

YTTRANDE

Stockholm 2013-12-06

Mark- och miljödomstolens mål
nr: 1333-11

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2013-12-06
MÅLNR: M 1333-11
AKTBIL: 293

Till:
Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt
Box 1104
131 26 Nacka Strand
mmd.nacka@dom.se

Kopia för kännedom till:
Strålsäkerhetsmyndigheten
171 16 Stockholm
registrator@ssm.se

Synpunkter på sökandens yttrande den 18 november 2013 om kompletteringskrav och Strålsäkerhetsmyndighetens skrivelse den 26 november 2013

Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, nedan kallade föreningarna, översänder härmed en kortfattad analys av sökandens, SKB:s, senaste yttrande 2013-11-18 (aktbilaga 287), för att bistå domstolen med bedömningen av vad följderna skulle bli av att vidgå sökandens krav.

Föreningarna vill även framföra några synpunkter rörande Strålsäkerhetsmyndighetens skrivelse 2013-11-26 (aktbilaga 290).

Slutligen vill föreningarna göra en rättelse av föreningarnas yttrande 2013-11-15 (aktbilaga 247).

1. Synpunkter på sökandens yttrande den 18 november 2013 om kompletteringskrav (aktbilaga 287)

Sökanden svarar i yttrandet på domstolens fråga om sökanden medger eller bestriider begärda kompletteringar. Detta görs dels i ett huvuddokument och dels i en bilaga, K:9, där svar ges för varje fråga uppdelat på remissinstans.

I huvuddokumentets avsnitt 2 görs generella avvisanden av grupper av frågor under rubrikerna:

- Det strålsäkerhetsrelaterade provningsunderlaget
- Detaljeringsgraden hos det övriga provningsunderlaget
- Redovisning av andra metoder för omhändertagande av kärnavfall
- Platsvalet
- MKB:n
 - Revidering/uppdatering av MKB:n
 - Miljökonsekvensbeskrivning av slutförvaring i djupa borrhål
 - Mycket osannolika händelser

Därefter följer ett avsnitt ”Övrigt” där frågan om hur naturvärden ska prövas diskuteras och där sökanden hänvisar till målet som rör överklagandet av dispensen från artskyddsförordningen (M 4617-13).

Sökanden avslutar yttrandet genom att hemställa att domstolen nu tar ställning till frågan om ytterligare kompletteringar i frågor där sökanden inte avser att efterkomma kompletteringskraven. Sökanden anger att de kompletteringar sökanden gått med på i yttrandet bedöms kunna ges in under sommaren 2014.

Nedan går föreningarna igenom de olika delarna och gör en kort analys av varje del.

1.1 Det strålsäkerhetsrelaterade provningsunderlaget (avsnitt 2.1)

Sökanden fokuserar i yttrandet på att ”flera remissinstanser påtalar att ansökningsunderlaget enligt kärntekniklagen innehåller fördjupad information som inte ingår i ansökan enligt miljöbalken, exempelvis information om slutförvarets barriärer och deras betydelse för den långsiktiga säkerheten”.

Detta gör att sökanden nu meddelar att man ”avser att komplettera ansökan enligt miljöbalken med en aktuell och överskådlig sammanfattning (på svenska) rörande slutförvarets barriärer. Sammanfattningen kommer att baseras på den information som sökanden tillhandahåller i provningen enligt kärntekniklagen”.

Analys: Strålsäkerhetsmyndigheten och Kärnavfallsrådet har liksom föreningarna framfört krav på kompletteringar till domstolen som rör underlaget för att kunna bedöma långsiktig strålsäkerhet. Långsiktig strålsäkerhet motsvarar långsiktig miljösäkerhet. Sökanden vill undvika att domstolen hanterar dessa krav, eller överhuvudtaget hanterar strålsäkerhetsfrågorna annat än genom att göra en ”övergripande bedömning”. Sökanden försöker därmed övertyga domstolen om lämpligheten i att överlämna strålsäkerhetsfrågorna till Strålsäkerhetsmyndigheten, mot en utfästelse om att sökanden ska ge in en begränsad sammanfattning av just barriärfunktionerna

Bolaget har redan i sitt yttrande 2013-04-02, aktbilaga 197 m.fl. vägrat att ens hantera de krav på kompletteringar rörande strålsäkerhet som Strålsäkerhetsmyndigheten ställde i sitt yttrande 2012-10-29 i exempelvis aktbilagorna 155 och 156. Detta konstaterade Strålsäkerhetsmyndigheten i sitt yttrande 2013-09-30, aktbilaga 213 och menade att detta innebär att domstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten nu är på väg mot att ha två olika MKB att kungöra.

