

Bild	Talarmanus Clink, Oskarshamn 2017
1	<p>Jag kommer även upprepa lite av den generella information kring SSM:s granskning av hela slutförvarssystemet, information som presenterades av mina kollegor under förhandlingens första vecka i Nacka.</p>
2	<p>Strålsäkerhetsmyndigheten är regeringens expertmyndighet för frågor som rör strålskydd, kärnsäkerhet, fysiskt skydd vid kärntekniska anläggningar och kärnämneskontroll. Myndighetens ansvarsområde är brett och det omfattar såväl medicinska tillämpningar av strålning, mobiltelefoni och radon samt kärnteknisk verksamhet och radioaktivt avfall.</p> <p>I ansvaret ingår bland annat att vara beredande myndighet vid prövningar av ansökningar enligt lagen om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) inför regeringens beslut om tillstånd.</p> <p>Förutom att vi granskar SKB:s ansökningar enligt kärntekniklagens bestämmelser är vi också remissinstans till mark- och miljödomstolen vid föreliggande prövning.</p> <p>I vårt remissyttrande, som lämnades till domstolen i juni 2016, tillstyrker vi SKB:s ansökan enligt miljöbalken. Vår bedömning är att SKB gjort troligt att kraven i myndighetens föreskrifter kommer att kunna uppfyllas. Vår slutliga bedömning kommer vi att presentera i yttrandet till regeringen efter att vi tagit del av det som kommer upp här under förhandlingen.</p> <p>Strålsäkerhetsmyndigheten är alltså inte här vid förhandlingen som part, utan som remissinstans i strålsäkerhetsfrågor.</p>
3	<p>I sammanhanget är det också viktigt att påpeka att SSM redan idag utövar tillsyn mot SKB, bl.a. i deras egenskap som tillståndshavare av Clab. Tillståndshavaren, vilket i det här fallet är SKB, har det fulla ansvaret för att verksamheten vid anläggningen bedrivs på sådant sätt att strålsäkerheten tryggas och gällande krav uppfylls. SSM:s tillsyn syftar till att kontrollera att lagar, förordningar, föreskrifter, villkor och andra krav följs. SSM arbetar pådrivande och förebyggande genom att följa verksamheten hos utövarna så att så att strålsäkerheten upprätthålls och utvecklas.</p>

NACKA TINGSRÄTT  
 Avdelning 4  
 INKOM: 2017-10-20  
 MALFR: M 1333-11  
 AKTBIL: 778

4	<p>Lite bakgrundsinformation: 2011 lämnade SKB in ansökningarna enligt miljöbalken till Mark- och miljödomstolen samt ansökningarna enligt kärntekniklagen till SSM.</p> <p>För SSM:s del innebar detta att vår beredning av ansökan påbörjades. Med beredning menar jag att vi behandlar, granskar och bedömer dem utifrån lag och föreskrifter. Vi genomförde först en inledande granskning. Det var en omfattande genomgång av ansökan som utfördes under mer än ett års tid där vi identifierade områden och frågor där vi behövde kompletteringar från SKB. Vår kompletteringsbegäran gick ut som en granskningsrapport (SSM2011-3656-18).</p> <p>SKB genomförde utifrån detta en total översyn av ansökansunderlaget för Clink och inkom med den uppdaterade ansökan december 2014. Vi på SSM gick igenom den nya ansökan för att se att de tidigare frågorna hade bemötts, vi kontrollerade att ansökan och dess underlag motsvarade våra förväntningar på omfattning och innehåll. Efter att SKB kompletterat med vissa delar sista mars 2015 bedömde vi att ansökan var komplett och vår sakgranskningsfas kunde påbörjas.</p> <p>I sakgranskningen har vi har granskat och prövat de fyra KTL-yrkanden SKB gjort för Clink. Vi har bedömt om SKB har förutsättningar att uppfylla kraven ingående i KTL-prövningen. Jag vill dock poängtera att det huvudsakligen är krav som detaljerats på föreskriftsnivå som vi granskat utifrån. Vissa av dessa detaljerade krav utgör en del av det som vi väger in i vår bedömning mot de allmänna hänsynsreglerna.</p>
5	<p>Tillståndsprövningen av SKB:s ansökningar om slutförvaring av använt kärnbränsle sker i två separata, parallella processer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– en process om tillstånd enligt Miljöbalken som bereds av mark- och miljödomstolen</li> <li>– en process om tillstånd enligt Lagen om kärnteknisk verksamhet som bereds av SSM</li> </ul> <p>De två processerna är inte likadana, men domstolen och SSM försöker samordna dem så att viktiga milstolpar sker samtidigt, exempelvis kungörelsen.</p> <p>Kommunen tillstyrker eller avstyrker</p> <p>Regeringen beslutar om tillåtlighet enligt miljöbalken, och tillstånd samt tillhörande villkor enligt kärntekniklagen</p> <p>Domstolen beslutar därefter om tillstånd enligt miljöbalken samt villkor</p> <p>Om tillstånd ges till SKB för sökt verksamhet följer kommande steg i den stegvisa prövningen där SSM prövar och godkänner respektive steg</p>

