

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2022-07-01
MÅLNR: M 7062-14
AKTBIL: 285

Mål nr M 7062-14

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen

mmd.nacka.avdelning3@dom.se

Yttrande över SKB:s yrkanden och villkorsförslag i prövningen av utbyggnad och fortsatt drift av SFR

Bakgrund

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte i december 2014 om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) i Forsmark i Östhammars kommun. SKB lämnade samtidigt in en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen.

Regeringen beslutade i maj 2016, efter en skrivelse från Östhammars kommun, att förbehålla sig rätten att pröva tillåtligheten av den planerade utbyggnaden. I och med regeringens beslut krävdes en tillstyrkan från kommunfullmäktige för att regeringen skulle få tillåta verksamheten.

Kommunfullmäktige i Östhammars kommun tillstyrkte i april 2021 utbyggnaden. Tillstyrkan var dock förenad med ett förbehåll om att regeringen vid en eventuell omprövning av verksamheten åter ska pröva tillåtligheten och då inhämta kommunfullmäktiges tillstyrkan innan tillåtlighet meddelas.

Regeringen beslutade i december 2021 att tillåta verksamheten enligt miljöbalken och gav samtidigt tillstånd enligt kärntekniklagen. Ärendena lämnades därefter åter till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt respektive Strålsäkerhetsmyndigheten för fortsatt prövning.

Den 31 mars 2022 lämnade SKB in en komplettering till mark- och miljödomstolen innehållande bland annat yrkanden och förslag till villkor. Eventuella synpunkter på yrkanden och villkorsförslag ska lämnas till domstolen senast den 15 juni 2022.

Östhammars kommuns synpunkter

Östhammars kommuns huvudfokus vid denna granskning har, precis som vid granskning av ansökan och övriga handlingar i prövningen, varit dels de lokala miljöfrågor som direkt påverkar kommunens medborgare, dels frågor som rör den långsiktiga säkerheten och ansvaret efter förslutning.

Även om Östhammars kommun har tillstyrkt utbyggnaden av SFR så har kommunen under hela prövningen haft synpunkter på villkorsförslagen. I kommunfullmäktiges beslut om tillstyrkan framhölls att kommunen utgår från att SKB i en efterföljande tillståndsprövning kommer att stå fast vid de tillståndsvillkor och åtaganden som presenterats vid handläggningen i mark- och miljödomstolen i frågan om tillåtligheten. Kommunen vill betona att SKB:s villkorsförslag har varit ett viktigt underlag i kommunens beslut om tillstyrkan.

SKB har flera pågående prövningar i Forsmarksområdet som på olika sätt är relaterade till varandra. Östhammars kommun noterar att SKB, såväl i denna prövning som i prövningarna av tillstånd till havsvattenuttag och hamnverksamhet, skjuter fram beslut i viktiga frågor. Det hänvisas även till prövningen av slutförvaret för använt kärnbränsle (Kärnbränsleförvaret) och att vissa frågor lämpligen prövas först i samband med att tillstånd ska meddelas för Kärnbränsleförvaret. Ett exempel är åtgärder för att reducera belastningen av övergödande ämnen på recipienten. Även om det i viss utsträckning kan finnas goda motiv till att skjuta fram beslut i vissa frågor, vill Östhammars kommun betona vikten av att förutsättningarna är väl utredda så att samtliga prövningar kan göras på ett fullgott underlag för den påverkan som respektive anläggning kan ge upphov till. Även de förväntade kumulativa effekter som kan identifieras vid prövningen bör beaktas. Om viktiga frågor skjuts på framtiden kan de komma att få stor påverkan på uppföljningen av tillståndet och även få stora konsekvenser i senare prövningar.