Även om sökanden i sitt yttrande 2013-04-02 delvis har haft synpunkter på kompletteringskrav från Kärnavfallsrådet och föreningarna i frågeställningar som rör långsiktig strålsäkerhet/miljösäkerhet, så ger en genomgång av bilagan K:9 att sökanden nu på alla punkter endast hänvisar till avsnitt 2.1 i huvudyttrandet – det vill säga att domstolen inte ska beakta kompletteringskraven eftersom de rör strålsäkerhet.

Om domstolen skulle vidgå sökandens uppfattning om hur kompletteringskraven ska bemötas förlorar alla parter utom Strålsäkerhetsmyndigheten möjlighet att i domstolen framföra synpunkter på strålsäkerhetsaspekter på den långsiktiga miljösäkerheten. Detta vore en väsentlig svaghet i processen om avsikten är att på ett öppet och allsidigt sätt pröva slutförvarsansökan.

1.2 Detaljeringsgraden på det övriga underlaget (avsnitt 2.2)

Sökanden klagar på att behöva svara på frågor med hög detaljeringsgrad. Det är främst Strålsäkerhetsmyndigheten som ställt krav som mer i detalj rör hur slutförvaret ska implementeras, men även Kärnavfallsrådet har framställt sådana krav. Föreningarna har inte gjort det.

Sökanden hänvisar till att slutförvaret stegvis ska prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt kärntekniklagen och att det då kan tas fram ett mer detaljerat underlag. Bolaget kallar det som nu pågår en ”förprovning enligt miljöbalken” av en anläggning som efter tillstånd kommer att detaljprojekteras och byggas.

Analys: Föreningarna menar att ansökan är av ett sådant slag att underlagen måste redovisa genomförandet även på förhållandevis detaljerad nivå, eftersom det i flera avseenden först är på en sådan nivå det blir möjligt att bedöma om det är möjligt att åstadkomma en tillräcklig säkerhet under den utomordentligt långa tid slutförvaret ska fungera. Detta gäller i synnerhet i de fall där den långsiktiga strålsäkerheten är beroende av att slutförvaret kan byggas och drivas på ett visst sätt. En hög detaljnivå är även motiverad för att göra det möjligt att bedöma om det är tekniskt genomförbart att åstadkomma konstgjorda barriärer och förslutningar på det sätt som sägs i ansökan. Domstolen bör därför inte godkänna ett förfarande som innebär att sökanden ges möjlighet att skjuta upp redovisningen när det gäller viktiga detaljfrågor. Om Strålsäkerhetsmyndigheten och Kärnavfallsrådet anser att detaljerna är viktiga så finns det skäl att anse att så faktiskt är fallet.

1.3 Redovisning av andra metoder för omhändertagande av kärnavfall (avsnitt 2.3)

Sökanden konstaterar i sitt yttrande att det finns krav på att sökanden ska komplettera ansökan och MKB:n med ytterligare underlag avseende andra studerade metoder för omhändertagande av kärnbränsle än den metod som avses med ansökan. Önskemålen avser framför allt andra studerade metoder i form av *dels* deponering i djupa borrhål, *dels* återvinning av plutonium och uran samt eventuell transmutation av aktinider.

Bolaget säger sig förstå att önskemålen i huvudsak innebär att det ska redovisas uppdateringar och fördjupade redovisningar av kunskapsläget kring dessa studerade metoder, samt en jämförande miljökonsekvensbedömning av dessa metoder och den sökta slutförvarsmetoden. Detta anser sökanden att det saknas stöd för i miljöbalken, något som sökanden hävdade redan i yttrandet 2012-04-02, aktbilaga 197.

Sökanden anför att det skulle krävas ett omfattande och långsiktigt utvecklings- och utredningsarbete för att kunna dra slutsatser om möjligheterna att välja, utforma och analysera säkerhet och miljökonsekvenser av de alternativa system av anläggningar och verksamheter som behövs för ett genomförande av metoderna djupa borrhål och återvinning eller transmutation. Vidare gör sökanden gällande att samtidigt som utvecklings- och utredningsarbetet skulle ta flera decennier i anspråk finns det betydande risk att metoderna inte möter de mycket höga krav som ställs på verksamheten. Slutligen hävdas att de skäl som fått sökanden att välja bort dessa metoder är av grundläggande och fundamental karaktär.

Sökanden anför att huvudskälet att sökanden valt bort djupa borrhål som metod är att den varken utgör ett utprovat eller tillgängligt tekniskt system eller ger möjlighet till den kvalitetskontroll och verifiering av varje led i hanteringen av det använda kärnbränslet som den valda KBS-3-metoden ger.

