



Regeringen Miljödepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande

Datum: 2019-08-29

Diariennr: SSM2018-3592

Dokumentnr: SSM2018-3592-31

Process: 6.1

Yttrande över ansökan om förnyat tillstånd enligt kärntekniklagen

Strålsäkerhetsmyndighetens ställningstagande

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) tillstyrker att Westinghouse Electric Sweden AB (WSE), organisationsnummer 556070-6359, ges tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) att

1. förvärva, inneha, bearbeta och ta befattning med kärnämne med högst 5 viktprocent U-235 och 500 ppm U-236,
2. inneha och driva en anläggning vid Finnslätten i Västerås för tillverkning av kärnbränsle med högst 5 viktprocent U-235 och 500 ppm U-236, och
3. inom Tegnérområdet inneha och driva ett laboratorium, BURE-laboratoriet, för vibrations- och nötningsprovning av bränslepatroner varvid bränslestavarna innehåller urandioxidkutsar tillverkade av naturligt eller utarmat uran.

SSM tillstyrker WSE:s yrkande om tillstånd omfattande en produktion av högst 900 ton urandioxid per år genom konvertering samt hantering av olika uranprodukter som uranoxidpulver, urankutsar och bränslestavar som även kan tillhandahållas från extern leverantör. SSM tillstyrker även WSE:s yrkande om att den totala mängden uran vid anläggningen på Finnslätten vid varje given tidpunkt som mest får uppgå till 1 500 ton uran.

SSM tillstyrker att WSE ges tillstånd, med villkor att SSM efter ansökan från WSE har gett sitt godkännande, att

1. förvärva, inneha och bearbeta kärnämne med högst 5 viktprocent U-235, där andelen U-236 överstiger 500 ppm,
2. tillverka kärnbränsle av uran med högst 5 viktprocent U-235, där andelen U-236 överstiger 500 ppm.

SSM tillstyrker att tillståndet inte förenas med en tidsbegränsning.

SSM anser att miljökonsekvensbeskrivningen som har bifogats WSE:s ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen kan godkännas.

Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning

Här sammanfattar SSM de bedömningar som ligger till grund för yttrandet. En mer utförlig beskrivning av kravuppfyllelse och skälen för bedömningarna framgår av bifogad granskningsrapport. Vid granskningen av WSE:s ansökan har SSM även beaktat vad som



har framkommit vid myndighetens granskning av den helhetsbedömning enligt 10 a § kärntekniklagen som WSE inkom med till myndigheten den 19 maj 2017 samt den tillsyn i övrigt som SSM bedriver avseende WSE:s verksamhet. Nedan följer först SSM:s samlade bedömning och skälen för myndighetens ställningstagande. Efter detta följer de sammanfattande bedömningar av kravuppfyllelse som ligger till grund för den samlade bedömningen.

Inkomna remissyttranden har inte föranlett SSM att göra andra bedömningar än de som framgår av granskningsrapporten.

Samlad bedömning av WSE:s yrkanden

WSE ansöker om förnyat tillstånd och den verksamhet företaget önskar bedriva innebär i sak inga förändringar jämfört med dagens verksamhet. WSE yrkar i sin ansökan att fortsatt få bedriva verksamheten med samma tillåtna produktionsvolym och lagringsvolym som i nu gällande tillstånd. Detsamma gäller för den verksamhet som WSE bedriver i BURE-laboratoriet.

Utifrån den granskning som SSM har genomfört av WSE:s ansökan och övrig tillsyn som SSM bedriver avseende bolagets verksamhet bedömer SSM att myndigheten kan tillstyrka WSE:s ansökan om ett fortsatt tillstånd enligt kärntekniklagen. Bedömningen utgår ifrån att verksamheten i huvudsak uppfyller och har förutsättningar att uppfylla gällande krav. Grund för bedömningen är också att WSE åtgärdar de brister och genomför de säkerhetsförbättringar som har identifierats i den återkommande helhetsbedömningen samt SSM:s tillsyn i övrigt.

SSM bedömer att myndigheten kan tillstyrka WSE:s yrkanden om att fortsatt få förvärva, inneha, bearbeta och ta befattning med kärnämne med högst 5 viktprocent U-235 och 500 ppm U-236 och inneha och driva en anläggning vid Finnsletten i Västerås för tillverkning av kärnbränsle med högst 5 viktprocent U-235 och 500 ppm U-236.