Yrkanden

SKB har i stort vidhållit tidigare framförda yrkanden men har kompletterat yrkandena med ytterligare ett reservationsvis yrkande om dispens enligt artskyddsförordningen samt ett yrkande om verkställighetsförordnande. Östhammars kommun har ingen synpunkt på det reservationsvisa yrkandet om artskyddsdispens. Gällande yrkandet om verkställighetsförordnande anför SKB att eftersom regeringens tillåtlighetsbeslut är bindande vid den nu efterföljande prövningen av tillstånd och villkor i mark- och miljödomstolen, ska tillstånd meddelas och tillståndsprövningen i praktiken ta sikte på skyddsåtgärder och villkor.

Östhammars kommun anser inte att regeringens tillåtlighetsbeslut och att den efterföljande prövningen ska ta sikte på skyddsåtgärder och villkor i sig motiverar ett verkställighetsförordnande. Behovet av skyddsåtgärder för att hindra och motverka oacceptabel påverkan på människors hälsa och omgivande miljö är nu föremål för prövning och kan bli föremål för överprövning. Även om behovet av att erbjuda slutförvarskapacitet inom kort är angeläget och SKB är beredda att ställa ekonomisk säkerhet är det för Östhammars kommun angeläget att det, för det fall det meddelas verkställighetsförordnande, meddelas villkor och krav på skyddsåtgärder som säkerställer att det inte kan uppkomma en oförutsedd och oacceptabel påverkan i omgivningen. Kommunen vill åter betona att kommunen inför sitt beslut om tillstyrkan har utgått från att SKB i en efterföljande tillståndsprövning ska stå fast vid de tillståndsvillkor och åtaganden som presenterats vid handläggningen i mark- och miljödomstolen i frågan om tillåtligheten.

Förslag till villkor

Östhammars kommun noterar att SKB nu föreslår ett antal ändringar i de villkorsförslag som presenterades i samband med prövningen av tillåtligheten, senast vid huvudförhandlingen hösten 2019. SKB har i vissa delar tillmötesgått synpunkter som framförts av kommunen. Kommunen har inga synpunkter på villkorsförslag 1-3, 6-7, 9, 12-14 samt 16-19 och nedan redogörs närmare för kommunens syn på övriga villkor.

Utsläpp till luft (tidigare villkorsförslag 11 som nu utgår)

SKB föreslår att det tidigare föreslagna villkoret om krav på att maskiner och fordon ska uppfylla Trafikverkets generella miljökrav eller motsvarande krav ska utgå med hänvisning till att det inte är lämpligt att hänvisa till Trafikverkets generella krav i villkor som avses gälla under lång tid. SKB anför att de kvarstår vid åtagandet att ställa höga miljökrav på maskiner och fordon och hänvisar även till villkor 17 om energiförbrukning och klimatpåverkande gaser. Östhammars kommun noterar att SKB gör detta åtagande och har med det i beaktande inga synpunkter på att villkoret utgår.

Etablering av bulleralstrande arbeten (villkor 4)

SKB har föreslagit ett villkor om när under året som bulleralstrande arbeten får påbörjas. Östhammars kommun är positivt till villkorsförslaget men har redan tidigare framfört ett önskemål om ett förtydligande gällande vad som avses med ”ytterligare åtgärder” i villkorsförslagets sista mening.

SKB omformulerade i samband med huvudförhandlingen hösten 2019 denna del av villkoret genom ett tillägg om likartad typ av buller. Kommunen anser dock att det behövs ett förtydligande även gällande bullernivåer och att villkoret bör kompletteras med en skrivning om nivåer, till exempel ”... arbeten med likartad typ av buller och bullernivåer”.

Transporter (villkor 5)

SKB har föreslagit en omformulering i villkor 5 gällande definitionen av till och från vilket område transportererna ska regleras. Den tidigare formuleringen ”anläggningsområdet för SFR” har ersatts av ”Forsmarks industriområde” för att inte även reglera den tunga trafiken inom industriområdet. Östhammars kommun har inga synpunkter på denna omformulering.

