär skyldighet att ta emot återtaget avfall men delar bedömningen att det sannolikt finns S.14-avfall som bolaget har skickat till SFR, som inte uppfyller acceptanskriterierna. Bolaget anger att det har kapacitet och kompetens att ta emot, hantera och mellanlagra återtaget S.14-avfall, men att en förutsättning är att återtaget finansieras av staten. Bolaget delar inte uppfattningen att Kärnavfallsdirektivet inte skulle utgöra tolkningsunderlag för hur ansvaret ska fördelas mellan parter på nationell nivå. Direktivet anger uttryckligen att de nationella ramverken ska lägga huvudansvaret för använt kärnbränsle och radioaktivt avfall på dem som genererar avfallet, om det inte föreligger särskilda omständigheter som föranleder något annat. Enligt principen om fördragskonform tolkning är domstolar och andra





myndigheter skyldiga att så långt det är möjligt tolka svenska interna rättsregler på ett sådant sätt att de blir förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Vidare ger 5 kap. 5 § strålskyddslagen inte stöd för tolkningen att ansvaret för IKA skulle kunna överlåtas. Bestämmelsen anger att skyldigheterna kvarstår även om verksamheten eller det tillstånd som gäller för verksamheten har upphört, eller verksamheten har överlåtit till en ny verksamhetsutövare. Det saknas annat rättsligt stöd för att ansvaret för IKA skulle kunna överlåtas. Att en mottagare av IKA, enligt den lagstiftning som gällt sedan 2006, tar på sig ett eget ansvar för IKA, innebär inte att överlåtarens ansvar därigenom upphört.

Vidare är det bolagets uppfattning att det endast är de lagförarbeten som legat till grund för den aktuella lagstiftningen som kan användas som hjälp vid tolkning av en lagbestämmelse. De lagförarbeten som Agnes advokater hänvisar till avser 2006 och 2018 års lagstiftningar och kan således inte användas som hjälp vid tolkning av innebörden av 1988 års lagstiftning. Bolagets uppfattning är att 2006 och 2018 års lagstiftningar har inneburit att kretsen av ansvariga är större än den var enligt 1988 års lagstiftning, varför frågan om retroaktiv tillämpning är högst relevant.

Frågan om IKA reglerades inte i överlåtelseavtalet mellan bolaget och SNAB från 1993 och det har inte presenterats några egentliga skäl för varför det avtalet skulle anses reglera ansvaret för IKA parterna emellan. Som anförts i Svafos analys är det uteslutet att tolka regeringens tillståndsbeslut enligt kärntekniklagen från 1993 som att det skulle ha rättslig inverkan på ansvaret för IKA. Det framgår uttryckligen av nämnda beslut att detta avsåg ansvaret enligt kärntekniklagen och det är inte möjligt att tolka in något annat i ett sådant beslut än vad som framgår av dess uttryckliga innehåll.

Bolaget gör inte gällande att de skyldigheter som följer av avtalet mellan SNAB och SKBF skulle ha övergått till staten. Dock ansvarar staten och andra offentliga aktörer för IKA i egenskap av avfallsproducenter. Omständigheterna kring avtalet, inte minst innehållet i de nämnda budgetpropositionerna, visar tydligt att statens företrädare har ansett att staten hade ett ansvar för IKA.

Bolaget belyser också att det är ett icke vinstdrivande företag och att finansiering saknas för återtag av S.14-avfallet i SFR samt att staten bör finansiera ett återtag. Vidare ska Miljödepartementet (numera Klimat- och näringslivsdepartementet) ges tid att färdigställa den ansvarsutredning om historiskt avfall som departementet arbetar med då detta kan påverka ansvarsförhållandena för bl.a. S.14-avfallet. Det finns vidare anledning att invänta regeringens prövning av SKB:s överklagande innan ytterligare föreläggande meddelas kopplat till frågan om återtag.

