



Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
Box 1104
131 26 Nacka strand

Beslut

Datum: 2015-06-24
Handläggare: Michael Eger
Telefonnr: 08 799 43 14
Diariennr: SSM2015-2076
Dokumentnr: SSM2015-2076-2
Er referens: M 1333-11 Aktbilaga 315

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2015-06-24
REGNR: M 1333-11
AKTBIL: 327

Delyttrande över underlaget i ansökan om slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) bedömer att underlaget till Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall kan betraktas som komplett avseende strålsäkerhetsfrågor.

Ärendet

SSM har av Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt (nedan refererat till som domstolen) anmodats yttra sig över huruvida den ovannämnda ansökan från SKB nu är komplett samt i förekommande fall framställa yrkanden om komplettering eller avvisning.

Av aktbilagorna 312-313 framgår SKB:s senaste kompletteringar till domstolen av den ursprungliga ansökan enligt miljöbalken. Vissa av dessa avser kompletteringsönskemål från domstolens remissinstanser under den inledande granskningen av företagets ansökan, bl.a. från SSM.

Övriga kompletteringar har sin grund i strålsäkerhetsrelaterade förändringar i ansökan enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) angående den föreslagna Clink-anläggningen för inkapsling av använt kärnbränsle, samt företagets tilläggsyrkande om utökad mellanlagring i Clab/Clink.

SSM har bedömt underlaget till SKB:s miljöbalksansökan utifrån ett strålsäkerhetsperspektiv. Vidare omfattar SSM:s bedömning endast om det inlämnade underlaget är tillräckligt komplett för att en prövning i sak enligt miljöbalken kan påbörjas och att ansökan därmed kan kungöras. Detta yttrande innebär därmed inget ställningstagande i själva sakfrågan för den prövning som SSM ska göra enligt kärntekniklagen.

Omfattning

Den verksamhet som SKB ansöker tillstånd om enligt miljöbalken kräver även tillstånd enligt kärntekniklagen. SKB har därför till SSM lämnat in ansökningar om tillstånd enligt den lagen för två kärntekniska anläggningar i slutförvarssystemet: Inkapslingsanläggning och Clab respektive Slutförvarsanläggning för använt kärnbränsle och kärnavfall. Vid SSM:s prövning av dessa ansökningar ska även de krav som följer av strålskyddslagen (1988:220) beaktas.



SSM har av SKB begärt kompletteringar utifrån kärntekniklagens och strålskyddslagens bestämmelser samt de delar av miljöbalken som ska tillämpas vid prövning av tillståndsansökan enligt kärntekniklagen (2 kap. och 6 kap. samt 5 kap. 3 § miljöbalken). Dessa kompletteringar har viss betydelse i sammanhanget eftersom säkerhetsredovisningarna också utgör en del av ansökan enligt miljöbalken.

Föreliggande yttrande avser dock endast de kompletteringar som SKB lämnat i samband med sin ansökan enligt miljöbalken. Dessutom yttrar SSM sig inte till domstolen avseende kompletteringar som har begärts av andra remissinstanser än SSM.

SSM vill också understryka att myndigheten vid sitt ställningstagande att underlaget till miljöbalksansökan är komplett även har beaktat bestämmelsen i 2 kap. 7 § miljöbalken om rimlighetsavvägning, dvs. miljönyttan av ytterligare redovisningar om alternativ i relation till kostnader i pengar och tid för såväl SKB som samhället i stort.

Parallell prövning av ansökningar om tillstånd enligt kärntekniklagen

Tillstånd enligt kärntekniklagen utgör den första fasen i en stegvis process där SSM, efter att regeringen lämnat tillstånd, prövar medgivande för faktiskt uppförande och drift.

Anledningen till detta är att ansökan om att få uppföra något så komplext som en kärnteknisk verksamhet måste lämnas till regeringen många år innan den börjar byggas. Det förutsätts att den referensutformning som ligger till grund för ansökan om tillstånd kommer att utvecklas till en detaljutformning som succesivt justeras med hänsyn till ny kunskap (till exempel angående bergegenskaper i fråga om ett slutförvar) och vidare utveckling av de föreslagna teknikerna i industriell skala.

