

**Rapport**

Datum: 2017-04-25
Handläggare: Lars van Dassen
Diarienumr.: SSM2017-2278
Dokumentnr.: SSM2017-2278-1

Internationellt miljö- och strålsäkerhetsarbete i Ryssland och Östeuropa

Uppdraget enligt SSM:s regleringsbrev för 2017

Med denna skrivelse rapporterar Strålsäkerhetsmyndigheten i enlighet med regleringsbrevet för 2017 avseende SSM:s framtida planer för strålsäkerhetssamarbetet med Ryssland, Ukraina, Georgien, Moldavien och Vitryssland. Uppdraget enligt SSM:s regleringsbrev är: ”Senast den 1 maj ska Strålsäkerhetsmyndighetens planer för framtida insatser på området rapporteras till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet). Rapporten skall utgå från Sveriges internationella åtaganden, samarbetet med de nordiska länderna och andra stater inom området, samt innehålla en analys av insatsbehovet inom olika insatsområden. Inom utvecklingssamarbetet i Östeuropa skall Strålsäkerhetsmyndigheten särskilt redovisa sin verksamhet i Ukraina”.

Ur SSM:s synvinkel är det viktigt att denna rapportering är utgångspunkt för en fördjupad diskussion mellan SSM, MED och UD om hur och i vilken omfattning regeringen vill gå vidare med SSM:s förslag till de framtida insatserna.

Bakgrund

Enligt SSM:s instruktion 13 a §, skall ”Strålsäkerhetsmyndigheten inom sitt verksamhetsområde bedriva utvecklings- och grannlandssamarbete med samhällsfunktioner och i de länder som regeringen beslutar om”. I regleringsbrevet för 2017 har regeringen angett följande: ”Strålsäkerhetsmyndigheten skall bedriva grannlandssamarbete med Ryssland och utvecklingssamarbete med Ukraina, Georgien, Moldavien och Vitryssland. Grannlandssamarbete med Ryssland ska främst avse hantering av radioaktivt och nukleärt avfall men också nukleär icke-spridning, utvecklingen av stärkta beredskapskontakter (inkl. miljöövervakning) och avvecklingsfrågor relaterade till kärnkraftverk. Verksamheten ska avse nordvästra Ryssland och Sveriges närområde förutom verksamhet avseende icke-spridning som får avse hela Ryssland. Samarbetet ska syfta till att bidra till att skapa en höjd strålsäkerhet och miljö kvalitet i både Ryssland och Sverige och ge stöd till utvecklingen av Rysslands myndighetsstrukturer och lagstiftning. Samarbetet ska syfta till att bidra till att stärka Sveriges miljö- och utrikespolitiska inriktning avseende miljö, fred och säkerhet. Samarbetet ska så långt möjligt samfinansieras med Ryssland. Strålsäkerhetsmyndigheten ska koordinera sin verksamhet med det arbete på strålsäkerhetsområdet som internationella organisationer och andra länder har med Ryssland och verka för att Ryssland integreras i olika regionala och internationella ramverk för strålsäkerhet och miljö och bidrar till dess måluppfyllelse”. I regleringsbrevet 2017 för anslag 1:1 och regeringsbeslut avseende utvecklingssamarbetet med Moldavien, Georgien, Ukraina och Vitryssland (UD2016/21715/IU och UD2016/21883/EC) finns det följande målbeskrivning. ”Medlen avser samarbete inom reaktorsäkerhets- och icke-

spridningsområdet, inom strålskydds- och beredskapsområdet samt hantering av radioaktivt avfall i Ukraina. Medlen avser också samarbete inom strålskydds- och beredskapsområdet och icke spridningsområdet i Georgien samt inom icke spridningsområdet och strålskydd i Moldavien och Vitryssland¹.

I denna redovisning tar SSM utgångspunkt i den aktuella inriktningen och här beaktar SSM särskilt att ”samarbetet ska syfta till att bidra till att stärka Sveriges miljö- och utrikespolitiska inriktning avseende miljö, fred och säkerhet”. Innehållet från förda diskussioner med MED och UD avseende inriktningen är på samma sätt utgångspunkt för bedömningar som görs nedan. Detta avser inte minst etableringen och utvecklingen av samarbetet med Vitryssland.

SSM:s utgångspunkt för gjorda bedömningar är en omfattande, praktisk och teknisk kunskap om behov, brister och risker i de utpekade länderna. Denna baserar sig på en mångårig närvaro i och interaktion med fyra av de fem länderna. SSM tolkar regeringens begäran om denna redovisning och dess framåtriktade perspektiv som ett underlag för regeringens ställningstagande och ser fram emot uppföljande diskussioner och en gemensam planering kring huvudteman och målsättningar. SSM har i denna rapport valt att inte kvantifiera de olika förslagen i ekonomiska termer eftersom detta gjorts i budgetunderlaget.