## Skälen för beslutet

### Tillämpliga bestämmelser

Enligt 3 kap. 9 § strålskyddslagen gäller att den som bedriver en verksamhet med joniserande strålning ska så långt som det är möjligt och rimligt med hänsyn till befintlig teknisk kunskap samt ekonomiska och samhälleliga faktorer vidta åtgärder för att begränsa

1. uppkomsten av radioaktivt avfall,
2. utsläpp av radioaktiva ämnen, och
3. exponering av miljön för joniserande strålning.

Det framgår av 3 kap. 11 § strålskyddslagen att den som bedriver en verksamhet med joniserande strålning ska se till att det finns ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för att fullgöra de skyldigheter som följer av strålskyddslagen.

I 5 kap. 3 § strålskyddslagen anges bland annat att den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet med joniserande strålning ska se till att det radioaktiva avfall som uppkommit i eller



tillförts verksamheten så snart som det är möjligt och rimligt hanteras och vid behov slutförvaras på ett från strålskyddssynpunkt godtagbart sätt.

Av 8 kap. 6 § strålskyddslagen framgår att SSM får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som har skyldigheter enligt denna lag, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller beslut som har meddelats med stöd av lagen ska fullgöra dessa.

Det följer av 10 § kärntekniklagen att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ansvarar för säkerheten i verksamheten och ska bl.a. vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall eller kärnämne som inte används på nytt, om avfallet eller ämnet har uppkommit i verksamheten.

Av 13 § kärntekniklagen framgår att den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet ska svara för kostnaderna för de åtgärder som avses i 10 § och ha en organisation för verksamheten med ekonomiska, administrativa och personella resurser som är tillräckliga för de åtgärderna.

Av 18 § kärntekniklagen framgår att SSM får besluta om de åtgärder som behövs samt meddela tillståndshavaren de förelägganden och förbud som behövs i enskilda fall för att denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

### **SSM:s bedömning**

SSM har i föreläggande den 17 oktober 2022 ålagt SKB, såsom tillståndshavare för SFR, att återta samtliga S.14-kollin från SFR, för hantering inför återdeponering eller borttransport, så snart som möjligt och senast innan avfall förs till de utbyggda delarna av anläggningen. För att detta ska kunna genomföras på ett strålsäkert sätt krävs att de bolag som ansvarar för det aktuella avfallet vidtar de åtgärder som behövs för att hantera det återtagna avfallet på ett från strålskyddssynpunkt godtagbart sätt.

Av bilaga 1 framgår att de bolag som är registrerade som ägare till S.14-avfallet i SFR är Svafo, SNAB, Cyclife och kärnkraftverken. De uppgifter från Svafo som förekommer i ansvarsutredningen, gällande att avfallet delvis härstammar från WSE återspeglas alltså inte i det aktuella registret. Inte heller finns något övrigt underlag i ärendet som visar att ägarskapet är fördelat på annat sätt. SSM finner därför inte skäl att vid den nu aktuella prövningen fästa avseende vid uppgifterna om ett eventuellt bakomliggande ägarskap, utan utgår i det följande från de uppgifter som framgår av bilaga 1.

Såvitt framkommit av handlingarna i ärendet motsätter sig Svafo inte att det finns ett behov av att genomföra ett återtag av det felaktigt deponerade avfallet. Svafo motsätter sig emellertid ett tekniskt och finansiellt ansvar för det aktuella avfallet, på det sätt som SSM har kommit fram till i ansvarsutredningen. Svafo menar istället att ansvaret i första hand faller på staten såsom avfallsproducent och anser att en vidare utredning från Klimat- och näringslivsdepartementet måste inväntas.

Gällande tolkningen av ansvarsfördelningen liksom frågan om retroaktiv tillämpning av 5 kap. 3 § strålskyddslagen medför det Svafo har framfört i sitt yttrande ingen annan bedömning än den som har framförts inom ramen för ansvarsutredningen. SSM anser inte att ansvarsregleringen ska tolkas på något annat sätt än att Svafo bär ansvaret för delar av det historiska avfallet, där det nu aktuella S.14-avfallet ingår, i enlighet med vad som framgår av beslut och träffade avtal samt vad som framgår av relevant lagstiftning. Det är enligt SSM:s bedömning möjligt att överlåta det offentlighetsrättsliga ansvaret för IKA, på det sätt som har beskrivits i ansvarsutredningen, och en sådan överlåtelse till Svafo ska också anses ha skett. Det statliga ansvar som Svafo pekar på är inte för handen när det kommer till S.14-avfallet, eftersom det, enligt SSM:s bedömning, finns verksamhetsutövare som är primärt ansvariga. Bestämmelsen i 5 kap. 5 § strålskyddslagen tar enligt SSM sikte på situationer där t.ex. verksamheten som sådan överläts eller förnyat tillstånd