6	<p>Strålsäkerhetsmyndigheten har genomfört en egen bred remiss, uppdelad på två omgångar, samt kungjort ansökningarna enligt kärntekniklagen.</p> <p>Ett 70-tal instanser har tillfrågats om synpunkter både när det gäller om ansökningarna är kompletta och om själva sakinnehållet. Inför den första remissomgången hölls ett informationsmöte för alla intresserade.</p> <p>Ansökan har även kungjorts och de synpunkter vi har fått hanterar vi inom ramen för vår granskning enligt kärntekniklagen. Vi slutför nu arbetet med omhändertagande av de sista remissynpunkterna och dessa kommer att överlämnas tillsammans med vårt yttrande till regeringen.</p>
7	<p>Här är en översiktlig bild av milstolpar i den stegvisa prövningen.</p> <p>Det som är markerat med röd ram i den första kolumnen till vänster i bild är det steget i prövningen vi befinner oss i nu. Om regeringen fattar beslut om att ge tillstånd enligt kärntekniklagen för den sökta verksamheten kommer ytterligare godkännande av Strålsäkerhetsmyndigheten att krävas innan SKB kan påbörja en rutinmässig drift av inkapsling och deponering.</p> <p>Processen för att medge tillstånd enligt kärntekniklagen för en mer omfattande kärnteknisk verksamhet följer en stegvis prövningsprocess. Detta bedöms nödvändigt med hänsyn till den sökta verksamhetens komplexitet och de granskningar som behöver göras i olika skeden ur strålsäkerhetssynpunkt. Centralt i den stegvisa processen är den så kallade säkerhetsredovisningen (SAR), som ska redovisa anläggningen som uppförd, analyserad och verifierad.</p> <p>I detta skede utgör en förberedande preliminär säkerhetsredovisning (F-PSAR) del av SKB:s ansökan. Om regeringen beviljar SKB tillstånd för den sökta verksamheten så följer följande steg, att SKB får:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– påbörja uppförandet av anläggningen först efter att SSM godkänt en preliminär säkerhetsredovisning (PSAR),</li> <li>– ta anläggningen i provdrift först efter att SSM godkänt en förnyad säkerhetsredovisning (FSAR),</li> <li>– ta anläggningen i rutinmässig drift först efter att SSM godkänt en kompletterad säkerhetsredovisning (SAR).</li> </ul> <p>De föreslagna tillståndsvillkoren knyter an till den stegvisa tillståndsprövningsprocessen och följer också de krav på utveckling av säkerhetsredovisning vilka framgår av 4 kap. 2 § SSMFS 2008:1. SSM har konstaterat att SKB har utformat sin ansökan med beaktande av detta.</p>
8	<p>I detta skede av den stegvisa prövningen granskar och bedömer SSM om den sökta verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven på ett sådant sätt att säkerhets- och strålskyddskraven, krav på fysiskt skydd samt de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Som jag nämnde tidigare, görs vår bedömning mot de allmänna hänsynsreglerna här och nu och förutsätter inte fortsatt stegvis prövning, exempelvis avgörs frågan om lokalisering i detta skede av prövningen.</p>