SSM noterar att detta innebär en viss förändring i definitionen av vilken typ av material som tillståndet omfattar i förhållande till det nuvarande tillståndet. I det nu gällande tillståndet begränsas typen av uranhaltigt material till det som innefattas av standarden ASTM C-996. Den senaste utgåvan av denna är ändrad i förhållande till den som tidigare tillstånd hänvisar till. Den tidigare versionen innebar en begränsning på 500 ppm U-236 och innehöll även vissa restriktioner för uranisotoperna U-234 och U-232. Den senaste versionen av standarden innehåller inte dessa restriktioner på samma sätt. SSM bedömer dock att uran med upp till 500 ppm U-236 inte kommer att innehålla koncentrationer av U-234 och U-232 som överstiger tidigare restriktioner, varför SSM bedömer att det är tillräckligt att reglera koncentrationen av U-236 i det material WSE får hantera.

Nu gällande tillstånd har förenats med villkor om att SSM:s godkännande krävs för att WSE ska få förvärva, inneha, bearbeta och befatta sig med kärnämne med högst 5 viktprocent U-235, men som i övrigt kan avvika från det som tillståndet avser. WSE yrkar på ett liknande bemyndigande i kommande tillstånd, vilket SSM bedömer kan tillstyrkas. Av WSE:s ansökan framgår att detta framför allt handlar om så kallat ”off-spec enriched uranium products” (OSEUP) och innebär uranmaterial som innehåller mer än 500 ppm U-236. SSM har vid ett tillfälle prövat en sådan ansökan från WSE och då godkänt en försökshantering på 30 ton uran fram till den 31 december 2019 (SSM2018-451). WSE har dock ännu inte utnyttjat detta och har till dagens datum inte tagit emot material med mer än 500 ppm U-236.



SSM tillstyrker WSE:s yrkande om ett förnyat tillstånd som är obegränsat i tid, vilket motsvarar vad som gäller för andra kärntekniska verksamheter. SSM:s bedömning görs mot bakgrund av de krav som har införts i kärntekniklagen om återkommande helhetsbedömningar samt i övrigt myndighetens tydliga mandat att vid behov ställa ytterligare krav och villkor i samband med tillsynen av tillståndshavaren, inklusive sanktionsmöjligheter. Kravet på återkommande helhetsbedömningar i 10 a § kärntekniklagen innebär att den som har tillstånd att inneha eller driva en kärnteknisk anläggning minst vart tionde år ska göra en ny systematisk helhetsbedömning av säkerheten och strålskyddet och hur dessa uppfyller kraven enligt kärntekniklagen, miljöbalken och strålskyddslagen (2018:396) och enligt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Bestämmelserna om återkommande helhetsbedömning av kärnteknisk verksamhet infördes i kärntekniklagen den 1 januari 2014. Den 1 augusti 2017 infördes vissa ytterligare förändringar, bl.a. till följd av ett ändringsdirektiv till kärnsäkerhetsdirektivet¹. Av de nya bestämmelserna framgår tydligare att den helhetsbedömning av säkerhet och strålskydd som ska göras minst vart tionde år, till skillnad från de löpande säkerhetsvärderingarna, ska avse en ny systematisk helhetsbedömning. Av förarbetet till ändringen² framgår att det är mycket viktigt att upprätthålla och successivt förbättra säkerheten i kärntekniska anläggningar och att de säkerhetsanalyser och säkerhetsvärderingar som låg till grund för tillstånden ses över och uppdateras regelbundet under anläggningarnas livstid med hänsyn till förändrade omständigheter, drifterfarenheter, vetenskaplig och teknisk utveckling samt effekter av åldrande. Tillståndshavaren ska visa både hur anläggningen uppfyller säkerhets- och strålskyddskraven vid bedömningstillfället och hur säkerheten och strålskyddet kan upprätthållas och ytterligare förbättras fram till nästkommande helhetsbedömning och, vid behov, under tiden fram till dess att anläggningen har avvecklats.

SSM:s bedömning att ett förnyat regeringstillstånd för den pågående verksamheten kan beviljas utan begränsning i tid tar sin utgångspunkt i kravet på systematiska helhetsbedömningar minst vart tionde år samt att myndigheten i sin tillsyn enligt lagen fortlöpande följer upp WSE:s åtgärder för att hantera identifierade brister och vid behov kan ställa ytterligare krav på säkerhetsförbättrande åtgärder. SSM har parallellt med beredningen av tillståndsansökan granskat WSE:s senaste systematiska helhetsbedömning och förelagt WSE att ta fram en åtgärdsplan för hantering av identifierade brister samt att inom ett år ta fram en ny bedömning av området kärnämnes- och exportkontroll. Senast den 1 juli 2024 ska WSE inkomma med nästa helhetsbedömning för granskning. SSM bedömer att ett eventuellt fortsatt krav på förnyad tillståndsprövning efter tio år skulle innebära att både tillståndshavare och myndighet behöver avsätta resurser som inte tillför ytterligare strålsäkerhet i förhållande till de förväntade effekterna av kommande systematiska helhetsbedömningar och myndighetens tillsyn.

