



Strålsäkerhetsmyndigheten
Solna strandväg 96
171 16 Stockholm

Remiss – Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) Clink-ansökan (Ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen – Inkapslingsanläggning och Clab)

Riksarkivet har beretts möjlighet att inkomma med yttrande över rubricerad ansökan. Riksarkivets synpunkter begränsas till frågor rörande arkivering, dokumentation och långsiktigt informationsbevarande.

Inledningsvis vill Riksarkivet än en gång rikta kritik mot remissupplägget (jfr Riksarkivets svar på SSM:s remiss av SKB AB:s slutförvarsansökan och Clink-ansökan, dat 2012-05-28, Dnr RA 04-2011/2831, Dnr SSM 2011-1137 och SSM 2011-3833). Remissen är svåröverskådlig, vilket gör det mycket svårt att hitta den information man söker. Relevant information för Riksarkivet, d v s om dokumentation, arkivering och bevarande kunde först efter vägledning av SKB hittas, synnerligen oväntat, via länken *Kompletteringar till miljökonsekvensbeskrivningen / Bilaga K:2 Ämnesvisa svar på kompletteringsönskemålen*. Med utgångspunkt från bilagans Kap 8, Informationsbevarande, vill Riksarkivet framföra följande.

Kapitlet om informationbevarande är av övergripande karaktär och är närmast ett uttryck för SKB:s generella intentioner avseende dokumentation och arkivering med särskild betoning på det framtida slutförvaret.

Beträffande anläggningar i drift (kap 8.1) uppges att ”SKB:s arkivarbete baseras på och följer Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd samt SSM:s föreskrifter och allmänna råd”. SSM:s föreskrifter består i allt väsentligt av hänvisningar till RA:s föreskrifter (SSMFS 2008:38, bilaga 2). Riksarkivet har inget att invända mot att SSM föreskriver att RA:s föreskrifter ska följas där de är tillämpliga.

Den nu aktuella remissen gäller Clink-ansökan och därvidlag finns inget specifikt att ta fasta på. Eftersom Riksarkivet inte är tillsynsmyndighet för SKB ankommer det på SSM att verkligen tillse att föreskrifterna efterlevs liksom vid övriga anläggningar i drift.

Det är dock något förbryllande att Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (5 §) uppger: ”Om verksamheten upphör ska arkivet, ordnat och



förtecknat, överlämnas till Riks- eller landsarkiv". Riksarkivet kan inte finna att berörda organisationer omfattas av 11 § arkivlagen (1990:782) eller att det föreligger något avtal om detta och paragrafen ska därför inte vara med i författningen. Visserligen kan det i framtiden bli fråga om överlämnanden, men Riksarkivet vill understryka att i så fall kommer de att föregås av förhandling och kommer att vara förenade med kostnader.

Beträffande långsiktiga informationsbevarandet (kap 8.2) förefaller kapitlet vara något inaktuellt, bl a beskrivs två planerade projekt, som torde vara avrapporterade när remissen gick ut, utan att de har satt några spår.

Riksarkivet vill avslutningsvis uppmärksamma vikten av att beakta sådana arkiv- och bevarandefrågor som kan bli av avgörande betydelse för informationens tillgänglighet, men som ligger efter "i drift" men före "långt in i framtiden". Detta kan exemplifieras med ett ärende som gäller den nu pågående avvecklingen av Ågestaverket där omständigheten att nya huvudmän övertagit ansvaret för handlingarna har medfört komplikationer (Bedömning av Svafo AB:s begäran om tillgång till handlingar rörande Ågestaverket, Dnr RA 42-2014/7188, bifogas för kännedom).

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarien Björn Jordell efter föredragning av tf avdelningschefen Ingmar Fröjd. Samråd har skett med juristen Ulrika Sturesdotter Andersson och arkivarien Ulf Jönson.



Björn Jordell



Ingmar Fröjd

Miljödepartementet för kännedom.



Karin Snis
Radwaste & Decommissioning
Projects and Services
Vattenfall AB
169 62 Stockholm

Bedömning av Svafo AB:s begäran om tillgång till handlingar rörande Ågestaverket

Ärendet gäller begäran om utlämnande av information rörande Ågesta till Vattenfall AB och/eller dess dotterbolag Svafo AB. Vid handläggningen har jag samrått med Ulrika Sturesdotter Andersson, jurist vid Riksarkivets nationella division.