inte söks, och ska inte tolkas som att skyldigheterna enligt 2–4 §§ aldrig kan övergå till en annan verksamhetsutövare. Syftet med bestämmelsen får anses vara att en verksamhetsutövare inte ska kunna undgå ansvar att t.ex. hantera avfall som uppkommit i eller tillförts verksamheten genom att upphöra att driva verksamheten. Har en verksamhet övertagit ansvaret för radioaktivt avfall från en annan, kommer den övertagande verksamheten således att i första hand vara skyldig att omhänderta avfallet.

Vidare har Svafo inte exkluderat historiskt IKA i sina kostnadsberäkningar och bolaget har således erhållit medel från kärnavfallsfonden för att omhänderta och slutförvara IKA, vilket också tyder på att bolaget i vart fall inte tidigare har motsatt sig ansvar för avfallet. I detta avfall ingår IKA (bl.a. mörkerriktmedel innehållande Ra-226) som härstammar från försvaret och som ingår i det avfall som är föremål för återtag från SFR. Svafo måste genom regeringsbeslut och avtal – på det sätt som SSM har redovisat i ansvarsutredningen – anses ha tagit över ansvaret för såväl det kärntekniska avfall som IKA som ingår i S.14-avfallet.

Den utredning av ansvaret för det historiska avfallet, som Svafo anger ska utföras av Klimat- och näringslivsdepartementet (f.d. Miljödepartementet), avser enligt SSM:s uppfattning endast förslag på åtgärder bland annat kopplade till förutsättningarna att ge finansiellt stöd för omhändertagande av visst avfall. SSM anser inte att det finns skäl att invänta eventuella ställningstaganden från regeringen i fråga om finansiellt stöd. Det finns inte heller, enligt SSM:s uppfattning, skäl att invänta regeringens prövning av det överklagade beslutet mot SKB.

Mot bakgrund av det som har redogjorts för ovan bedömer SSM att Svafo är såväl tekniskt som finansiellt ansvarigt för 1 675 av de avfallskollin av typen S.14 som är aktuella för återtag och som listas i bilaga 1. Detta innebär att bolaget, i enlighet med 5 kap. 3 § strålskyddslagen samt 10 § kärntekniklagen ska se till att det avfall som bolaget bär ansvar för, hanteras och vid behov slutförvaras på ett från strålskyddssynpunkt godtagbart sätt samt att det finns ekonomiska, administrativa och personella resurser för sådan hantering. Svafo ska därmed, i samband med att återtag av avfallet genomförs av SKB, ta hand om det avfall som bolaget ansvarar för och se till att det kan återdeponeras eller mellanlagras på annan plats.

SSM har beaktat SKB:s tidplan för provdrift av utbyggd del av SFR samt inlämnande av kompletterande SAR för rutinmässig drift som enligt Fud-program 2022 [6] anges till början av 2030-talet. SSM bedömer också att 5 år är rimligt för vidtagande av åtgärder för att ta ut avfallskollin ur deponeringsposition för mellanlagring på annan plats eller eventuell karakterisering och återdeponering.

För att SSM ska kunna följa framdriften kring återtaget av S.14-avfallet ska statusredovisning av genomfört arbete samt planerade insatser rapporteras till SSM årligen. SSM anser att Svafo lämpligen kan koordinera rapportering och övriga åtgärder kring återtaget med SKB och de tillståndshavare som har avfall av typen S.14 deponerat i SFR.