9	<p>Bedömningar för sakområden har genomförts mot strålsäkerhetskrav utgående från lagar och föreskrifter, bl.a. kärntekniklagen, strålskyddslagen, miljöbalkens allmänna hänsynsregler men även atomansvarighetslagen och Euratom fördraget (302/2005). Jag räknade även till att vi använt tolv av de föreskriftssamlingar som SSM utgivit, SSMFS, där kraven från lagar och förordningar detaljerats.</p> <p>Viktiga aspekter och slutsatser från sakområdena vägs samman i det vi kallar <i>sammanvägd bedömning</i>. Där uttalar vi oss om den sökta anläggningen och verksamhetens förutsättningar att uppfylla de grundläggande säkerhetsbestämmelserna enligt SSMFS 2008:1. SSM väger i detta, förutom viktiga aspekter och slutsatser från granskningen av sakfrågor, även in faktorer som hur ansökansunderlaget i dess helhet svarar mot kraven i föreliggande skede av den stegvisa tillståndsprövningen. SSM väger dessutom in hur SKB avser att utveckla säkerhetsredovisningen under eventuellt kommande skeden av prövningsprocessen.</p> <p>Vi redovisar därefter våra slutsatser för SKB:s respektive yrkanden.</p>
10	<p>Vi har strukturerat vår granskning av SKB:s ansökan i följande nio heltäckande avsnitt kring strålsäkerhetsfrågor. Utifrån detta gör vi sedan en sammanvägd bedömning. Vissa av dessa avsnitt innehåller dessutom kopplingar till miljöbalksärendet.</p> <p>Frågor som kopplar till konstruktion- och tillverkning av kopparkapseln, bl.a. kontrollordning och kvalificering av provning, har behandlats föregående förhandlingsveckor i Nacka.</p> <p>Även vår granskning av SKB:s redovisning av lokalisering och alternativa utformningar av inkapslingsanläggningen, vilket kopplar till vår granskning av miljökonsekvensbeskrivning och de allmänna hänsynsreglerna har behandlats av oss tidigare i Nacka (talepunkt 23).</p> <p>SSM granskar dessutom i ordinarie drifttillsyn SKB, bl.a. som tillståndshavare av Clab.</p>

11	<p>Kommer nu redogöra för några av de slutsatser och bedömningar som vår beredning har resulterat i.</p> <p>SSM kan av granskningen konstatera att SKB utvecklat ett <b>säkerhetsklassningssystem</b> i syfte att vara anpassat till Clink och den verksamhet som bedrivs vid anläggningen. SKB:s säkerhetsklassningssystem utgår till viss del från principer för säkerhetsklassning enligt internationell säkerhetsstandard (IAEA SSG-30). SSM anser att SKB behöver arbeta vidare med och förtydliga det klassningssystem, säkerhetsklass inklusive underliggande klasser som ska tillämpas i anläggningen inför eventuellt kommande steg i prövningen.</p> <p>SSM har granskat hur anläggningens <b>utsläpps begränsande system</b> ska utformas och optimeras samt hur utsläpp kontrolleras. SSM har dessutom granskat hur SKB skyddar miljön mot skadlig påverkan av den tänkta verksamheten vid Clink. SSM anser att SKB visat att de har förutsättningar att uppfylla kraven och har identifierat vissa åtgärder SKB behöver beakta vid eventuellt kommande skede av prövningen. Bl.a. granskat SKB:s beräkningar av påverkan på växter och djur, samt gjort egna beräkningar (som redovisas i Clink-granskningsrapport), vilka bådar visar på exponeringar under det använda screeningvärdet (på 10 micro Grey per timme).</p> <p>SSM anser att <u>en</u> viktig grund i att <b>förebygga radiologiska olyckor</b> är genom att känna till de <u>händelser</u> som kan utmana anläggningens säkra drift. Utifrån denna kunskap kan risker värderas, åtgärder vidtas och anläggningens utformning anpassas, allt i syfte att skydda barriärer mot genombrott eller begränsa konsekvenserna därav. SSM anser utifrån detta att anläggningen Clink har förutsättning att vara utrustad med flerfaldiga anordningar som kan skydda barriärer och förhindra utsläpp. SSM ser även att SKB:s kännedom om händelser som kan utmana anläggningens säkerhet samt resultatet av kommande säkerhetsanalyser kan ge förutsättningar för SKB att i eventuellt kommande skeden även ska kunna identifiera åtgärder som ytterligare kan skydda barriärerna och förhindra utsläpp.</p>
----	---

Vidare har vi granskat **SKB:s analyser av radiologisk omgivningspåverkan** som driften av anläggningen och störningar i verksamheten kan ge upphov till. Analyserna baseras på den händelseklassning av inledande händelser som SKB redovisat och vi har funnit att beräkningsförutsättningarna är i överensstämmelse med internationell praxis. SKB:s analysresultat visar också att de (i inriktningsdokument SSM2013-5169-4) av SSM föreslagna referensvärden för värdering av radiologiska omgivningskonsekvenser i de flesta fall innehålls. Det ska poängteras att de av SSM föreslagna referensvärdena ska anses vara de strängaste som kan komma att bli gällande i kommande föreskrifter. I de fall föreslagna referensvärdena överskrids har SKB redovisat att vidare analyser och åtgärder vid utformningen av anläggningen kommer vidtas i eventuellt kommande skeden av den stegvisa prövningen. SSM har identifierat förbättringsförslag i både redovisad metodik och analyser men bedömer sammantaget att SKB har förutsättningar att uppfylla kraven. Delvis för att SKB redan nu redovisat att de kan uppfylla kraven på begränsning, optimering och bästa möjliga teknik, bland annat genom att SKB har flera system och åtgärder för att rena vid källan och begränsa utsläppen av radioaktiva ämnen till luft och vatten.

