



Internt beslut

Datum: 2016-01-21
Ärende: SSM2011-1135 / SSM2015-279
Dokumentnr: 16-156
Handläggare: Michael Egan
Telefon: +46 8 799 43 14

Kungörelse av SKB:s ansökningar om tillstånd enligt kärntekniklagen för slutförvaret respektive Clink

Strålsäkerhetsmyndighetens beslut

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) bedömer att underlaget till SKB:s ansökningar är tillräckligt komplett för att kungöra ansökan för offentlig granskning.

Ärendet

Den 16 mars 2011 lämnade SKB in ansökningar om tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, även kallad kärntekniklagen, för att bygga och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle vid Forsmark i Östhammars kommun samt en inkapslingsanläggning knuten till det befintliga mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab) i Oskarshamns kommun. Företaget kallar den planerade sammanslagna anläggningen för mellanlagring och inkapsling för Clink.

I enlighet med 5 c § kärntekniklagen ingick en miljökonsekvensbeskrivning i SKB:s båda ansökningar. Det anges i 6 kap. 8 § miljöbalken, vilken tillämpas i samband med tillståndsprovning enligt kärntekniklagen, att om en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats i ett ärende som rör en verksamhet som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall ärendet kungöras. Som beredande myndighet för tillståndsprovningen enligt kärntekniklagen är SSM ansvarig för att bestämma om och när det är lämpligt att kungöra dessa ansökningar.

Kungörelse innebär att SSM bedömer att en ansökan i princip är komplett och att myndigheten principiellt accepterar kvaliteten på ansökan som grund för en bedömning i sakfrågor. SSM som granskningsinstans och beredande myndighet inför regeringens beslut kan rekommendera regeringen att avvisa SKB:s ansökningar enligt kärntekniklagen, men SSM kan inte avstå från att kungöra dessförinnan.

SSM kan däremot komma fram till bedömningen att ansökan inte uppfyller grundläggande krav för att kunna tas upp till provning och att ytterligare kompletteringar eller förtydligande behövs. Även om det inte är något som hindrar att kompletterande information för att belysa särskilda frågor begärs efter att kungörelse gjorts, är det normalt att inte kungöra om det finns behov av väsentliga fördjupningar eller om det saknas viktiga delar av underlaget för att kunna fatta beslut om kravuppfyllelse.



Skälen för beslutet

I myndighetens riktlinjer avseende förväntningar vid beredning av tillstånd (STYR2011-131) anges att syftet med tillståndsprovning (och således krav på underlaget till ansökningar) är att myndigheten ska bedöma om verksamheten kan förväntas bli utformad och bedriven på ett sätt att strålsäkerhetskraven uppfylls. En grundläggande princip är att om konstruktionsprinciper och konstruktionslösningar inte kan förväntas vara beprövade under de förhållanden som motsvarar dem som kan förekomma under den avsedda användningen i en anläggning, ska teknik vara utprovad eller utvärderad. Utprovningen och utvärderingen ska utföras på ett sätt som visar att konstruktionen har den tålighet, tillförlitlighet och driftstabilitet som behövs.

Det finns ingen etablerad praxis avseende tillämpning av SSM:s föreskrifter, tillhörande krav eller miljöbalken vid tillståndsprovning för verksamheter som de som SKB har ansökt om tillstånd för, i samband med det slutliga omhandertagandet av använt kärnbränsle. Dessutom kan det konstateras att STYR2011-131 utvecklades med särskild hänsyn till frågor som berör strålsäkerhet under drift (dvs. det vanligaste övervägandet vid SSM:s tillsyn). Frågor avseende utprovning/utvärdering av konstruktionslösningar som motsvarar det långsiktiga strålskyddet och säkerheten efter slutförvarets förslutning utgör en särskild utmaning vid en bedömning av tillräcklighet hos ansökningarnas underlag.

Motsvarande innehåll i de konstruktionsbeskrivningar och säkerhetsanalyser som underbygger SKB:s ansökningar enligt kärntekniklagen, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen, är komplext och mycket omfattande. I beredningen inför regeringens beslut har SSM genomfört en grundlig granskning av underlaget som SKB har lagt fram i sina ansökningar. Ansökningarna har kompletterats av SKB på myndighetens begäran i frågor som rör strålsäkerhet under uppförande och drift av de två föreslagna anläggningarna, långsiktigt strålskydd och säkerhet hos slutförvaret efter förslutning, samt uppfyllelse av särskilda krav kopplade till tillämpning av miljöbalken inom ramen för tillståndsprovning enligt kärntekniklagen. Även SKB:s motsvarande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken har kompletterats av företaget, delvis som svar på strålsäkerhetsrelaterade frågor som har framförts av SSM.

Vid två tillfällen (den 12 oktober 2012 och den 9 april 2015) har ett beslut fattats inom ramen för tillståndsprovningsprojektet om att inleda myndighetens fördjupade sakgranskning av SKB:s ansökningar. Det tidigare beslutet (se dokument 11-689) handlade om *"de områden där så kan ske i avvaktan på att SKB bemöter begärda kompletteringsbegäran"*, vilket ledde fram till att SKB:s ansökan om att bygga slutförvaret skickades ut på den andra fasen av myndighetens nationella remiss (dvs. avseende ansökans sakinnehåll) den 28 april 2014. Myndighetens beslut att gå vidare med materiell prövning i dessa frågor kan ses som en bedömning att detta var nödvändigt för att överväga hur osäkerhet hos vissa specifika förhållanden, händelser och processer bidrar till en helhetsbedömning av barriärsystemets förmåga att upprätthålla strålsäkerhet efter förslutning, och därmed att utreda behovet av eventuell ytterligare komplettering.