Internationella ramar för samarbetet

Tjernobyl-olyckan 1986 och sedan Sovjetunionens upplösning 1991 utgjorde anledningen till att man internationellt började se säkerhetsmässiga risker kring kärnkraft och kontrollen över kärnvapen och kärnvapentechnologi som hot som stater skulle samarbeta kring. Förutom etableringen av olika nedrustningsavtal för strategiska kärnvapen mellan USA och Sovjet/Ryssland och ensidiga restriktioner vad avser utplaceringen av taktiska kärnvapen, så skapades det konventioner för kärnsäkerhet¹, avfallshantering² inom IAEA:s regi. IAEA etablerade 1995 en databas för registrering av smuggling av radioaktiva och nukleära material. Denna blev i sin tur startskottet för IAEA:s arbete inom fysiskt skydd, som initierades 1996.

Med utgångspunkt i Sovjetunionens sönderfall skapades det från 1993 institutioner i Moskva och i Kiev för att absorbera de tekniska experter som hade arbetat inom sovjetiska kärnvapenkomplexet. Sverige bidrog som ett av flera länder till att skapa International Science and Technology Center (ISTC) som täckte insatser i Ryssland och vissa länder i Centralasien. Ryssland avbröt samarbetet med ISTC 2010, vilket ledde till att ISTC omlokaliseras till Kazakstan 2015. Science and Technology Center of Ukraine, STCU är fortfarande verksamt till stöd för Ukraina och några andra länder så som Moldavien, Georgien och Azerbajdzjan. ISTC och STCU:s verksamheter är idag i allt mindre omfattning inriktade mot de ursprungliga syften som de skapades för. Idag arbetar institutionerna mer och mer med allmänna hot och risker beträffande massförstörelsevapen, och biologiska säkerhetsshot har fått särskilt stor uppmärksamhet. SSM har ett visst samröre med båda vad avser genomförande av projekt och koordinering gentemot gemensamma mottagarländer.

Från svensk sida togs 1998 ett initiativ av dåvarande miljöminister Anna Lindh kring etableringen av ett multilateralt avtal för projektinsatser i Ryssland på det nukleära området. 2003 var MNEPR-avtalet (Multilateral Nuclear and Environmental Programme for the Russian Federation) färdigförhandlat i regi av OECD och skrevs under av 12 stater, däribland Sverige. Avtalet är fortfarande ytterst relevant för Sverige och övriga länder

¹ Förhandlingarna kring kärnsäkerhetskonventionen, Convention on Nuclear Safety, CNS, påbörjades 1992 och avslutades 1994. Kärnsäkerhetskonventionen ikraftträdde 1996.

² Avfallskonventionen eller Joint Convention on the Safety of Spent Fuel and on the Safety of Radioactive Waste management, JC, ikraftträdde 2001. Förhandlingarna påbörjades 1994 och avslutades 1997.



som har ett samarbete med Ryssland. Avtalet har på senare år t.ex. använts i samarbetet mellan USA och Ryssland och har då ersatt gamla bilaterala avtal mellan dessa länder.

1996 etablerade IAEA – på initiativ av Sverige – en specifik arbetsgrupp för koordinering och informationsutbyte avseende radioaktivt och nukleärt avfall i nordvästra Ryssland. Denna IAEA Contact Expert Group (CEG) utgjorde under 18 år, fram till slutet av 2014, en effektiv ram för internationell koordinering, prioritering och informations-spridning. Även om CEG inte var en institution med ambitioner avseende projektimplementering, så genomfördes ett mycket stort antal projekt till följd av CEG:s informations-spridning och förtroendeskapande funktioner bland de deltagande länderna. Hösten 2014 meddelade Ryssland att man inte längre ville delta i CEG och med detta försvann syftet och legitimiteten för gruppen. Det ryska beslutet skall ses som en motåtgärd efter att Ryssland fick lämna G-8 staternas samarbete och Globala partnerskapet (se nedan) efter ockupationen av Krim våren 2014. Efter att CEG försvann utgör Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) en allt viktigare plattform för samarbetet med Ryssland. SSM gör bedömningen att deltagandet i Nuclear Operating Committee under EBRD bidrar till att Sverige får en bild av hur uppställningsarbetet i nordvästra Ryssland genomförs.

2002 etablerade G-8 det Globala partnerskapet. Även om detta ofta ses som startpunkten för G-8: s engagemang på det säkerhetspolitiska området, så är engagemanget något äldre. Redan 1995 uttryckte USA:s president Clinton, att man internationellt borde engagera sig kring den problematik som då fanns och fortfarande finns kring illegal handel med radioaktiva och nukleära material i framför allt Ryssland och andra f.d. sovjetstater. I april 1996 genomfördes ett ”G-7 plus en” - möte (Ryssland var ännu inte medlem i G-7 eller G-8) i Moskva. De slutsatser som kom ut av detta möte handlade om åtgärder mot den illegala handeln med radioaktiva och nukleära material.

Den övergripande målsättningen med Globala partnerskapet var att under den första tio-årsperioden motverka spridningsriskerna inom framförallt det nukleära området i Ryssland. Sverige anslöt sig till Globala partnerskapet i maj 2003. Tio år senare, så hade ambitionen breddats så att även Ukraina och Kazakstan omfattades.

Till följd av Rysslands ockupation av Krim fick Ryssland lämna Globala partnerskapet, vilket har gett Ukraina en mer framstående plats som mottagare i samarbetet. Den genomgående trenden är för närvarande att insatserna som genomförs blir allt mer globala, vilket resulterat i projekt i ett stort antal länder i Afrika och Asien.