En ytterligare aspekt som kan vara värd att lyfta i detta sammanhang är att tillämpning av SSM:s inriktningsdokument avseende referensvärden inte automatiskt utgör bästa möjliga teknik för SKB:s anläggning. Inriktningsdokumentet (SSM2013-5169-4) anger referensvärdet 0,1 mSv/år för normal drift och förväntade händelser. *Bästa möjliga teknik* för utsläppsbegränsning ska tillsammans med *optimering* av strålskyddet användas för att minimera utsläppen av radioaktiva ämnen och doskonsekvenserna.

SKB har på en detaljerad nivå redogjort för **kriticitetssäkerhet**, både för verksamhet i befintlig Clab med utökad lagring och dess följder samt även för Clink. SSM konstaterar att kriticitetssäkerheten kan förväntas uppfylla kraven och hänvisar i granskningsrapporten till vissa förbättringsförslag.

#### *Om utökad lagring i Clab*

SKB har i dagsläget tillstånd att lagra 8 000 ton använt kärnbränsle i Clab. De har i ansökan yrkat på tillstånd att lagra totalt 11 000 ton.

SKB framför att den utökade lagringskapaciteten främst ska åstadkommas genom att bränslet lastas om till sk. kompaktkassetter och att anläggningens kylförmåga dimensioneras för att omhänderta den ökade resteffekten. SKB har även visat på de alternativa sätt att åstadkomma en utökad mellanlagringskapacitet, exempelvis ett tredje bergrum i Clab med ytterligare en bassäng eller en ny anläggning för antingen våt eller torr mellanlagring. Som jag tidigare nämnt har SSM efter detaljerad granskning konstaterat att verksamhetens kriticitetssäkerhet kan förväntas uppfylla kraven. Vidare bygger Clab ut kylkapaciteten med en ny kylkedja och anger att när Clink byggs kommer ytterligare åtgärder vidtas.

SSM ser dessutom att fördelarna utifrån strålsäkerhet med att åstadkomma en utökad lagringskapacitet utifrån ansökt *alternativ*, då en utökad kapacitet i Clab ger mer effektiv användning av tillgängliga resurser, osäkerheter kopplade till bränslets degradering under en längre tids torr mellanlagring kan undvikas, och dessutom åtgärder (såsom en mer robust utformning av anläggningens reservkylsystem) förstärker skyddet av allt använt kärnbränsle som hanteras i Clab/Clink

13	<p>SSM har av föreliggande granskning kommit till slutsatsen att SKB på en principiell nivå redovisat vilken verksamhet som ska bedrivas i en tillkommande inkapslingsanläggning samt hur kraven på strålsäkerhet kan komma att uppfyllas. SSM gör utifrån detta den samlade bedömningen att det finns förutsättningar för att kraven på strålsäkerhet kopplade till SKB:s yrkande kan bli uppfyllda.</p> <p><i>Första yrkandet - Om utökad lagring i Clab</i> Finns förutsättningar att uppfylla kraven på strålsäkerhet med en utökad mängd mellanlagrat kärnbränsle, men som jag nämnde till föregående bild, förutsätter detta ytterligare arbete i eventuellt fortsatt provning från SKB:s sida</p> <p><i>Andra yrkandet - Om förläggingsplats och utformning av inkapslingsdelen</i> SKB:s yrkande avser <i>lokalisering</i> av den sökta verksamheten, om de allmänna hänsynsreglerna enligt miljöbalken följs, vilket SSM tar ställning till inom delprojekt SYS (se granskningsrapport <i>systemövergripande frågor</i>). Som underlag för detta ställningstagande har SSM i föreliggande granskning bl.a. bedömt verksamhetens <i>förläggingsplats</i>.</p> <p><i>Tredje yrkandet - Om Clab under byggtiden av och fram till dess att den kopplas samman med inkapslingsdelen</i> SSM gör utifrån granskningen den samlade bedömningen att Clab fortsatt kan drivas i regi av SKB på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för att kraven på strålsäkerhet kopplade till SKB:s yrkande kan bli uppfyllda. I denna bedömning ingår att SSM fortlöpande granskar SKB som tillståndshavare av Clab i s.k. ordinarie drifttillsyn. SSM har bedömt SKB:s förutsättningar för fortsatt strålsäker drift av Clab under uppförandet av inkapslingsanläggningen. SKB har bl.a. på ett principiellt plan redovisat hur det fysiska skyddet ska upprätthållas för Clab medan inkapslingsdelen uppförs.</p> <p><i>Fjärde (och sista) yrkandet - Om den sammanbyggda anläggningen Clink</i> SSM har av granskningen konstaterat att SKB:s redovisning speglar anläggningen Clink och dess organisation som bolaget planerar att dessa ska vara utformade då verksamheten tas i rutinmässig drift år 2029. SSM:s slutsats är att SKB på en principiell nivå redovisat vilken verksamhet som ska bedrivas i en tillkommande inkapslingsanläggning samt hur kraven på strålsäkerhet kan komma att uppfyllas för den sammanbyggda anläggningen Clink. SKB har även redovisat hur de avser verifiera att anläggningen uppfyller kraven. SSM gör utifrån detta den samlade bedömningen att det finns förutsättningar för att kraven på strålsäkerhet kopplade till SKB:s yrkande kan bli uppfyllda.</p> <p>Utifrån vår beredning av KTL-ansökan har vi dessutom gjort bedömningen att miljöbalksansökan kan tillstyrkas. Jag utvecklar detta närmre på kommande bilder.</p>
----	--