Då SSM är beredande myndighet och har i uppdrag att rekommendera för regeringen om ansökan bör tillstyrkas eller avslås, är grunden för myndighetens bedömning en prövning av om sökandens principbeskrivningar och säkerhetsredovisningar ger förutsättningar för att verksamheten kan förväntas komma att uppfylla myndighetens krav på säkerhet och strålskydd samt fysiskt skydd. Vid tidpunkten för ett beslut om kungörelse av ansökningarna enligt kärntekniklagen tar myndigheten hänsyn till att, om tillåtlighet medges, vissa kompletteringar i detaljfrågor kommer att ske under den fortsatta stegvisa tillståndsprocessen. SSM:s strålsäkerhetsmässiga bedömning av om ansökan enligt miljöbalken är så pass komplett att en prövning av sakfrågan kan ske, utgår från mer principiella beskrivningar i ansökan än detaljerade redogörelser för frågor som är föremål för sakgranskning inom ramen för prövning enligt kärntekniklagen.

Skälen för bedömningen

Enligt 5 b och 5 c §§ kärntekniklagen ska vid prövning av ärenden enligt den lagen bl.a. 2 kap. (allmänna hänsynsregler) och 6 kap. (miljökonsekvensbeskrivningar) miljöbalken tillämpas. Det innebär att parallellt med den prövning av miljöbalksansökan som domstolen gör utifrån dessa krav ska SSM beakta samma kriterier vid sin prövning av strålsäkerheten enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen.

Då både domstolen och SSM är beredande myndigheter inför regeringens beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken respektive tillstånd enligt kärntekniklagen innebär det att båda har att ta ställning och yttra sig till regeringen om miljökonsekvensbeskrivningen kan godkännas. SSM:s synpunkter och ställningstagande utgår ifrån hur strålsäkerhetsfrågor har hanterats i samrådsprocessen och i miljökonsekvensbeskrivningen.

Enligt SSM:s tolkning innebär kungörelse av en ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning att dessa underlag i princip ska kunna bedömas vara kompletta och att



kvaliteten på dessa principiellt kan accepteras. Om ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning inte uppfyller grundläggande krav för att kunna tas upp till prövning ska nödvändiga kompletteringar begäras in eller om sådana inte lämnas kan ansökan avvisas. Brister som innebär att ansökan avvisas kan vara formfel, som att samråd inte hållits eller att ansökan är av mycket dålig kvalitet och inte går att komplettera till godtagbart skick. Det kan också vara så att ansökan går att komplettera till godtagbart skick och att det då behövs ytterligare en kompletteringsrunda före kungörelse.

Nedan redovisar SSM de aspekter som har varit avgörande för myndighetens bedömning, som remissinstans till domstolen, att miljöbalksansökan är så pass komplett att den kan kungöras.

Samråd

Miljöbalken innehåller inga detaljerade krav på samrådets kvalitet. Att bedöma om samrådsprocessen har uppfyllt lagstiftningens krav blir därmed mycket en fråga om att stämma av mot de formella kraven i 6 kap. miljöbalken. Samtidigt finns det praxis som ger stöd för att dialogen inte bara är en formsak utan att intressenters och andra aktörers synpunkter ska synas och bemötas på ett rimligt sätt.

SSM:s bedömning är att samråd har skett i tid, med rätt parter och behandlat de frågeställningar som samrådskraven gäller. Samrådet kan med hänsyn till ovanstående anses ha genomförts i enlighet med lagstiftningens krav.

SSM har haft möjlighet att föra fram synpunkter under samrådet. Dessutom har samråd skett mellan myndigheten och SKB inom ramen för det forsknings- och utvecklingsprogram som bolaget upprättar enligt 12 § kärntekniklagen. Det samrådet har avsett frågor om system- och säkerhetsanalys och platsundersökningar (Regeringsbeslut M2001/2840/Mk, M2001/2750/Mk, M2001/1469/Mk)

SSM bedömer att det inte finns kvarstående frågor, som myndigheten har lyft vid dessa samråd, som inte har blivit bemötta.

Samtidigt noterar SSM att andra aktörer har framfört synpunkter om en bristfällig samrådsprocess och konstaterar att dessa brister till viss del kan ha påverkat kvaliteten på den miljökonsekvensbeskrivning som inlämnats med tillståndsansökan. SSM bedömer dock inte att sådana eventuella brister är skäl att senarelägga kungörelsen av ansökan sett till hela samrådet och de möjligheter som har funnits att ta del av information och påverka projektet.