Globala partnerskapet är ett viktigt forum för SSM:s koordinering med andra länder. För SSM är det dialogen med myndigheter och institutioner från Ukraina och Georgien (Moldavien och Vitryssland är inte medlemmar) i samband med mötena inom Globala partnerskapet som utgör mervärdet för SSM. På samma sätt är det de direkta diskussionerna under mötena med motsvarande aktörer från andra givarländer som UK, USA, Tyskland, Italien, Norge och Finland som ger ett stort mervärde. Genom denna dialog skapas förståelse för behov, inriktning för kommande projekt och koordinering mellan givarländer och mottagarländer.

På initiativ av USA:s dåvarande FN ambassadör, John Bolton, etablerade FN:s säkerhetsråd 2004 säkerhetsresolutionen 1540. UNSCR 1540 var och är en mekanism som ställer omfattande krav på alla FN:s medlemsstater vad avser den nationella kontrollen av alla material och tekniker som kan användas i syfte att framställa massförstörelsevapen. Dessutom skapar UNSCR 1540 en förpliktelse för alla stater att bistå varandra i denna målsättning. FN:s säkerhetsråd har ett mindre sekretariat som administrerar och koordinerar mellan medlemsstaters önskemål och andra stater tillgängliga resurser. SSM har inte aktivt formulerat projekt med anledning av UNSCR 1540. Sekretariatet för UNSCR 1540 samordnar sig numera med Globala partnerskapet och presenterar sitt arbete vid varje möte som genomförs inom det Globala partnerskapet. UNSCR 1540 blir därmed informerade om de aktiviteter som SSM bedriver med koppling till UNSCR 1540.



SSM har ett bilateralt kontaktnät med ett flertal andra länders myndigheter som i likhet med SSM har ansvaret för att implementera insatser i de länder där SSM också är verksam. En omfattande koordinering, diskussion och interaktion äger rum gentemot USA och dess Department of Energy, US Nuclear Regulatory Commission och avdelningen som ansvarar för antiterrorism och insatser mot smuggling av nukleära material på amerikanska utrikesdepartementet, US State Department.

Samarbetet med Norge och Finland är omfattande. SSM:s samarbete med norska aktörer omfattar allt från att genomföra gemensamma projekt och att dela finansieringen av dessa till att ge varandra råd och inspel. I Finland har man länge haft en strategi att bedriva samarbete med aktörer inom kärnkraftssektorn: kärnkraftverken i Finlands närområde och Rysslands nationella tillsynsmyndighet. Man har bara sporadiskt engagerat sig inom andra länder (som t.ex. Ukraina) och andra sakområden. På senare tid har myndigheterna i de tre länderna återetablerat ett nordiskt-ryskt samarbete på beredskapsområdet. Det pågår vidare ett arbete med syfte att etablera ett fördjupat samarbete med Vitryssland inom ramen för det Memorandum of Understanding (MoU) som tecknades 2016 mellan myndigheterna i Sverige, Norge, Finland och Vitryssland.

SSM har en stor kontaktyta med brittiska Department for Business, Energy and Industrial Strategy, UK-DBEIS. UK-DBEIS administrerar UK:s bidrag till den internationella bekämpningen av terrorism och hot från massförstörelsevapen och är specifikt intresserade av insatser i Svartahavsregionen. På senare år har samarbetet mellan SSM och UK-DBEIS omfattat ett flertal projekt i Moldavien, Ukraina och Georgien. SSM har genom detta samarbete även fått förtroendet att disponera brittiska medel om en halv till en miljon kronor inom specifika projekt. Denna verksamhet har redovisats i SSM:s årsrapporter och i rapporter till UK-DBEIS.

Ytterligare ad-hoc koordinering förekommer i förhållande till EU-kommissionen, Italien, Japan, Nederländerna och Polen där dessa är engagerade i internationella projekt på områden eller i länder där också SSM är verksam.

SSM bedriver sitt samarbete med Ryssland, Ukraina, Vitryssland, Georgien och Moldavien på grundval av en rad internationella ramverk och institutioner. Ovan har det refererats till Globala partnerskapet, UNSCR 1540, ISTC, STCU, EBRD som i det dagliga och för det praktiska arbetet är de absolut viktigaste ramverken. Men det kan också tilläggas att slutdokumenten från Nuclear Security Summit processen, olika strategier och målsättningar från resolutioner på IAEA:s generalkonferenser, samt EU:s strategi på området bekämpning av massförstörelsevapen, samt resolutioner från FN:s generalförsamling om utbildning inom icke-spridning och nedrustning och rapportering kring dessa till FN, utgör ramarna för arbetet. Uttolkningen av dessa ramverk och deras applicering görs tillsammans med mottagande organisationer, myndigheter och länder – och tillsammans med andra samarbetspartners som USA, UK, Norge, Finland, EU m.fl.