Ågestaverket (i Huddinge kommun) var Sveriges första kommersiella kärnkraftverk och var i drift 1964-1974. Efter stängningen lades verket i malpåse och anläggningen är fortfarande i princip helt intakt. Alla vattensystem är dock tömda, tungvattnet såldes till Kanada, och bränslet återfinns numera i CLAB (centralt mellanlager för använt kärnbränsle). Två av ånggeneratorerna monterades ned i mitten av 1990-talet. Anläggningen används av Stockholms brandförsvaret sedan 1980-talet. Verket uppfördes i samarbete mellan AB Atomenergi, Stockholms Elverk och Vattenfall. Det finns inget centralt arkiv utan handlingar rörande verket förvaras dels hos dessa parter och dels hos Riksarkivet. Vattenfall AB har till exempel troligtvis ritningsmaterial kvar i sitt förvar.

Kort kronologi:

- 1974 togs Ågestareaktorn ur drift.
- 1992 omvandlades det statliga affärsverket Statens vattenfallsverk till det statligt helägda bolaget Vattenfall AB
- 1994 överlämnades, enligt lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (överlämnandelagen), allmänna handlingar som tillkommit i Vattenfallsverkets verksamhet till Vattenfall AB (inklusive handlingar rörande Ågesta). Själva "överlämnandet" torde snarast innebära att det var med lagen överensstämmande att handlingarna fanns hos bolaget.
- 1999-2000 Efter att alltså Vattenfall AB förvarat de allmänna handlingarna under sex år gjordes stora leveranser av material till Riksarkivet (Arninge). Avtal om övertagande skrevs (undertecknade april 1997 och februari 2000). Med i leveranserna fanns delarkivet Ågesta.
- 2014 kontaktades Riksarkivet Arninge av Karin Snis från Vattenfall AB: Svafo AB, ett företag inom Vattenfallkoncernen, planerar att nedmontera och riva anläggningen. Till

detta projekt behövs dokumentation som skapats kring Ågestaverket och denna dokumentation har som nämnts skapats hos tre olika aktörer, varav några delvis överlämnat handlingar till Riksarkivet respektive Stockholms stadsarkiv. Det man önskar är att bygga upp ett referensarkiv av kopior rörande Ågestaverket och som behövs vid planeringen och genomförandet av rivningen.

- Ågesta ägs till 50 % av Vattenfall AB och till 50 % av Svafo AB. Det kärntekniska tillståndet för Ågesta ska överföras från Vattenfall till Svafo (SSM har yttrat sig positivt och föreslagit Regeringen att fatta beslut om detta, ett beslut som dock ännu inte är fattat i september 2015). Hela de arkivbestånd som lämnats in behövs inte och man har anlitat en arkivfirma för genomgången. Arkivfirman ska gå igenom bestånden, välja ut delar för kopiering. Redan i utgångsläget har man lämnat in en lista över serier och volymer som är intressanta att studera. Hur kopieringen ska genomföras vill man diskutera vidare med Riksarkivet om.
- När vi från Riksarkivets sida har efterfrågat mer konkret motivering till varför dokumentationen behövs har Vattenfall/Svafo AB preciserat genom att hänvisa till de krav som ställs på dem från Strålskyddsmyndigheten i form av olika föreskrifter, främst SSMFS 2008:1 om säkerhet vid kärntekniska anläggningar, SSMFS 2008:38 om arkivering vid kärntekniska anläggningar samt SSMFS 2008:19 om planering inför och under avveckling av kärntekniska anläggningar. Enligt den sistnämnda ställs krav på dokumentation från det att en avveckling av en kärnteknisk anläggning planeras till det att underlag för friklassning lämnas till tillsynsmyndigheten, omfattande
 - aktuella ritningar
 - driftdata
 - driftserfarenheter och händelser som har betydelse vid rivning
 - en beskrivning av dosbelastande arbeten
 - resultat från mätningar och beräkningar av strålningsnivåer,
 - en sammanställning av strålkällor och annat radioaktivt material,
 - annan dokumentation som tillståndshavaren anser nödvändig
- Främsta skälet till att ställa samman ett referensarkiv av sådant material är, som nämnts, att betydelsefulla handlingar från verket nu är fördelade på olika parter, av vilka några levererat till arkivinstitution.
- Avvecklingsprojektet planeras vara genomfört till 2025. Först därefter kan man ta ställning till hur man ska göra med de kopierade handlingarna. Vid avvecklandet lär nya handlingar skapas, men vad som ska hända med dessa berör inte Riksarkivet.
- En första kontakt i ärendet togs under hösten 2014 och ett inledande möte mellan mig och Karin Snis hölls i våra lokaler. En förnyad kontakt togs av Snis under våren och angelägenhetsgraden ökade under sommaren. Samtidigt började det stå klart här att förutsättningarna för utlämnande var mycket mer komplicerade än vid första bedömningen.