## Övrig information

SSM har inom ramen för den tidigare granskningen och tillsynen uppfattat att det förs diskussioner om möjligheten att återdeponera avfallet efter ytterligare karakterisering av avfallet vid slutförvaret. SSM har inga principiella invändningar mot ett sådant förfarande, men bedömer att den ytterligare karakterisering av avfallens egenskaper som behöver göras innan återdeponering, kan kräva upprättande av särskilda acceptanskriterier som beaktar de felaktigheter gällande avfallens dokumentation som tidigare konstaterats i samband med Röntgenprojektet [3]. För acceptanskriterier ska de bestämmelser som följer av 3 kap. 4–5 §§ Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2021:7) om omhändertagande av kärntekniskt avfall tillämpas. Som underlag för en återdeponering behöver också en avfallsbeskrivning tas fram och redovisas för SSM i





enlighet med de bestämmelser som följer av 4 kap. 2–3 §§ SSMFS 2021:7. Eftersom en sådan avfallsbeskrivning ska vara godkänd av SSM innan återdeponering kan genomföras, saknas det skäl att i detta beslut närmare reglera vad som sker med S.14-avfallet efter återtag. SSM uppmärksammar bolaget på att det bör avsättas tid i planeringen för myndighetens hantering av godkännande av avfallsbeskrivning. SSM bedömer att sex månader är en rimlig tid i detta avseende.

## Hur beslutet överklagas

I bilaga 2 beskrivs hur detta beslut kan överklagas.

Bifogat finns ett delgivningskvitto som snarast ska skrivas under och skickas till SSM.

---

I detta ärende har avdelningschefen Erik Höglund beslutat. Inspektören Jenny Zettersten har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Anita Hartman Persson och verksjuristen Felicia Stenström deltagit.

Detta beslut expedieras utan underskrifter.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Erik Höglund

Jenny Zettersten

## Bilagor

1. Utdrag ur databasen GADD
2. Hur ett beslut överklagas

## För kännedom

1. Svensk Kärnbränslehantering AB

## Referenser

- [1] Studsvik RadWaste AB, *Typbeskrivning för avfallskollin från Studsvik, Plåtfat med betongkringgjutna sopor och skrot för slutförvaring i SFR:s bergsal för lågaktivt avfall (typ 14)*, 1994-10-06.



- [2] Strålsäkerhetsmyndigheten, *Tjänsteanteckning angående vätskeformigt avfall i BLA SFR*, SSM2013-2073-1, 2012-11-15.
- [3] AB Svafo, *Röntgenprojektet - första upplagan*, SSM2013-2073-68, 2012-06-12.
- [4] Agnes advokater, *Angående synpunkter på utredning rörande ansvar för omhändertagande av historiskt avfall vid Studsvik*, SSM2021-3946-21, 2022-01-14.
- [5] Strålsäkerhetsmyndigheten, *Granskningsrapport av SKB:s uppdaterade redovisning av tidpunkt för återtag av feldeponerat avfall i SFR*, SSM2013-2073-99, 2020-12-16.
- [6] Svensk Kärnbränslehantering AB, *Fud-program 2022*, september 2022.



# Bilaga 1

## Utdrag ur databasen GADD

Ägare	Emballagetyyp Kod	SVAFO	SNAB	CYCLIFE	BKAB	FKA	RAB	OKG	Totalt Antal fat
Radmeter 1BLA	Container	Antal fat	Antal fat	Antal fat	Antal fat	Antal fat	Antal fat	Antal fat	
24	24	231	88		13				332
	CS001	31	4						35
	CS002	30	7		1				38
	CS003	37							37
	CS006	10	27						37
	CS007	33	5						38
	CS008	8	28						36
	CS010	7	17		12				36
	CS018	39							39
	CS019	36							36
26	26	343	97	2					442
	CS004	5	30						35
	CS005	2	31	1					34
	CS009	19	15						34
	CS011	23	14						37
	CS012	37							37
	CS013	37							37
	CS014	38							38
	CS015	38							38
	CS016	38							38
	CS017	37							37
	CS-021	38							38
	CS-026	31	7	1					39
29	29	210	92	1	3				306
	CS-020	36	2						38
	CS-022	30	9						39
	CS-023	22	16						38
	CS-024	38							38
	CS-025	38							38
	CS-027	35	2		2				39
	CS-028	4	34		1				39
	CS-029	7	29	1					37
36	36	333	111	2	6	8	3	7	470
	CS-031	39							39
	CS-036	39							39
	CS-038	39							39
	CS-040	39							39
	CS-043	31				5	1	2	39
	CS-044	28	11						39
	CS-045	35				1	1	2	39
	CS-046	27	11	1					39
	CS-047	25	14						39
	CS-048	3	37						40
	CS-049	20	9		4	2	1	3	39
	CS-050	8	29	1	2				40