Specifika utmaningar våren 2017 - tre år efter Rysslands ockupation av Krim

Rysslands ockupation av Krim mars 2014 och den väpnade konflikten i östra Ukraina som följde och pågår sedan sommaren 2014 har ändrat ramarna och villkoren för SSM:s arbete och verksamhet i Östeuropa. Spänningen mellan Ukraina och Ryssland är djup och verkar inte mildras trots internationella ansträngningar och en fredsprocess med vedertagna principer och mål.

Relationen mellan Georgien och Ryssland är fortsatt ansträngd. Vissa handelsrelationer har visserligen förbättrats något, men fortfarande har länderna inga diplomatiska relationer. Konflikten kring Sydossetien och Abchazien kvarstår. I Moldavien finns det sedan 25 år tillbaka en landremsa på vardera sidan om floden Nistra som ockuperas av en minoritetsgrupp med stöd av Ryssland. Konflikten har permanentats och påverkar politiken i Moldavien, inte minst Rysslands inflytande i Moldavien. Relationen mellan



Ryssland och Vitryssland uppfattas ofta som god och solid, men det förekommer viss turbulens i relationerna.

Rysslands upprustning och den ökade spänningen i relationen med USA och NATO är oroande. På kärnvapenområdet har Ryssland till och med yttrat verbala hot om användning av taktiska kärnvapen (mot Ukraina och NATO i frågan om östra Ukraina och mot Danmark avseende planerna på att danska marinen skall ingå i ett missilförsvar) och i allmänhet är kärnvapen och deras användning numera något som Ryssland refererar till som en möjlighet i ett flertal sammanhang. I och med uppgörelsen om Irans kärntechniska program har Ryssland dock tagit det ansvar för nukleär icke-spridning och världsfreden som man har enligt FN stadgan och Icke-spridningsavtalet (NPT).

Det är idag endast ett fåtal länder som bedriver ett fungerande samarbete med Ryssland inom strålsäkerhetsområdet. Landet har i och med annekteringen av Krim uteslutits ur ett antal forum. Ryssland har svarat med att själva avstå från samarbeten och samverkansfora som en reaktion på den förda sanktionspolitiken. SSM gör bedömningen att man från rysk sida för närvarande är mån om att upprätthålla samarbetet med bl.a. Sverige och SSM. Det har samtidigt blivit svårare att bedriva viss projektverksamhet med anledning av den politiska utvecklingen.

Landgenomgång

Nedan följer en genomgång av situationen i de fem länderna i vilka SSM f.n. bedriver verksamhet. Det görs en bedömning av den inriktning som redan finns för projektverksamheten, samt den politiska kontexten och de strålsäkerhetsproblem som enligt SSM bör beaktas under kommande år.

Nedan är skrivningen avseende Ryssland kort och summarisk. SSM refererar till tidigare underlag till regeringen, då dessa fortfarande är giltiga och adekvata.

Vitryssland

SSM kommer i närtid att initiera en praktisk projektverksamhet i samarbete med den vitryska strålsäkerhetsmyndigheten (GAN). Då Vitryssland inte är medlem i Globala partnerskapet och inte är aktivt inom UNSCR 1540, så baserar sig samarbetet på bilaterala relationer. Utgångspunkten för att SSM valt att etablera ett samarbete med GAN är att Vitryssland f.n. bygger två kärnkraftsreaktorer i Ostrovets. Dessa har lokaliserats nära gränsen till Litauen vilket skapat en konflikt mellan Vitryssland och Litauen. Hittills har SSM:s samarbete med GAN handlat om att etablera ett MoU, vilket undertecknades september 2016 och som även omfattade systemmyndigheterna i Norge och Finland. SSM har vidare bidragit till att GAN fått status som observatör i West European Nuclear Regulators Association, WENRA. Nästa steg i samarbetet handlar om att utveckla det konkreta samarbetet och etablera gemensamma projekt. Genom projektsamarbetet hoppas SSM kunna etablera ett system för informationsdelning, ett utvecklat beredskapssamarbete och samtidigt skapa en insikt i GAN:s säkerhetsarbete, dess funktionalitet som tillsynsmyndighet och en bild av hur säkerheten etableras vid det nya kärnkraftverket.

Planen är att SSM och GAN skall etablera en projektportfölj under 2017 och att de första praktiska projekten etableras under 2018. Vissa projekt kommer att kunna genomföras gemensamt med de två andra nordiska myndigheterna medan andra projekt kommer genomföras bilateralt mellan SSM och GAN. Även EU och USA är aktiva i Vitryssland. EU har etablerat två större projekt och har en lokal projektledningsorganisation. Emellertid är EU:s projekt delegerat till en konsultbyrå och det är inte planerat att projektet skall leda till någon specifik dialog med Vitryssland. USA bedriver sedan många år tillbaka ett samarbete med Vitryssland inom kärnsäkerhetsskydd. Med anledning av denna frågas säkerhetspolitiska innebörd och västvärldens ovilja att ha en ingående dialog med Vitrysslands högsta politiska ledning så har det varit svårt att skapa kontinuitet i detta



arbete. USA är framförallt intresserat av att Vitryssland skall lämna ifrån sig de 200 kg höganrikat uran (HEU) som finns vid forskningsreaktorn Sosny i Minsk.