Sökanden säger slutligen att sökanden ska följa utvecklingen av alternativen inom Fud-programmet.

Analys: Föreningarna vill fästa domstolens uppmärksamhet på att sökanden *inte* anför att alternativet djupa borrhål skulle vara ett miljömässigt sämre alternativ. I stället uttalas att huvudskälet är att metoden inte är tillgänglig och inte har utprovats, trots att det har varit sökandens ansvar just att utveckla lämpliga metoder. Att påstå att det inte ges möjlighet till kvalitetskontroll eller verifiering i varje led i metoden djupa borrhål kan inte sökanden veta, eftersom frågan inte undersökts närmare. Dessutom är det tveksamt om sökandens påstående att KBS-metoden medger tillräcklig kvalitetskontroll eller verifiering i varje led är riktigt.

Vad gäller återvinning av plutonium/transmutering så menar sökanden att ett slutförvar för använt kärnbränsle behövs även om plutonium återvinns i nya reaktorer från någon gång efter 2050-talet. Det håller föreningarna med om. Men det finns även ett alternativ att transmutera allt avfall om ingen metod för geologisk deponering kan anses tillräckligt säker. Frågan är om en sådan utveckling tillhör metodvalet och/eller en beskrivning av nollalternativet.

I MKB:n anger sökanden att djupa borrhål inte är en alternativ metod utan att den är en del av ”andra metoder” och därmed faller utanför prövningens ramar. Redan nu har emellertid sökanden börjat

komplettera med mer kunskap om djupa borrhål på ett sätt som gör det uppenbart att metoden bör betraktas som en alternativ metod, i egenskap av en alternativ utformning av geologisk deponering. Därmed bör MKB:n uppdateras med djupa borrhål som alternativ metod. Detta motsätter sig sökanden särskilt i avsnitt 2.5.2 i yttrandet (se nedan).

1.4 Platsvalet (avsnitt 2.4)

Sökanden konstaterar att det finns vissa önskemål som innebär att sökanden ska komplettera ansökan med ytterligare underlag avseende platsvalsfrågan. Bolaget gör gällande att ansökan innehåller en särskild bilaga om platsvalet (bilaga PV), men skriver att med anledning av önskemålen avser sökanden att komplettera genom att ge in relevanta rapporter som utgjort referensunderlag för platsvalsbilagan.

Analys: Eftersom de rapporter som sökanden talar om redan använts av Strålsäkerhetsmyndigheten och andra parter i målet för att ställa krav på kompletteringar är detta inget som ger ett bättre kunskapsläge, även om det är bra att rapporterna nu formellt förs in i miljömålsprövningen.

1.5 MKB:n (avsnitt 2.5)

1.5.1 Revidering/uppdatering av MKB:n (avsnitt 2.5.1)

Sökanden vill inte uppdatera MKB:n efter det att kompletteringarna är gjorda. Bolaget anser att det räcker med att lägga till bilagor och skriva en läsanvisning.

Analys: Redan nu lämnar sökanden in nytt underlag rörande djupa borrhål till Strålsäkerhetsmyndigheten och som en komplettering i miljöbalksprövningen. När denna komplettering är fullgod finns det starka skäl att skriva om MKB:n så att djupa borrhål på ett bättre sätt hanteras och bedöms som en alternativ metod i miljöbalkens mening.

1.5.2 Miljökonsekvensbeskrivning av slutförvaring i djupa borrhål (avsnitt 2.5.2)

Sökanden konstaterar att ”vissa önskemål innebär att miljökonsekvenserna av slutförvaring i djupa borrhål ska redovisas i MKB:n”. Sökanden skriver att sökanden ”bestridet önskemålet och hänvisar till vad som anförts ovan under avsnitt 2.3”.

Analys: Här bestridet sökanden i ett separat avsnitt att djupa borrhål ska hanteras som en alternativ metod i MKB:n, utan att ange några argument till stöd för detta.

1.5.3 Mycket osannolika händelser (avsnitt 2.5.3)

Sökanden konstaterar att ”vissa remissinstanser önskar att sökanden ska komplettera MKB:n med en beskrivning av konsekvenserna av osannolika händelser. Enligt dessa instanser är det inte tillräckligt att sådana osannolika händelser bedöms inom ramen för säkerhetsredovisningen enligt kärntekniklagen”.