Utlämnandefrågan rör tillgången till information i arkivet, inte arkivhandlingarna i sig. Man kan alltså inte komma runt problemen genom att endast begära kopior.

Vad gäller nu då Riksarkivet ska ta ställning till Svafos begäran?

1. Finns stöd i överlämnandelagen (1994:1383)?

Vi började med att titta på möjligheten att tillämpa överlämnandelagen. Enligt 2 § denna lag kunde handlingar överlämnas till ett enskilt organ under förutsättning att

1. myndigheten ska läggas ned eller upphöra med en viss verksamhet
2. den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen ska bedrivas av det enskilda organet och
3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten.

I överlämnandeförordningen (1994:1495) har regeringen föreskrivit vilka handlingar från vilka myndigheter som får överlämnas till vilka enskilda organ. Enligt förordningens bilaga slås fast att handlingar från Statens vattenfallsverk överlämnas till Vattenfall AB och olika andra bolag inom samma koncern.

Det finns inte särskilt mycket kommentarer till överlämnandelagen. Frågan om hur man förhåller sig till information som skapats av den föregående myndigheten men levererats till arkivinstitution berörs inte alls.

En första utgångspunkt vid handläggningen blev därför att anta att Vattenfall AB fortfarande har rätt att få tillgång till den information som skapats av Statens vattenfallsverk men som bolaget behöver för att ansvara för kärnreaktorerna, eftersom uppdraget att ansvara för kärnreaktorerna finns hos Vattenfall AB, oavsett om denna information levererats till Riksarkivet eller om den ligger kvar hos bolaget (med stöd i överlämnandelagen). Och en del information ligger av allt att döma kvar hos Vattenfall.

Vidare ska bolaget enligt 7 § samma lag "jämställas med myndighet i fråga om befattningen med dessa handlingar". Detta stadgas även i TF (2:17) och OSL (2:5). Enligt 2 kap 1 § OSL gäller sekretess även för en person "som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet 1. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten". Skulle därmed sekretessen alltså även kunna gälla Svafos anlitate arkivkonsult?

Det finns emellertid två komplikationer här:

1. För det första har överlämnandelagen tillkommit för att bestånd som förvarades hos bolagiserade statliga verk skulle kunna stanna kvar där så länge bolagen behövde dem. Dessa allmänna handlingar som det rör sig om är så att säga ett lån från medborgarna vilket innebär att när de sedan lämnas in på en arkivinstitution tillhör varken handlingarna eller informationen bolaget, som genom överlämnandet kan sägas ha markerat att behovet har upphört. Att överlämnandelagen inte kan tillämpas på detta fall är åtminstone en uppfattning som framförts av 1:e arkivarierna Ian Fahlenius och Ewa Berndtsson vid Riksarkivets Tillsynsavdelning. Fenomenet har dock inte aktualiserats tidigare.

2. Den andra komplikationen är förändringar inom Vattenfallsbolaget, där det kärntekniska tillståndet nu håller på att överföras till Svafö AB, genom särskilt regeringsbeslut. Även om man alltså skulle anta att överlämnandelagen gör det

möjligt att ge Vattenfall tillgång till handlingar som bolaget en gång har haft i sitt förvar så finns det skäl att tro att utlämnandet inte skulle kunna utsträckas till Svafo AB, och därmed inte heller till Svafos anlitade arkivkonsult. Svafo AB är inte ett av de företag som ingår i bilagan till överlämnandeförordningen.

2. Ska frågan hanteras som begäran om utlämnande av allmän handling?

Om inte överlämnandelagen är tillämplig så återstår att behandla förfrågan som en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Hela Ågesta-arkivet omfattas inte av sekretess. En hel del handlingar kommer att kunna lämnas ut till Svafos personal, konsulter m.fl. på samma villkor som till vem som helst. Vid tillfällen då statliga bolag begär ut sekretessbelagda handlingar hos Riksarkivet för att handlingarna behövs i bolagets verksamhet brukar detta i många andra fall kunna lösas genom att handlingarna lämnas ut med förbehåll enligt 10 kap 14 § offentlighets- och sekretesslagen. Paragrafen förutsätter dock att förbehållen ska undanröja risk för skada och men och förutsätter alltså att det aktuella lagrummet innehåller skaderekvisit. Ett förbehåll enligt 10 kap 14 § OSL kan dessutom bara rikta sig till enskilda fysiska personer, inte till juridiska personer såsom bolag. Det skulle innebära att alla personer som skulle befatta sig med informationen skulle behöva vara utpekade i ett förbehåll.