SKB har även föreslagit ett tillägg i villkoret som innebär att ett större antal tunga transporter till och från SFR, efter godkännande från tillsynsmyndigheten, får göras under kvällar och helger. Östhammars kommun anser att det föreslagna tillägget bör utgå då kommunens bedömning är att det bör gå att planera verksamheten så att man kan undvika tung trafik utanför de angivna tiderna. SKB anför som ett argument för tillägget att det till exempel i vissa produktionscykler med gjutning krävs kontinuerlig försörjning med betong. Då det i SKB:s ansökan om tillstånd ingår tillverkning av betong anser kommunen inte att SKB anger några tungt vägande skäl som gör att kommunens bedömning är orimlig.

Tunga transporter på väg och de störningar som det innebär för boende längs vägarna har genom hela prövningen varit en viktig fråga för Östhammars kommun. Kommunen vill åter betona att de villkorsförslag som SKB lämnat tidigare i prövningen utgjort ett viktigt underlag för kommunens tillstyrkan.

Östhammars kommun har tidigare framfört att det hade varit önskvärt med ett villkor eller tydligare åtagande från SKB gällande transporter av bergmassor sjövägen. Kommunen anser fortsatt att ett villkor om prioritering av sjötransporter bör ingå i tillståndet. Eftersom SKB nu anför att fortsatta utredningar har bekräftat att förutsättningarna för sådana sjötransporter är goda bör SKB kunna godta en reglering gällande sjötransporter. Ett sådant villkor, eller tillägg till villkor 5, skulle kunna lyda enligt följande:

SKB ska så långt möjligt transportera bergmassor sjövägen. SKB ska i den årliga miljörapporten redovisa andelen bergmassor som transporterats land- respektive sjövägen och skälen till varför det inte varit möjligt att transportera bergmassor sjövägen.

Kommunen uppfattar i vart fall att SKB åtagit sig att tillse att transport av bergmassor så långt möjligt sker sjövägen och att i den årliga miljörapporten redovisa hur massorna har transporterats och en förklaring till fördelningen mellan sjö- och vägtransporter.

Arbeten i vatten (villkor 8)

SKB har föreslagit ett villkor om åtgärder för att minimera grumling vid arbeten i vatten. Östhammars kommun står kvar vid tidigare framförd synpunkt om att villkor 8 är alltför vagt och inte innebär några regelrätta krav på vidtagande av försiktighetsmått och vilken effekt de ska ha. Kommunen har tidigare ställt sig bakom Länsstyrelsen i Uppsala läns förslag att reglera när under året som grumlande arbeten i vatten får utföras och kommunen står kvar vid sin synpunkt även i denna del. Om det inte bedöms möjligt att begränsa grumlande arbeten till tiden mellan 1 december och 31 mars anser kommunen att villkoret åtminstone behöver förtydligas.

I sammanhanget vill kommunen även understryka vikten av att hantera eventuella kumulativa effekter vid arbeten i vatten. Både den ändring som föreslås i SKB:s komplettering av hamnansökan (enligt samrådsunderlaget) och uttaget av havsvatten riskerar att orsaka grumling i samma område som utbyggnaden av SFR. Med beaktande av att SKB yrkar verkställighetsförordnande är det angeläget att den samlade förväntade påverkan kan bedömas för att kunna bedöma behov av skyddsåtgärder i detta mål.

Utsläpp av länshållningsvatten (villkor 10)

Östhammars kommun har inga synpunkter på det föreslagna villkoret men vidhåller tidigare framförd synpunkt om att det även bör finnas ett villkor om utsläpp av länshållningsvatten under drift- och utvecklingsskedet. Om SKB inte presenterar ett sådant förslag bör åtminstone ett förtydligande lämnas gällande varför SKB inte bedömer det motiverat. Även om olja och suspenderade ämnen inte är ett problem under dessa senare skeden bör det, enligt kommunens uppfattning, finnas andra miljöstörande ämnen som behöver övervakas.

Rening av kväveförorenat vatten från bergarbeten (villkor 11)

SKB har föreslagit ett nytt villkor om rening av kväve från lakvatten från bergupplag och, om möjligt, från länshållningsvatten under byggskedet. Rening av lakvatten ingick tidigare som en del av villkor 9.