I övrigt bedömer SSM att miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas och att de allmänna hänsynsreglerna är omhändertagna.

I sin ansökan hänvisar WSE till ett beslut från den nu nedlagda myndigheten SKI (SKI 2004/133) rörande ett undantag från kärntekniklagen för hantering av kärnavfall som uppstår vid service av komponenter från finska Teollisuuden Voima Oy (TVO), och vill att undantaget framgent också ska gälla. SSM har inga invändningar mot detta då beslutet fortfarande är giltigt. Beslutet i fråga rör det kärnavfall som uppstår vid service av komponenter från TVO och är förenat med villkoren att detta avfall utan onödigt dröjsmål sänds

¹ Rådets direktiv 2014/87/Euratom om ändring av direktiv 2009/71/Euratom om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar.

² Prop. 2016/17:157 Ökad kärnsäkerhet, s. 25–27.



tillbaka till TVO efter avslutat servicearbete, att detta kärnavfall finns med i WSE:s avfallsregister och att WSE håller dokumentationen rörande denna verksamhet aktuell. Alternativet till detta förfarande skulle vara att WSE söker tillstånd för att få slutförvara detta kärnavfall i Sverige, något SKI tidigare och SSM idag ser som ett sämre alternativ. Denna serviceverksamhet är i övrigt tillståndspliktig enligt strålskyddslagen och SSM har beviljat tillstånd för den.

Sammanfattning av bedömningen av WSE:s kravuppfyllnad

För området organisation, ledning, styrning av verksamheten samt kompetens bedömer SSM att WSE i huvudsak uppfyller och har förutsättningar att leva upp till kravet på en övergripande nivå då det av redovisningen framgår att det finns en tydligt definierad organisation och ett certifierat ledningssystem som styr verksamheten samt att det finns ekonomiska resurser för att driva verksamheten. SSM bedömer även att WSE har redogjort för de principer som används för kompetenskartläggning och kompetenssäkring där det finns processer för att säkerställa att personalen har nödvändig grundkunskap.

SSM bedömer, med stöd av utlåtande från Riksgäldskontoret (Riksgälden), att WSE har tillräckliga ekonomiska resurser för att ta de kostnader och säkerhetspåverkande investeringsbeslut som krävs för en fortsatt säker drift efter den 31 december 2019, givet de uppgifter om kommande investeringskostnader som Riksgälden har tagit del av. WSE bedöms också ha förutsättningar att fortsatt uppfylla de krav som ställs på finansiering av framtida kostnader för hantering och slutförvaring av det kärnavfall som uppkommer i verksamheten. Riksgälden betonar dock den uppenbara osäkerheten i att bedöma WSE:s finansiella styrka långt fram i tiden.

För området drift och underhåll bedömer SSM att WSE i huvudsak uppfyller och har förutsättningar att leva upp till kraven då underhållsplan/program finns samt då WSE har rutiner att hantera åldersrelaterade försämringar och skador. SSM bedömer även att WSE:s drift av anläggningen är tillfredställande i fråga om hur avvikelser hanteras och följs upp.

För området beredskap bedömer SSM att WSE har förutsättningar att leva upp till kraven eftersom WSE har en befintlig beredskapsorganisation samt en av SSM godkänd beredskapsplan. Då inte heller några förändringar i verksamheten som kan påverka beredskapsverksamheten hos WSE förutses är befintlig beredskapsorganisation tillfyllest. Både föreliggande granskning och tillsynsinsatser pekar på att inga hinder föreligger inom området beredskap och hantering av radiologiska nödsituationer mot att kunna ge WSE sökt tillstånd.

För området fysiskt skydd bedömer SSM att WSE har förutsättningar att leva upp till kraven genom att åtgärder har vidtagits för att förebygga sabotage och förhindra olovlig befattning med kärnämne och kärnavfall. Detta eftersom WSE i sin ansökan på en övergripande nivå har redovisat att det fysiska skyddet överensstämmer med de föreskriftskrav som SSM har inom området. Den tillsyn som SSM har bedrivit inom området under senare tid har inte identifierat några brister.