Alternativa metoder och platser

Vad gäller alternativa metoder innehåller miljökonsekvensbeskrivningen en översiktlig genomgång av övervägda alternativa metoder med motiv för varför dessa valts bort. SKB anger i miljökonsekvensbeskrivningen att det inte finns några alternativ till KBS-3 då dessa inte är tillgängliga eller i alla delar uppfyller de krav och utgångspunkter som SKB har identifierat för ansökan (ändamålet). För redovisningen av alternativ hänvisar SKB till andra delar av ansökan, vilket enligt praxis tidigare har godtagits.

När det gäller alternativet djupa borrhål, som bygger på en annan typ av säkerhetskoncept och med andra för- och nackdelar jämfört med KBS-3, har SSM efterfrågat en belysning av detta alternativ för att kunna jämföras med KBS-3. Metoden är på ett tidigt utvecklingsstadium och SSM bedömer att det skulle krävas omfattande undersökningar och teknikutveckling för att kunna göra en mer ingående jämförelse mellan djupa borrhål och KBS-3. I en samlad utvärdering behöver den i dagsläget tillgängliga kunskapen och osäkerheter vägas emot den samhälleliga påverkan det skulle innebära att avvakta ytterligare ett antal år med omhändertagandet av det använda kärnbränslet.



Under förutsättning att granskningen av SKB:s redovisning av den långsiktiga strålsäkerheten för ett slutförvar enligt KBS-3 visar att den metoden har förutsättningar att uppfylla myndighetens föreskriftskrav, bedömer SSM att det inte finns anledning att avvisa ansökan på grund av bristande redovisning av alternativa metoder. Detta eftersom det finns sådana osäkerheter förknippade med att avvakta framtagande av djupa borrhål från ett koncept till ett alternativ med motsvarande utvecklingsstadium som KBS-3.

Vad gäller alternativa platser bedöms underlaget i ansökan för jämförelsen mellan kustplatserna i Forsmark och Laxemar vara tillräckligt för att gå vidare med prövningen.

När det gäller inlandsalternativ har SSM efterfrågat och från SKB fått komplettering i frågan om huruvida det finns faktorer som pekar på att det bortvalda alternativet "Hultsfred/Oskarshamn västra" skulle ha haft bättre strålsäkerhetsmässiga förutsättningar än Forsmark för ett KBS-3-slutförvar. Under förutsättning att granskningen av SKB:s redovisning av den långsiktiga strålsäkerheten för ett slutförvar vid den sökta anläggningsplatsen talar för Forsmarks lämplighet, bedömer SSM att det inte finns anledning att avvisa ansökan på grund av den mindre omfattande redovisningen av den strålsäkerhetsmässiga betydelsen för alternativet Hultsfred/Oskarshamn västra.

Samlad bedömning – tydlighet i miljökonsekvensbeskrivningen

Ett syfte med miljökonsekvensbeskrivning är att möjliggöra en samlad bedömning av projektets miljöpåverkan. SSM konstaterar att SKB:s ansökan är omfattande och att många, och i vissa fall stora, kompletteringar har skett i olika omgångar till olika instanser. Mot den bakgrunden har SSM framfört att miljökonsekvensbeskrivningen bör revideras.

SSM konstaterar att SKB har lämnat in en summering av hela ansökan enligt miljöbalken (Bilaga K.10 till ansökningsunderlaget) med kompletteringar och de nya slutsatser dessa leder till. SSM anser dock att miljökonsekvensbeskrivningen som dokument kan, för att olika intressenter i samhället ska kunna förstå och bedöma konsekvenserna av den sökta verksamheten, bli tydligare och mer sammanhållet.

I detta ärende har avdelningschefen för radioaktiva ämnen Johan Anderberg beslutat. Utredare Michael Egan har varit föredragande. I handläggningen har också utredarna Annika Bratt och Anders Wiebert, miljörechtsexperten Tomas Löfgren samt enhetschefen Ansi Gerhardsson deltagit.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Johan Anderberg

Michael Egan



Kopia till
Miljödepartementet
Svensk Kärnbränslehantering AB
Kärnavfallsrådet
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Oskarshamns kommun
Östhammars kommun