Sökanden hänvisar sedan till avsnitt 4.4.2 i kompletteringsinlagan 2013-04-02 (fast sökanden skriver ”den 2 april 2014”) och vidhåller att det av relevant miljörettslig lagstiftning och praxis framgår att en MKB ska beskriva och bedöma konsekvenserna av ”de troliga, mer betydande miljöeffekterna av det aktuella projektet”. På så sätt skulle det inte vara en brist i MKB:n att mycket osannolika händelser inte har beskrivits och konsekvensbedömts.

Analys: Det är lite svårt att veta vad menar med ”mycket osannolika händelser”. Men genom att titta i bilaga K:9 efter referenser till avsnitt 2.5.3 verkar det bara gälla en händelse, nämligen risken för en radiologisk olycka under driften av slutförvaret. Föreningarna menar att med tanke på hur stora konsekvenserna kan bli av en kärnkraftsolycka, något som tydligt visats i samband med

kärnkraftsolyckan i Fukushima, är det viktigt att även den förhoppningsvis mindre sannolika händelsen att kärnkraftverket i Forsmark skulle drabbas av en olycka inte lämnas utanför prövningen.

Föreningarna vill i detta sammanhang påpeka att sökanden kan komma att driva frågan att det är så osannolikt att slutförvaret skulle börja läcka redan inom en 1000-årsperiod att sökanden inte behöver visa vad konsekvenserna i så fall skulle bli – något som föreningarna krävt som en komplettering.

1.6 Övrigt (avsnitt 3)

Slutligen skriver sökanden att sökanden ”avser att även komplettera med ytterligare underlag avseende påverkan på skyddade arter som har betydelse för bedömningen av tillåtligheten av den sökta verksamheten i Forsmark. Om verksamheten befinns vara tillåtlig bör frågan om artskyddsdispens och villkor för sådan dispens lämpligen kunna prövas i särskild ordning. Sökanden har idag [2013-11-18] gett in ett yttrande till domstolen i mål M 4617-13 och däri angett att sökanden inte motsätter sig att frågan om artskyddsdispens vilandeförklaras i avvaktan på att regeringen prövat tillåtligheten av den sökta verksamheten.”

Analys: Sökanden säger här samma sak som i yttrandet i målet om dispens enligt artskyddsförordningen. Sökanden vill att målet vilandeförklaras.

Detta överensstämmer med föreningarnas yrkande i tredje hand i mål M 4617-13 på att målet vilandeförklaras i avvaktan på att mål nr M1333-11 är rättskraftigt avgjort.

Föreningarna vill passa på att påpeka att föreningarna i första hand i mål M 4617-13 har yrkat på att Mark- och miljödomstolen upphäver Länsstyrelsens beslut och avslår dispensbeslutet i alla delar. I andra hand har föreningarna yrkat på att målet sammanförs med mål nr M 1333-11 för att möjliggöra en samlad prövning.

Bolaget har uppenbarligen tagit intryck av föreningarnas invändningar i dispensmålet M 4617-13 om nödvändigheten av en samlad prövning (nyligen förtydligade i ett avgörande i Högsta Domstolen, se NJA 2013 s. 613 anföringspunkt 23 och 26). Det framgår också att bolaget insett att underlaget beträffande naturvärdena i M 1333-11 uppvisar för stora brister, och därför kommer att komplettera huvudansökan med ett bättre underlag.

2. Synpunkter på Strålsäkerhetsmyndighetens skrivelse/yttrande den 26 november 2013 (aktbilaga 290)

Föreningarna konstaterar att yttrandet är en kopia för kännedom till mark- och miljödomstolen av en skrivelse som Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, skickat till sökanden inom prövningen enligt kärntekniklagen.

Föreningarna gör gällande att skrivelsen kan ses som en komplettering till mark- och miljödomstolen av det yttrande med krav på kompletteringar som SSM skickade till domstolen 2012-10-29 (aktbilagor 152-157). I detta yttrande förde SSM in samtliga de krav på kompletteringar som myndigheten ställt fram till det datumet in i prövningen enligt miljöbalken.

Sökanden vägrade i yttrandet 2013-04-02 (aktbilagor 197-207) att erkänna att ett stort antal av frågeställningarna i SSM:s yttrande tillhörde prövningen enligt miljöbalken, med hänvisning till att de rörde strålsäkerhetsfrågor.

I och med att SSM nu kompletterat det tidigare yttrandet så finns en aktuell lista av kompletteringskrav från myndigheten hos domstolen. Föreningarna konstaterar att det fortfarande finns ett stort antal frågor där SSM inte har erhållit de kompletteringar som begärts. Föreningarna menar även att det finns anledning att befara att slutpunkten för kompletteringar inte kommer att nås även i de fall där myndigheten för en frågeställning antecknat att ”fullständigt svar förväntas i

december 2013”.. Myndigheten kommer i fler frågor att bli tvungen att begära in ytterligare kompletteringar.