14	<p>Så, en sammanfattning av våra bedömningar av huruvida SKB iakttagit kraven i miljöbalkens allmänna hänsynsregler</p> <p>Vi bedömer att SKB har förutsättning att uppföra och driva verksamheten i Clab / Clink på ett strålsäkert sätt, dels för att de visat på en förståelse för de krav som följer av verksamheten, att de har förutsättningar att uppfylla myndighetens krav på ledning och styrning samt förmåga att analysera omgivningspåverkan och vidta nödvändiga åtgärder. SSM bedömer därmed att miljöbalkens kunskapskrav uppfylls.</p> <p>SKB har iakttagit miljöbalkens hänsynskrav vid val av plats och utformning av den sökta verksamheten i det som resulterar i samförläggning av inkapslingsanläggningen med Clab samt utökning av mellanlagringskapaciteten</p> <p>SKB har med de tänkta lösningar och planerade åtgärder som har redovisats iakttagit krav på användning av bästa möjliga teknik.</p> <p>SSM bedömer att omgivningspåverkan från anläggningen är tillräckligt utredd för att fatta beslut om tillåtlighet. Dels för att SKB genom beräkningar har visat att dosbegränsningar innehålls vid normal drift, både till människa och för skydd av miljön. SKB har även redovisat åtgärder för att minimera utsläpp. Och dels för att SKB har redovisat åtgärder som avses vidtas för att säkerställa att SSM:s referensvärden klaras vid mindre sannolika händelser och missöden.</p>
15	<p>Angående SKB:s villkorsförslag (förhandlingens punkt 48)</p> <p>SSM har beretts möjlighet att yttra sig till domstolen för att bemöta de kompletteringar som SKB lämnat in till ansökan. I en tidigare komplettering från SKB, kallad komplettering V (fem), hösten 2016, föreslog SKB med anledning av inkomna remissynpunkter en prövotidsperiod på fem år under vilken provisoriska föreskrifter skulle gälla för utsläpp av radioaktiva ämnen från verksamheten.</p> <p>SSM:s uppfattning är att varken särskilda villkor eller delegation avseende strålsäkerhet bör föreskrivas med stöd av miljöbalken. Dessa frågor bör istället regleras genom lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen), strålskyddslagen (1988:220) samt myndighetens föreskrifter. Myndigheten avstyrkte därmed SKB:s förslag om prövotidsvillkor för utsläpp av radioaktiva ämnen från Clink samt övriga, inom ramen för ett tillstånd enligt miljöbalken, föreslagna villkor gällande kontroll av radioaktiva ämnen.</p> <p>SSM välkomnar nu att SKB anser (s. 8, aktbilaga 552) att domstolen inte bör föreskriva villkor i frågor avseende radiologisk påverkan som redan regleras genom myndighetens föreskrifter. SSM tillstyrker således SKB:s beslut om att stryka motsvarande specifika förslag till villkor från bilaga K:1 (aktbilaga 553).</p> <p>SSM är positiv till SKB:s förslag om att inrätta dialogforum med berörda kommuner.</p>