För området kärnavfall bedömer SSM att det föreligger brister i WSE:s verksamhet. SSM bedömer att WSE bland annat inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppfylla kraven i 5 kap. 3 § 1 strålskyddslagen och i 6 kap. 1 § Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar på att hantering och slutförvaring av radioaktivt avfall ska ske så snart som möjligt och rimligt samt kravet på att omhändertagande av kärnavfall ska ske utan onödigt dröjsmål. Detta då SSM bedömer att



WSE bland annat inte uppfyller bestämmelserna om organisation i 3 kap. 1 § Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2018:1) om grundläggande bestämmelser för tillståndspliktig verksamhet med joniserande strålning, om ansvar, befogenheter och samarbetsförhållanden i 3 kap. 2 § SSMFS 2018:1, om ledningssystem i 3 kap. 4 § SSMFS 2018:1 och organisation, ledning och styrning i 2 kap. 9 § 2 i SSMFS 2008:1. Till följd av detta har SSM förelagt (SSM2019-5701) WSE att vidta åtgärder för att komma till rätta med kärnavfallsverksamheten. I och med detta föreläggande bedömer SSM att frågan om WSE:s hantering av kärnavfall fortsatt kan hanteras inom ramen för SSM:s tillsyn och uppföljning av föreläggandet.

För området kärnämneskontroll bedömer SSM att WSE inte fullt ut uppfyller kravbilderna men att de brister som har identifierats är av liten betydelse för strålsäkerheten vad gäller risker för kärnavfallspredning och att det därmed inte bör hindra WSE från att bedriva sin verksamhet med nuvarande anläggningsutformning. SSM bedömer därför att WSE har förutsättningar att bedriva verksamheten på sådant sätt att Sverige kan uppfylla de förpliktelser som följer av internationella överenskommelser i syfte att förhindra spridning av kärnavfall.

För området strålskydd bedömer SSM att WSE i tillräcklig omfattning uppfyller kraven och har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med strålskyddslagen och miljöbalken under förutsättning att WSE vidtar åtgärder till följd av de brister som SSM har identifierat inom området utsläpp av radioaktiva ämnen till miljön och omgivningskontroll vid granskningen av WSE:s återkommande helhetsbedömning.

För området avveckling bedömer SSM att WSE uppfyller och även fortsatt har förutsättningar att leva upp till kraven då WSE i sin ansökan och tillhörande avvecklingsplan beskriver vilka åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningar i vilka verksamhet inte längre ska bedrivas till dess att all verksamhet vid anläggningarna har upphört och allt kärnämne och kärnavfall placerats i ett slutförvar som slutligt har förslutits.

Efter granskningen av WSE:s återkommande helhetsbedömning och uppföljning av WSE:s åtgärdsprogram som tagits fram i samband med den återkommande helhetsbedömningen, bedömer SSM att WSE som följd av sin helhetsbedömning har genomfört och kommer att genomföra säkerhetshöjande åtgärder inom flertalet av de områden som den innefattar. SSM noterar dock att WSE behöver utveckla sina metoder inför kommande helhetsbedömningar, bl.a. avseende dokumenteringen av det analysarbete som ligger bakom de framtagna säkerhetshöjande åtgärder som WSE har infört i sitt åtgärdsprogram. SSM har förelagt WSE att inkomma med en ny helhetsbedömning senast den 1 juli 2024. Det innebär att det SSM har beslutat om en period på sju år mellan helhetsbedömningarna i förhållande till lagens bortre gräns på tio år.

Miljökonsekvensbeskrivning

SSM bedömer att WSE:s miljökonsekvensbeskrivning i tillräcklig omfattning uppfyller bestämmelsen i 6 kap. 11 § miljöbalken, som tar upp vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Bedömningen görs utifrån att redovisningen bland annat omfattar en sammanfattning, diskussion avseende alternativ, en redovisning av miljöförhållandena i de områden som kan antas komma att påverkas betydligt, en bedömning av miljöeffekter som genomförandet kan antas medföra samt en icke teknisk sammanfattning.

SSM bedömer att WSE:s miljökonsekvensbeskrivning i tillräcklig omfattning uppfyller 6 kap. 12 § miljöbalken avseende miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och



detaljeringsgrad. SSM bedömer därför, utifrån SSM:s ansvarsområde, att miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas och att de allmänna hänsynsreglerna är omhändertagna.

Detta yttrande har avdelningschefen Johan Anderberg beslutat. Inspektören Marika Andersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Ove Nilsson, utredaren Odd Runevall och verksjuristen Anna Haraldsson deltagit.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Johan Anderberg

Marika Andersson

Bilagor

1. Granskningsrapport SSM2018-3592-39