SSM:s förslag till och plan för framtida insatser i Vitryssland:

- SSM avser att etablera ett samarbete med den vitryska tillsynsmyndigheten GAN i första hand inom beredskapsfrågor, men även inom kärnsäkerhetsområdet. Målet med denna verksamhet är att öka förmågan i Vitryssland och på SSM att hantera en kärnenergiolycka i närområdet samt att bidra till att utveckla kärnsäkerheten i Vitryssland.
- SSM kommer att eftersträva en koordinering med Norge och Finland för projektimplementeringen. Det finns även en strävan att kunna utveckla samarbetet med ytterligare aktörer inom regionen kring olika tekniska frågor och ländernas olika beredskapsstrukturer.

Georgien

Georgien är med i det Globala partnerskapet och landet är aktivt inom UNSCR 1540. Georgien deltog dessutom i Nuclear Security Summit från att arbetet startade. SSM har haft ett samarbete med Georgien sedan 2007. Under de första 6-7 åren gjordes det olika satsningar på en förbättrad infrastruktur kring de radioaktiva och nukleära material som finns i landet. SSM har även bidragit till att stärka den nationella beredskapsstrukturen vad avser hanteringen av radioaktiva material. Emellertid var det svårt att skapa ett varaktigt samarbete med SSM:s systemmyndighet i Georgien, en erfarenhet som SSM delade med andra länder med ambitioner att bidra till strålsäkerheten i Georgien. Detta berodde i stor utsträckning på att det inte fanns någon plan eller strategi för vad man ville åstadkomma. SSM valde att försöka bidra till att skapa en nationell samsyn kring landets risker, hot och möjligheter på centrala områden som säkerhetsskydd, kampen mot illegal handel med radioaktiva och nukleära material, tillsynsmyndighetens roll inom strålsäkerhetsområdet samt den roll som Georgien kunde (och kan) spela i Svartahavsregionen och i förhållande till grannländerna. Detta arbete har visat sig ha varit framgångsrikt och SSM avser att fortsätta med insatser utifrån denna inriktning.

Från 2014 skedde det en positiv förändring i och med att en ny regering tillträdde. Den nya politiska ledningen med ansvar för miljöfrågor valde att prioritera strålsäkerhetsområdet, vilket har påverkat samarbetet med SSM på ett positivt sätt. Den georgiska strålsäkerhetsmyndigheten gjordes om, fick en ny ledning och det etablerades en sammanhängande lagstiftning för myndigheten och dess tillsynsuppgifter. Vidare formulerades en nationell lagstiftning för hanteringen av radioaktivt avfall. Samtidigt etablerade man en organisation för hanteringen av landets radioaktiva avfall. Som en del i detta reformarbete bidrog SSM 2015-2016 tillsammans med berörda myndigheter till att utarbeta en nationell avfallsplan för radioaktivt avfall. Därmed hade man lagt grunden för att verkligen hantera landets strålsäkerhetsutmaningar – i enlighet med den nationella avfallsplanen.

Hösten 2016 återupptog EU-kommissionens generaldirektorat för utvecklingsbistånd, DEVCO, en dialog med georgiska regeringen om EU:s stöd till Georgien på strålsäkerhetsområdet (samarbetet hade legat nere med anledning av att EU inte ansåg att det fanns förutsättningar för ett konstruktivt samarbete). Georgiens regering klargjorde i denna dialog, att man avsåg att ta nästa steg genom att etablera en anläggning för lagring av radioaktivt avfall enligt internationella normer för detta. EU kommissionen har gjort bedömningen att det nu finns förutsättningar för EU att bidra med stöd till Georgien i arbetet med att förverkliga planen och som ett led i detta samarbete har man tillfrågat SSM om myndigheten kan bidra med projektledning för genomförandet. Våren 2017 pågår ett planeringsarbete för att etablera förutsättningarna för detta projekt. Förberedelserna genomförs i dialog mellan EU-kommissionen, Sida (som skall ansvara för de ekonomiska och revisionsmässiga delarna gentemot kommissionen), SSM och den georgiska strålsäkerhetsmyndigheten och dennas underställda avfallsorganisation. I maj-



juni 2017 kommer det att avgöras om projektet tillförs en finansiering från EU. I så fall avser att genomföra ett projekt för design och dimensionering av ett avfallslager i Georgien i den första fasen av arbetet. EU:s budget för projektet är ca 1 000 000 euro. SSM avser att utöver projektledning även bidra med en del av finansieringen ur sitt anslag för samarbete med Georgien; ungefär 600-700 000 kr per år.

SSM:s förslag till och plan för framtida insatser i Georgien:

- SSM avser att genomföra ett större EU-finansierat projekt inom vilket alla inledande steg för etableringen av ett nationellt avfallslager skall tas fram och granskas. Vid projektets slut skall det vara möjligt att som nästa steg övergå till att bygga anläggningen. Ungefär hälften av SSM:s årliga anslag för samarbetet med Georgien kommer att användas för att genomföra projektet.
- SSM avser att fortsätta att bedriva projekt och genomföra större regionala konferenser tillsammans med t.ex. USA och UK som skapar samsyn och fortsatt utveckling inom områdena säkerhetsskydd, icke-spridning och avfallshantering, samt att bidra till att dessa frågor kan utvecklas vid departement och universitet i Georgien och i samarbete med grannländerna i Svartahavsregionen.