39	39	347					2		349
	CS-030	38							38
	CS-032	39							39
	CS-033	38							38
	CS-034	39							39
	CS-035	39							39
	CS-037	39							39
	CS-039	39							39
	CS-041	39							39
	CS-042	37					2		39
41	41	42	98	2	1	4	2	1	150
	CS-053	4	33						37
	CS-054	5	32	2					39
	CS-055	3	33						36
	CS-056	30			1	4	2	1	38
44	44	129	132	3	1	2	1		268
	CS-051	3	35	1					39
	CS-052	6	28	2					36
	CS057	36				2	1		39
	CS058	37	2						39
	CS059		38						38
	CS060	26	12						38
	CS061	21	17		1				39
49	49	18	53	6					77
	CS062	2	31	5					38
	CS063	16	22	1					39
57	57	13	92	8					113
	CS064	3	33	1					37
	CS065	9	21	7					37
	CS066	1	38						39
64	64	3	63	7	2				75
	CS068	2	33	3					38
	CS069	1	30	4	2				37
66	66	2	35	2					39
	CS067	2	35	2					39
73	73		109	1	2				112
	CS070		37		1				38
	CS072		37		1				38
	CS073		35	1					36
75	75	1	69	1	1				72
	CS071		35						35
	CS074	1	34	1	1				37
83	83	3	35	1					39
	CS075	3	35	1					39
	<b>Totalsumma</b>	<b>1675</b>	<b>1074</b>	<b>36</b>	<b>29</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>2844</b>



## Bilaga 2

### Hur man överklagar beslutet

Den som vill överklaga beslutet kan göra det hos Förvaltningsrätten i Stockholm, såvitt det avser strålskyddslagen (2018:396). I frågor som har beslutats enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet kan det överklagas till regeringen.

Överklagandet ska vara skriftligt och ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM).  
I överklagandet ska anges:

- Vilket beslut överklagandet gäller (SSM:s diarienummer),
- Hur beslutet ska ändras och varför.  
Det går bra att skicka med de handlingar som ni anser har betydelse för varför beslutet ska ändras.
- Kontaktuppgifter till den som överklagar.  
Om ni anlitar ombud ska kontaktuppgifter till ombudet finnas med.

#### **Senaste dag för att överklaga**

Inom tre (3) veckor från den dag då ni tog emot beslutet måste överklagandet ha kommit in till SSM. Detta gäller både privatpersoner och företag.

Om den som klagat företräder det allmänna ska överklagandet i stället ha kommit in inom tre (3) veckor från den dag då beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul-, eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

#### **Vem tar emot överklagandet?**

Skriv i överklagandet att beslutet överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm eller regeringen, men skicka eller lämna det till SSM.

Postadress: Strålsäkerhetsmyndigheten, 171 16 Stockholm.

E-post: [registrator@ssm.se](mailto:registrator@ssm.se)

Besöksadress: Hantverkaregatan 1-3, Katrineholm eller Solna strandväg 96, Solna.

#### **Vad händer sedan?**

SSM kontrollerar att överklagandet har kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar SSM överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid skickas överklagandet och alla handlingar i ärendet till överinstansen som prövar det överklagade beslutet. I vissa fall kan SSM själv ändra beslutet, men ärendet kommer ändå att överlämnas till Förvaltningsrätten i Stockholm eller regeringen.