Östhammars kommun är positivt till att det numera även finns ett villkor som omfattar kväverening av länshållningsvattnen men anser att villkoret är för otydligt formulerat. Otydligheten gäller främst när det kan anses vara möjligt att rena länshållningsvattnet på kväve. Det framgår inte vem som gör denna bedömning eller var gränsen går för om det kan anses vara möjligt. Kommunen anser att villkoret behöver förtydligas, alternativt bör tillsynsmyndigheten ges ett bemyndigande kopplat till detta.

Kommunen anser även att villkoret är otydligt gällande när behandlingen av lakvatten från berggupplag och länshållningsvattnen under byggskedet får avbrytas. I denna del finns dock ett bemyndigande till tillsynsmyndigheten (bemyndigande B.6) men kommunens bedömning är att en ökad tydlighet i villkoret skulle förenkla för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet.

Kommunen är positivt till de utsläpps begränsande åtgärder som villkoret innebär men anser att ansökan behöver kompletteras med information om vilka reningsmetoder som avses att användas eller åtminstone vilka alternativ som undersökts. I det tidigare villkorsförslaget skulle lakvattnet renas på kväve i avloppsreningsverket i Forsmark. SKB anför i sitt yttrande att de har undersökt andra möjliga sätt att omhänderta kväveförorenat vatten men redovisar inte vilka dessa sätt är.

Kompensation för habitatförlust för fisk vid utfyllnad av vatten (villkor 15)

Utfyllnaden av vattenområde för att skapa verksamhetsytter för framförallt lagring och hantering av bergmassor orsakar permanent förlust av grundområden som är viktiga för fiskproduktionen. SKB har föreslagit ett villkor om att betala en fiskeavgift eller, i eget val, vidta lokala fiskevårdande åtgärder för motsvarande belopp. Villkoret är delvis omformulerat sedan huvudförhandlingen 2019.

Östhammars kommun anser att det ska vidtas lokala fiskevårdande åtgärder istället för att betalas en fiskeavgift och att villkoret bör justeras i enlighet med detta.

Kommunen anser vidare att villkoret bör omformuleras så att åtgärderna ska godkännas av tillsynsmyndigheten innan de genomförs och inte enbart redovisas till myndigheten i efterhand.

Kommunen vill även uppmärksamma på att det i villkoret står Öresundsgrepen och inte Öregrundsgrepen som antas vara den vattenförekomst som åsyftas.

Bemyndigande till berörd tillsynsmyndighet

Östhammars kommun har inga synpunkter gällande bemyndigande B.2-B.5.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande från SKB gällande bemyndigande B.1. Det är för kommunen inte tydligt vad som avses och om det är kopplat till ett visst villkor.

Angående bemyndigande B.6 anser kommunen, i enlighet med ovan framförda synpunkter, att om villkoret ska bibehålla den föreslagna formuleringen bör det kompletteras så att det även omfattar beslut om huruvida det är möjligt att rena länshållningsvattnet på kväve eller inte.

Angående bemyndigande B.7 anser kommunen, även det i enlighet med ovan framförda synpunkter, att tillägget som gör att det behövs bör utgå och därmed finns det inte heller ett behov av bemyndigandet.

Kommunen anser att det behövs ett bemyndigande gällande de lokala fiskevårdande åtgärderna i villkor 15.

Prövotid och utredningsföreskrifter

SKB föreslår att frågan om åtgärder för att reducera belastningen av övergödande ämnen på recipienten skjuts upp under en prövotid. Under prövotiden ska SKB följa upp och bedöma utsläppet av övergödande ämnen från lakvatten från bergupplag och länshållningsvatten från bergarbeten. SKB föreslår att de senast ett år efter att domstolen avgjort frågan om tillstånd till Kärnbränsleförvaret ska presentera förslag på åtgärder för kompensation för både SFR och Kärnbränsleförvaret.