Det senare projektbeslutet (se dokument 11-712) gällde endast Clink-ansökan, där en omfattande revidering av ansökans underlag (tillsammans med vissa ändringar i SKB:s yrkanden) lämnades till myndigheten i början av 2015. Den andra fasen av myndighetens nationella remiss angående Clink-ansökan påbörjades den 20 maj 2015.

Som följd av dessa beslut och relaterat granskningsarbete har tillståndsprovningsprojektet under 2015 kommit fram till att underlaget till SKB:s säkerhetsanalys för uppförande och drift av de två föreslagna anläggningarna är tillräckligt komplett för att göra en helhetsbedömning i enlighet med STYR2011-131. Internt samråd kring granskningsrapporter avseende dessa frågor planeras påbörja under februari 2016.



Beträffande SKB:s redovisning av långsiktigt strålskydd och säkerhet hos slutförvaret har SSM fortsatt identifiera kompletteringsbehov, eller behov av förtydligande, fram tills slutet av 2015. I dagsläget kan tillståndsprövningsprojektet inte helt utesluta ett behov av ytterligare komplettering under den pågående tillståndsprövningen. Projektet har dock kommit fram till att SKB:s underlag nu är tillräckligt omfattande för att kunna ta ställning i frågan om huruvida den planerade verksamheten har förutsättningar för att uppfylla myndighetens krav på långsiktig strålsäkerhet. Denna verksamhet innefattar även företagets planer för att vidare utveckla konstruktionsförutsättningar och platsanpassade lösningar, samt att fördjupa kunskap efter ett eventuellt regeringstillstånd lämnas (se t.ex. Bilaga VU till slutförvarsansökan).

Att det kan finnas återstående behov av teknikutveckling och inhämtning av kunskap är i princip förenligt med den stegvisa prövningsprocessen enligt kärntekniklagen inför ett eventuellt medgivande för faktiskt uppförande och drift av de föreslagna anläggningarna. Anledningen till detta är att det förutsetts att den referensutformning som ligger till grund för ansökan om tillstånd kommer att utvecklas till en detaljutformning som succesivt justeras med hänsyn till (bl.a.) mer detaljerad kunskap kring bergegenskaper och vidare utveckling av tekniken i industriella skala.

Exempel på frågor där myndighetens bedömningar vilar på en balans mellan information som SKB har lämnat i samband med ansökan, företagets planer för att fylla återstående kunskapsluckor vid senare steg i fortsatt prövning efter ett eventuellt regeringstillstånd medges, samt resultat från säkerhetsanalysen inkluderar:

- Möjligheten att tillverka och kontrollera slutförvarets tekniska barriärer enligt antaganden i SKB:s angivna referensutformning.
- Möjligheten att genomföra deponeringssekvensen med tillräcklig kvalitet.
- Samspelet mellan processer som kan påverka degradering av de tekniska barriärerna.

SSM bidrar även som remissinstans i mark- och miljödomstolens handläggning av SKB:s motsvarande ansökan enligt miljöbalken. Den 24 juni 2015 yttrade sig myndigheten till domstolen över frågan om huruvida SKB:s ansökan enligt miljöbalken ska betraktas som komplett i frågor som rör strålsäkerheten (SSM2015-2076-2). I yttrandet drog SSM slutsatsen att i frågor om SKB:s samrådsprocess samt företagets redovisning av alternativa metoder och platser bör företagets ansökan enligt miljöbalken betraktas som tillräckligt komplett avseende strålsäkerhetsrelaterade frågor för att gå vidare till fortsatt handläggning i sak. När det gäller alternativa metoder bedömde myndigheten att det skulle krävas omfattande undersökningar och teknikutveckling för att kunna göra en mer ingående jämförelse mellan djupa borrhål och KBS-3 och att den i dagsläget tillgängliga kunskapen och osäkerheter behöver vägas emot den samhällsliga påverkan det skulle innebära att avvakta ytterligare ett antal år med omhändertagandet av det använda kärnbränslet. En sådan samlad utvärdering förutsätter att ärendet går vidare till prövning.

Mark- och miljödomstolen har sedan beslutat (aktbilaga 347 i Mål nr M 1333-11 vid Nacka tingsrätt) att handläggningen av målet ska fortsätta och att kungörelse av SKB:s ansökan enligt miljöbalken ska ske. Liksom domstolen har SSM inte tagit ställning till huruvida SKB:s miljökonsekvensbeskrivning bör godkännas. Myndigheten bedömer ändå att prövning i sak kan bidra till att klargöra vissa av de mest omtvistade frågorna som berör ett slutligt ställningstagande kring huruvida det finns förutsättningar för att uppfylla strålsäkerhetskraven samt strålsäkerhetsrelaterade aspekter av de allmänna hänsynsreglerna.



Sammantaget bedömer projektledningsgruppen för SSM:s tillståndsprövning att myndigheten principiellt kan acceptera omfattningen av och kvaliteten på SKB:s båda ansökningar som grund för en kungörelse för offentlig granskning.

I detta ärende har myndighetens beställarombud för tillståndsprövningsprojektet Johan Anderberg beslutat. Projektledaren Ansi Gerhardsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har samtliga medlemmar i projektledningsgruppen (Michael Egan, Annika Bratt, Lena Sonnerfelt, Ernesto Fumero och Daniel Kjellin) deltagit.

STRÅLSÄKERHETSMYNDIGHETEN

Johan Anderberg
Avdelningschef R
Beställarombud TPP

Ansi Gerhardsson
Enhetschef RS
Projektledare TPP