Enligt Riksarkivets förteckningsdatabaser anges beträffande Ågesta-arkivet att ”uppgifter om kärnkraftsanläggningar skyddas av OSL 18 kap 12 §.” Denna lagparagraf slår fast att ”sekretess gäller för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning som kan användas i syfte att åstadkomma kärnsprängning eller spridning av kärnvapen.” Alltså: ingen tidsgräns och inget skaderekvisit, s.k. absolut sekretess. Så länge handlingarna bedöms kunna användas på ett sådant sätt som paragrafen beskriver så är inte menprövning aktuell och följaktligen inte heller utlämnande med förbehåll.

Det kommer att i stället handla om att bedöma huruvida begärda handlingar omfattas av sekretess eller inte. Sådana bedömningar måste göras genom att det material som beställs fram går igenom volym för volym, dokument för dokument. Kunskaper saknas på Riksarkivet för att förstå materialet. Ett antal stickprov i materialet visar att det inte heller finns någonting på själva handlingarna, t.ex. sekretesstämplar eller liknande, som kan fungera som beslutsstöd vid sekretessbedömningar. Alltså måste sakkunskap inhämtas utifrån, och närmast hos Strålsäkerhetsmyndigheten.¹

Sekretessprövningen leder dessutom sannolikt till att utlämnandebegäran avslås för en del, kanske en större del, av materialet. In den mån Riksarkivet fattar myndighetsbeslut om avslag kan detta överklagas till Kammarrätten. Även Kammarrätten (och i sin tur Högsta förvaltningsdomstolen) kan bedöma att handlingarna omfattas av sekretess.

¹ Inte heller till Strålsäkerhetsmyndigheten kan uppgifter lämnas ut utan lagstöd. I den mån SSM alltså måste se uppgifter för att kunna ta ställning till om dessa skulle kunna användas för att sprida kärnvapen anser vi oss dock finna stöd i 10 kap 2 § OSL ”Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.”

Denna tidskrävande och utdragna procedur förefaller mig endast intressant att pröva under förutsättningen att Svafo bara intresserar sig för arkivhandlingar som inte omfattas av sekretess enligt 18 kap. 12 § OSL. Hittills har dock antagandet gjorts att det sannolikt är just dessa handlingar som är särskilt intressanta för Svafo AB.

Den andra möjligheten att utreda hur långt överlämnandelagen kan töjas förefaller inte heller vara en framkomlig väg, främst på grund av förflyttandet av ansvar för Ågesta inom Vattenfallkoncernen.

Dessa båda möjligheter är tidskrävande och kan leda till att Svafo AB i slutändan inte får tillgång till den dokumentation man har behov av. Det finns emellertid ytterligare en möjlighet.

3. Alternativa möjligheter

Enligt 10 kap 6 § offentlighets- och sekretesslagen kan Regeringen ”för ett särskilt fall” besluta om undantag från sekretess ”om det är motiverat av synnerliga skäl” (eventuellt förenat med förbehåll enligt 10 kap 7 § samma lag). Med tanke på att det hos regeringen ligger ett ärende som innebär att det kärntekniska tillståndet ska överföras från Vattenfall till Svafo AB syns det inte orimligt att anta att Regeringen även skulle vara benägen att överväga beslut om att låta Riksarkivet lämna ut den information som Svafo AB behöver för att utföra sitt arbete och ge bolaget tillgång till informationen i hela arkivet efter Ågestaverket.

Inför möjligheten att Svafo AB alltså bestämmer sig för att lämna in en ansökan till Regeringen om utlämnande enligt 10:6 OSL vill Riksarkivets gärna klargöra vad myndigheten behöver för att lämna ut handlingar.

1. Av beslutet måste framgå vilka handlingar det avser
2. Det måste också framgå till vilka Riksarkivet får lämna ut informationen.

Frågor kring den praktiska hanteringen av detta ytterst sekretesskänsliga material, t.ex. hur materialet ska kopieras, skulle sedan kunna vara fortsatt föremål för diskussion mellan RA och Svafo AB såvida inte Regeringen reglerar detta också.

Vad som här framförts är min tjänstemannabedömning efter att ha samrått med jurister inom RA samt representanter för myndighetens tillsynsavdelning.

Arninge den 24 september 2015

Ulf Jönson
arkivarie
Riksarkivet avdelning Arninge