Moldavien

SSM har haft ett samarbete med Moldavien sedan 2009. Landet är inte med i Globala partnerskapet och var inte deltagare i Nuclear Security Summit processen. Moldavien har gjort vissa försök att formulera sina behov av utländsk hjälp och assistans inom ramen för UNSCR 1540. Den stödverksamhet inom strålsäkerhetsområdet som genomförts eller genomförs baserar sig dock i första hand på samarbeten med USA, Sverige, UK och EU.

Moldavien säkerhetspolitiska situation präglas i stor utsträckning av den olösta etniska konflikten kring Transnistrien. Landet ligger dessutom i en region där grannländerna (Ukraina, Ungern, Bulgarien, Rumänien, Ryssland och Turkiet) har kärnkraft eller planerar att etablera kärnkraftsprogram. När Fukushima-olyckan inträffade 2011 saknade Moldavien en egen miljöövervakningsförmåga. Man fick förlita sig på information om strålningsnivåer från IAEA och grannländerna för sin nationella beredskap. På strålsäkerhetsområdet har den nationella myndigheten en tydlig plan för vad man vill uppnå. SSM kan konstatera att samarbetet med moldaviska myndigheten fungerat bra, vilket gjort det möjligt att stegvis utveckla samarbetet. 2009 omfattade stödet en del skyddsutrustning; idag levereras de sista delarna till en nationell miljöövervakningsstruktur med ett flertal mätstationer etc. Andra insatser har på senare år varit riktade mot en nationell insamling av radioaktiva material som finns i stora mängder; ofta i övergivna industri- och forskningsanläggningar.

SSM:s förslag till och plan för framtida insatser i Moldavien:

- SSM avser att under kommande år fortsätta att ge ett stöd till moldaviska myndigheten så att dess kapacitet och tillsynsfunktioner kan utvecklas och täcka nödvändiga områden.
- SSM önskar att bidra till det arbete som görs (och måste göras) vad avser insamlingen av radioaktiva och nukleära material.
- SSM har fått frågor rörande och vill i mån av resurser bidra till att moldaviska myndigheter på ett adekvat sätt kan förvara och skydda radioaktivt avfall.
- USA levererar ett stort stöd till moldaviska polisen och tullens gränskontroll, som skall detektera smuggling med radioaktiva och nukleära material. SSM och moldaviska strålsäkerhetsmyndigheten undersöker nu möjligheterna att utveckla denna infrastruktur så att en baskapacitet för mätning och forensisk analys av beslagtagna radioaktiva material kan etableras.



Ukraina

Sverige har bedrivit ett samarbete med aktörer i Ukraina inom strålsäkerhetsområdet sedan 1992. Sverige är därmed det land som har samarbetat längst med Ukraina inom detta område sedan landet blev självständigt. I korthet kan man indela det svensk-ukrainska samarbetet i fem faser.

Perioden 1992 till 1998 (1) var insatserna vinklade mot landets kärnämneskontroll i syfte att bistå Ukraina, så att landet hade förutsättningar att uppfylla de krav som gäller för att kunna underteckna NPT och implementeringen av IAEA:s safeguardssystem.

Från 1998 till 2002 (2) utvidgades samarbetet till att även omfatta aktiviteter inom området fysiskt skydd och bekämpning av illegal handel med radioaktiva och nukleära material. SSM bidrog till etableringen av ett komplett system för fysiskt skydd vid Kharkiv Institute of Physics and Technology, en forskningsreaktor som fram till 2012 hade 150 kg HEU. Projektet finansierades till 90 procent av USA och Japan, men implementerades av Sverige. Verksamheten utvecklade också aktiviteter avseende bekämpningen av den illegala handeln med radioaktiva och nukleära material.

Från 2003 (3) tillkom en satsning på att stärka Ukrainas exportkontrollsystem; som en reaktion på informationen om att ukrainska företag 2001-2002 hade exporterat känslig teknik till Irak.

Under 2007 (4) initierades ett samarbete inom reaktorsäkerhet som under följande år omfattade ett flertal aktiviteter till stöd för genomförandet av säkerhetsgranskningar.

När Ryssland 2014 (5) ockuperade Krim, uppstod en ny situation och nya hot mot kärnkraftssektorn. I samband med Nuclear Security Summit i mars 2014, formulerade Sverige, Norge och Ukraina en gemensam plan för att bidra till säkerheten (både vad avser kärnsäkerhet och fysiskt skydd) vid de ukrainska kärnkraftverken. Norge och Sverige (NRPA och SSM) gör bedömningen att denna verksamhet är fortsatt prioriterad. Det trilaterala samarbetet har fungerat väl och Sverige och Norge har delgett sina erfarenheter av att samarbeta i Ukraina inom ramen för det Globala partnerskapet i syfte att bredda kretsen av engagerade samarbetspartners.