Föreningarna konstaterar att under punkten ”Slutförvarssystem och tillämning av miljöbalken vid prövning enligt kärntekniklagen” finns 17 kompletteringskrav varav sökandens svar endast i två (2) fall nått den fullständighet som myndigheten anser krävs för att frågeställningen ska anses klar för sakgranskning. Under punkten ”Långsiktig säkerhet hos slutförvaret” finns 52 kompletteringskrav varav sökandens svar på endast 22 av dem innebär att frågeställningen är klar för sakgranskning.

Föreningarna konstaterar slutligen att SSM gör gällande att ytterligare kompletteringsbegäranden kan komma att utfärdas under den pågående granskningen. SSM har redan aviserat att myndigheten kommer att återkomma i frågan om en inlandslokalisering, en fråga som föreningarna anser är viktig för bedömningen av platsvalet och där föreningarna begärt kompletteringar.

3. Rättelse av föreningarnas yttrande 2013-10-15 (aktbilaga 274)

Föreningarna har uppmärksammat att det finns ett fel i det yttrande som föreningarna inkom med till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och Strålsäkerhetsmyndigheten (aktbilaga 247). Yrkandet under punkt 2.3 ska lyda:

Föreningarna ställer som kompletteringskrav att sökanden utreder möjligheterna till renodlad transmutation av det använda kärnbränslet, utan koppling till användning av kärnkraft, i syfte att minska radioaktivitet och livslängd för det radioaktiva avfallet innan det placeras i ett geologiskt slutförvar.

4. Avslutande kommentar

Föreningarna vill upprepa det som framfördes som avslutande kommentar i yttrandet 2013-10-15 (aktbilaga 274):

”Föreningarna vidhåller att kompletteringsbehoven i ansökan är alltför omfattande för att ansökan ska kunna kungöras, miljökonsekvensbeskrivningen är alltför omfattande med så allvarliga brister att den inte kan godtas som underlag för själva ansökan. Det rör sig till en stor del om brister av en sådan art som sökanden måste komma till rätta med i ett initialt skede, innan en formell ansökan kan anses vara till hands.

Det föreligger fortfarande bland annat svårartade brister när det gäller redovisningen av alternativa metoder och platsval, men även beträffande grundläggande inventeringar av skyddade arter i området och verksamheternas påverkan på riksintressen och skyddade områden.

När det gäller alternativa metodval befarar föreningarna att det finns en beaktansvärd eftersläpning i målet, att det är ytterst tveksamt om ansökan borde ha kommit till stånd. Avsikten i mål av en sådan betydelse som ett slutförvar för kärnavfall är att domstolen ska kunna ha ett fullgott material som duger till att jämföra och grunda ett beslut utifrån. Det kravet uppfyller ännu inte utredningen i målet.”

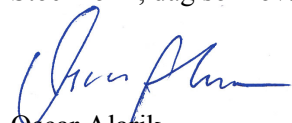
Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, följer mycket noga det kompletteringsarbete som sökanden genomför för att ta fram ett bättre underlag som kan visa att de konstgjorda barriärerna av koppar och lera kommer att fungera såsom angetts i säkerhetsredovisningen SR-Site. Denna granskning, samt diskussionen på det internationella symposium om de konstgjorda barriärerna som Kärnavfallsrådet anordnade den 20-21 november, gör att det framgår allt tydligare att sökanden behöver mycket tid för att ta fram ett fullgott underlag för prövning i sak. Föreningarna avser att återkomma med ett särskilt yttrande om kopparkorrosion de närmaste dagarna.

Föreningarna menar dock att det fortfarande föreligger svårartade brister även när det gäller redovisningen av underlag som visar att de konstgjorda barriärerna av koppar och lera kommer att fungera såsom angetts i säkerhetsredovisningen SR-Site. Det betyder att även vad gäller denna fråga

befarar föreningarna att det finns en risk för en beaktansvärd eftersläpning i målet, och att det är ytterst tveksamt om ansökan borde ha kommit till stånd.

Vänligen,

Stockholm, dag som ovan



Oscar Alarik,
Jurist, Naturskyddsföreningen

Kontaktuppgifter

E-post: oscar.alarik@naturskyddsforeningen.se

Adress: Svenska Naturskyddsföreningen

Box 4625

116 91 Stockholm

Mobil: 070-6113229

Tel: 08-7026539