SKB anför bland annat att eventuell lokal kvävepåverkan från länshållningsvattnet under utbyggnadsarbetena kommer att undvikas eftersom utsläppspunkten kommer att placeras så att flödet späds följer kylvattenströmmen till kärnkraftverket. Även om kommunen kan hålla med om att det uppstår en minskad lokal påverkan till följd av kylvattenströmmen anser kommunen inte att det är ett argument för att skjuta fram genomförandet av åtgärder. Den höga genomströmningen, och därmed utspädningen, förändrar inte den totala mängden kväve som tillförs vattenförekomsten. Kommunen anser, med utgångspunkt i de kväveutsläpp som SKB redogjort för i bilaga SFR-U K:16, att utsläppen från SFR måste anses utgöra en väsentlig del av de sammanlagda kväveutsläppen och att skyddsåtgärder bör övervägas.

SKB framhåller i sitt yttrande att bolaget har för avsikt att i första hand, så långt det är rimligt, reducera belastningen av övergödande ämnen på recipienten genom utsläpps begränsande åtgärder i den egna verksamheten. Östhammars kommun uppfattar att förändringarna i villkorsförslag 9 och 11 innebär att SKB har för avsikt att vidta åtgärder för att uppnå en bättre kväverening och därmed minska behovet av kompensation. Kommunen är naturligtvis positivt till dessa utsläpps begränsande åtgärder men anser att de eventuella kompensationsåtgärder som behövs med anledning av SFR bör hanteras inom denna prövning.

Östhammars kommun kan acceptera att frågan om kumulativa effekter hanteras i prövningen av Kärnbränsleförvaret men ställer sig frågande till det SKB anför om att åtgärder i recipienten naturligt hänger ihop med Kärnbränsleförvaret. Kommunen har även uppfattat att det för Kärnbränsleförvaret pågår utredningar om bergguttag med metoder som skulle innebära att det används mindre sprängmedel och därmed blir mindre kväveutsläpp. Det är naturligtvis positivt om kväveutsläppen minskas men det förstärker ytterligare kommunens tveksamhet till bedömningen om att åtgärderna naturligt hänger ihop med Kärnbränsleförvaret.

SKB anför att de alltjämt har för avsikt att anlägga en våtmark eller vidta andra åtgärder för att reducera den generella belastningen av övergödande ämnen på recipienten. Östhammars kommun ställer sig därför frågande till anledningen för att skjuta upp dessa åtgärder. Det är svårt att bedöma exakt vilken rening en våtmark eller andra kompensationsåtgärder kommer att ha och ett tidigare

anläggande innebär en möjlighet att utvärdera dess funktion. Åtgärden eller åtgärderna bör kunna utformas och dimensioneras efter beräkningar av kväveutsläpp. Om tidigare beräkningar inte längre är aktuella bör SKB ha det underlag och den kunskap som krävs för att göra nya beräkningar.

Östhammars kommun anser inte att det finns tillräckliga skäl för att skjuta fram frågan om kompensation. Det kväve som har sitt ursprung i den här aktuella verksamheten bör, enligt kommunens bedömning, hanteras inom denna prövning. Om det ändå kan anses finnas skäl för prövotid motsätter sig kommunen att prövotiden kopplas till prövningen av Kärnbränsleförvaret. SKB:s förslag om att prövotidsutredningen ska redovisas senast ett år efter att domstolen avgjort frågan om tillstånd till Kärnbränsleförvaret är en oviss tidpunkt som inte borde vara förenlig med bestämmelsen för uppskjutande av frågor vilken anger att den uppskjutna frågan ska avgöras så snart som möjligt. Med denna utformning av prövotiden är sannolikheten stor att redovisningen sker först när SFR är utbyggt och kväveutsläppen upphört.

Det är av stor vikt för kommunen att åtgärder vidtas för att minimera kvävebelastningen på Öregrundsgrepen. I kommunfullmäktiges beslut om att tillstyrka utbyggnaden betonade kommunen vikten av att målet med kompensationsåtgärderna specificeras vid en eventuell tillståndsprövning men istället skjuter SKB ytterligare på frågan. Kommunen vill åter betona att de villkorsförslag som SKB lämnat tidigare i prövningen utgjort ett viktigt underlag för kommunens tillstyrkan.