Sveriges stöd till Ukraina har med andra ord tagit utgångspunkt i konkreta och aktuella utmaningar och SSM har haft en uthållighet vad avser att fortsätta att bibehålla och utveckla samarbetet på ett sätt som mött de behov som varit aktuella i Ukraina under många år. T.ex. bidrar SSM fortfarande till Ukrainas safeguardssystem, hantering av radioaktiva material och utvecklingen av exportkontrollmyndigheten, även om projekten på dessa områden idag är små.

Ukrainas behov av internationellt stöd kommer att finnas under många år framöver. Mot bakgrund av Ukrainas utsatta situation både politiskt och ekonomiskt är det av betydelse att man kan visa på internationell närvaro till stöd för landets utveckling inom ett så viktigt område som strålsäkerhetsområdet. Det är i detta sammanhang även viktigt att närvara på platser där problemen finns. Olika artiklar i lokala tidningar och branschmedier låter ana att det uppskattas väldigt mycket, när SSM:s personal finns där problemen finns.

SSM:s samarbete med Ukraina kommer under kommande år att präglas av landets svåra situation och brist på egna resurser. Det är svårt att föreställa sig att det utvecklas bredare nationella målsättningar för strålsäkerheten, men SSM ser det som sin uppgift att närvara och bidra till integritet och framdrift inom olika områden.

SSM:s förslag till och plan för framtida insatser i Ukraina:

- SSM avser att under kommande år fortsätta att bidra till en nationell debatt och kontakt mellan olika myndigheter på strålsäkerhetsområdet genom att stödja genomförandet av Ukrainas nationella konferens inom säkerhetsskydd och kärnämneskontroll. Konferensen samfinansieras med Norge och USA.



- SSM har på senare år i allt större omfattning eftersträvat en allt djupare kontaktyta med ukrainska strålsäkerhetsmyndigheten, SNRIU. Denna avser kärnämneskontroll, reaktorsäkerhet och hantering av radioaktiva material och etableringen av ett nationellt register för radioaktiva källor. SSM avser att fortsätta rikta ett stöd mot myndigheten på dessa områden.
- I samband med att Ukraina har fått en mer central placering inom Globala partnerskapet – och efter den förhöjda beredskapen som råder vid landets kärnkraftverk sedan våren 2014 – har Sverige och andra länder bidragit med stöd till det fysiska skyddet vid de fyra kärnkraftverken i drift. SSM riktar sitt stöd till Khmelnytskyi kärnkraftverk och avser att fortsätta implementera olika steg av en plan framtagen för en gradvis uppgradering av säkerheten.
- SSM avser att ge ett fortsatt stöd till universiteten i Odessa. Odessa National University har ett icke-spridningscenter som kom till stånd med stöd från SSM. Centret levererar ett mycket väsentligt bidrag till icke-spridningsforskningen i Ukraina. Odessas tekniska universitet avser att stärka sina kompetenser inom reaktorsäkerhet och ett stöd till detta är välbehövligt – inte minst med anledning av att tekniska universitetet i Sevastopol på Krim, som var specialiserat på kärnkraft, inte längre står till förfogande för utbildningen av ingenjörer och tekniker.
- SSM har som mål att även i fortsättningen bidra till att Ukrainas exportkontrollsystem kan stärkas. SSM koordinerar sina insatser med myndigheter i USA som också är engagerade.
- SSM avser att fortsätta diskussionen med Energoatom, det statsägda bolaget som äger de ukrainska kärnkraftverken. Diskussionen avser identifiering av möjliga och nödvändiga insatser avseende reaktorsäkerhet. EU genomför mycket stora insatser vid de ukrainska kärnkraftverken, men stödet är inte heltäckande, varför svenskt kunnande kan ge ett mervärde.

Ryssland

Inom strålsäkerhet har Sverige och Ryssland etablerat ett välfungerande samarbete. Även om samarbetet började efter Sovjetunionens upplösning och för att ta hand om några av de strålsäkerhetsutmaningar som uppstod, så utvecklar sig samarbetet mer och mer mot att det blir en teknisk dialog kring olika frågor och att det sker en samfinansiering. SSM har i tidigare skrivelser 2016 och i en dialog med departementen skapat en ram för hur samarbetet bör och kan utveckla sig. Dessa tidigare bedömningar är gällande än idag. I korthet, så bör samarbetet ha som övergripande målsättning att leverera materiella förbättringar i Ryssland samtidigt som Sverige får tillträde till centrala och ryska aktörer på områden som är viktiga för den svenska strålsäkerheten och skapa en förståelse för det arbete och de prioriteringar som görs från rysk sida. SSM:s arbete kan kopplas till en ambition om att närvara inom fyra geografiska områden och de sakområden som omtalas nedan.

SSM:s förslag till och plan för framtida insatser i Ryssland:

- SSM avser att fortsätta samarbeta med de två ryska kärnkraftverken (Kola och Leningrad kärnkraftverk) som är lokaliserade närmast Sverige. Stödet som SSM ger tillsammans med de norska och finska strålsäkerhetsmyndigheterna levererar ett bidrag till verkens säkerhetsarbete och ger SSM en förståelse för de utmaningar och prioriteringar som görs på rysk sida.
- I nordvästra Ryssland pågår sedan 25 år ett saneringsarbete inom områden som förut var underställda marinen och där det under årtionden lagrades radioaktiva och nukleära material. Några områden har sanerats, och det har skapats platser för förvaringen av materialen på andra platser. Den mest kontaminerade platsen är Andreeva Bay vid Murmansk, där det finns 22 000 bränslestavar av HEU. Sommaren 2017 kommer de första transportererna av bränslet att genomföras och



det förväntas att arbetet kommer att pågå till år 2022. SSM avser att även bidra till enklare men essentiella projekt som är pådrivande för arbetet och som ger SSM en insyn i arbetet.

- SSM har sedan många år tillbaka haft ett samarbete med ett flertal universitet och forskningsinstitutioner som geografiskt ligger i Uralregionen och Sibirien – och alltså där det sovjetiska kärnvapenkomplexet låg. På många sätt sker det en långsam förändring i denna region, så att tidigare stängda städer öppnas upp och f.d. militära anläggningar läggs om till civil produktion. SSM:s stöd till dessa lärosäten avser att bidra till denna modernisering med vilken nya och andra perspektiv på kärnvapeninnehav, nedrustning och icke-spridning kan få utrymme.
- Sedan många år tillbaka är det känt att smuggling med nukleära och radioaktiva material utgör ett stort problem i Ryssland. SSM har levererat ett omfattande stöd till ryska myndigheters bekämpning av detta problem på regional nivå. SSM avser att fortsätta dialogen med ryska myndigheter på detta område och samarbeta kring etableringen av specifika åtgärder som skall bidra till att reducera riskerna.

Avslutande perspektiv

Ovan refereras till länder och insatser där det redan finns beslut att Sverige skall leverera ett bidrag. Internationellt stöd och samarbete på strålsäkerhetsområdet började på tidigt 1990-tal till följd av Sovjetunionens sönderfall och de olika utmaningar som detta skapade. Sedan dess har ambitionen om att hindra händelser och olyckor på det kärntekniska området på många sätt blivit en vedertagen norm som bidrar till internationell stabilitet och förtroende.

I enlighet med regeringens önskemål på detta område är SSM beredd att även arbeta på fler områden och i andra regioner och länder än de som idag är föremål för ett svenskt stöd. SSM har gjort sig överväganden och nyligen varit nära att komma in i ett EU-finansierat projekt i Iran som skall bidra till uppfyllelsen av de internationella förpliktelserna gentemot Iran på kärnsäkerhetsområdet och enligt Iran-avtalet JCPOA. Fördelen med ett sådant projekt skulle vara att Sverige och SSM kommer att ingå i ett mycket stor projekt som också får internationell uppmärksamhet. SSM kommer att undersöka möjligheterna för att ansöka om liknande EU-finansierade projekt i Iran. Emellertid skulle det inom ett sådant projekt vara EU som är huvudman och det skulle i mindre omfattning bli SSM och Sverige som får de närmaste kontakterna och den övergripande insynen i händelseutvecklingen i Iran. Ur SSM:s synvinkel ger det mening att överväga om Sverige med bilaterala medel kan bidra till implementeringen av Iran-avtalet. Ett sådant stöd – stort eller litet – skulle kunna ge Sverige ett mervärde på många områden.

SSM får ibland frågor från tredje land avseende stöd på olika områden inom strålsäkerhet. Det kan även handla om andra givarländer som vill att SSM skall ingå i insatser som andra initierar. På sistone har Sverige fått förslag till insatser i Tadjikistan och Albanien; liksom USA informellt har frågat om vi skulle ha möjlighet att bidra inom projekt i Mellanöstern. Ur SSM:s synvinkel skulle det vara värdefullt om det fanns ett anslag för aktiviteter som uppkommer med kort varsel och där det kan vara politiskt och tekniskt värdefullt att göra en första insats för att sedan pröva om detta skall leda till en eventuell förlängning.



Strålsäkerhetsmyndigheten

Swedish Radiation Safety Authority

Regeringen, Miljö- och energidepartementet
103 33 STOCKHOLM

MISSIV

Vårt datum: 2017-04-26

Diarienumr.: SSM2017-2278

Dokumentnr.: SSM2017-2278-2

Redovisning av regeringsuppdrag

Rapportering av planer för framtida insatser för "Internationellt miljö- och strålsäkerhetssamarbete bl.a. med Ryssland och Östeuropa".

M2016/02975/S(delvis)

M2016/02982/S(delvis)

Strålsäkerhetsmyndigheten ska bedriva grannlandssamarbete med Ryssland och utvecklingssamarbete med Ukraina, Vitryssland, Georgien och Moldavien. I bifogad rapport redovisas hur Strålsäkerhetsmyndigheten har analyserat behoven för framtida insatser inom det internationella miljö- och strålsäkerhetssamarbetet med Ryssland och Östeuropa.

I detta ärende har generaldirektören Mats Persson beslutat. Sekretariatschefen Lars van Dassen har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också projektadministratören Håkan Klasén, enhetschefen Charlotte Waller Dahlberg och chefsjuristen Ulf Yngvesson deltagit.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Mats Persson

För kännedom

1. Utrikesdepartementet