Övriga synpunkter

SKB:s övriga ansökningar avseende planerade verksamheter i Forsmark

Östhammars kommun är positivt till att SKB ansökt om havsvattenuttag samt om utökad hamnverksamhet. De båda föreslagna verksamheterna hanterar viktiga problem som kommunen lyft under processen; tillgången på färskvatten och trafikrelaterade störningar för boende längs vägarna till Forsmark.

Gällande hamnverksamhet uppfattar dock kommunen att det, kopplat till prövningen av SFR, finns en otydlighet gällande bergupplag för bergmassor från Kärnbränsleförvaret inför utskeppning via hamnen. Det hade varit önskvärt med ett tydliggörande från SKB gällande eventuellt behov av upplagsytor för bergmassor från Kärnbränsleförvaret inom SFR:s verksamhetsområde. Kommunen uppfattar att sådana upplagsytor inte omfattas av den här aktuella ansökan.

Kommunen har förståelse för SKB:s önskemål om en samordnad prövning för dessa tre ansökningar med tanke på hur starkt beroende SFR-utbyggnaden är av de två andra verksamheterna. Även om kommunen i grunden är positivt till de ansökta verksamheterna vill kommunen betona vikten av att förutsättningarna är väl utredda i respektive mål så att samtliga prövningar grundas på ett fullgott underlag.

Naturgrus

SKB har tidigare angett att uttag av naturgrus kommer att minimeras genom att de bergmassor som tas ut i projektet kommer att återanvändas i anläggningen. I

sitt yttrande anger SKB nu att de, av produktionstekniska skäl, behöver ha möjlighet att använda naturgrus som ballast i sprutbetong. För övriga betongfraktioner kvarstår SKB:s åtagande om att undvika användning av naturgrus.

Östhammars kommun har förståelse för detta men anser att det är önskvärt med ett åtagande om att redovisa eventuell användning av naturgrus samt motiv för detta, förslagsvis i den årliga miljörapporten.

Upptag av feldeponerat avfall

SKB har uppgett att det så kallade feldeponerade avfallet ska tas upp från SFR innan utbyggnaden påbörjas. Östhammars kommun har uppfattat att det kan komma att innebära behov av åtminstone tillfällig förvaring av avfallet inom SFR:s verksamhetsområde ovanjord innan det transporteras vidare till Studsvik. Kommunen anser att det behövs ett förtydligande från SKB om upptaget och dess eventuella påverkan på SFR-utbyggnaden.

Kommunens fortsatta roll och finansiering

Östhammars kommun anser sig ha befogad rätt till insyn i utvecklingen av SFR även efter det att ett eventuellt tillstånd enligt miljöbalken har meddelats och har genom åren återkommande betonat vikten av kommunens fortsatta roll. Det gäller dels den fortsatta stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen men även andra områden där kommunen och dess medborgare påverkas. Ett sådant område där kommunen (eller dess framtida motsvarighet) förväntas få en viktig roll är gällande det långsiktiga informationsbevarandet, det vill säga informationsbevarande efter förslutning av SFR.

Genom sitt förbehåll i tillstyrkan av verksamheten vill kommunfullmäktige säkerställa kommunens roll i eventuella framtida beslutsprocesser. Med anledning av de osäkerheter som finns kopplade till tidsplanen och eventuella behov av anläggningen för icke-kärntekniskt avfall, bedömer Östhammars kommun att förutsättningarna kan komma att ändras och därmed leda till en omprövning av verksamheten innan förvaret försluts.

Det är av avgörande betydelse för Östhammars kommun att även efter att tillstånd meddelats ha möjlighet att vara en aktiv part i slutförvarsfrågan. En förutsättning för kommunens deltagande är att arbetet är fullt ut finansierat med externa medel så att kommunens medborgare/skattebetalare inte belastas med kostnaderna för hanteringen av ett nationellt problem.