



Projektplan

Datum: 2013-09-20
Dokumentnr: 13-749
Version 2

Författad av: Ansi Gerhardsson
Fastställd av: Johan Anderberg

Plan för projektet Tillståndsprövning av slutförvar för använt kärnbränsle (TPP)

Inledning

Denna projektplan är en uppdatering av den projektplan som togs fram inför att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) den 16 mars 2011 tog emot Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) ansökan enligt kärntekniklagen att uppföra en inkapslingsanläggning i anslutning till Clab och ansökan enligt kärntekniklagen om tillstånd att uppföra, inneha och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle. Samtidigt lämnade SKB in en ansökan till mark- och miljödomstolen för de verksamheter inom slutförvarssystemet som är tillåtlighets- och tillståndspliktiga enligt miljöbalken.

Projektet bemannas av kompetenser från hela myndigheten, samt vid behov av inhyrda konsulter.

Bakgrund

Tillståndsprövningsprojektet är ett GD-projekt.

GP 3. 2011

Projektets övergripande uppdrag är att hantera SKB:s ansökningar inom ramen för kärnbränsleprogrammet från och med att de överlämnas till SSM till och med att myndighetens yttranden överlämnas till regeringen respektive miljödomstolen. Se projektplan.

SSM bereder ansökningarna enligt kärntekniklagen inför regeringens tillståndsprövning (24 § förordningen [1984:14] om kärnteknisk verksamhet). Detta sker genom granskning av tillståndsansökningarna vilken resulterar i yttranden och granskningsrapporter till regeringen.

SSM är även remissinstans till mark- och miljödomstolen (MMD) och förväntas lämna yttrande dels när det gäller behov av kompletteringar och dels i sak inför huvudförhandlingarna som domstolen kommer att hålla.

En stegvis process

Konstruktion, uppförande och idrifttagning av kärntekniska anläggningar är processer som tar lång tid att genomföra. Detaljkonstruktionsunderlagen finns vanligen inte framtagna



vid ansökningstillfället. Dessutom kan tänkta konstruktionslösningar komma att förändras under tiden. Vidare kan problem uppkomma under uppförandefasen som leder till att andra lösningar måste tillgripas. Det är därför nödvändigt med en stegvis prövning, vilket även rekommenderas av IAEA och dessutom är i enlighet med internationell praxis sedan lång tid.

Den stegvisa licensieringsprocessen kan beskrivas som att bestå av beslut i 5 steg: (1) tillstånd att uppföra, inneha och driva anläggningarna, (2) tillstånd att inleda uppförandefasen, (3) tillstånd för provdrift, (4) tillstånd för rutinmässig drift och slutligen (5) tillstånd för avveckling och/eller förslutning.

Den här granskningen är det första steget i licensieringsprocessen och därmed ett viktigt steg i och med att det utgör sista tillfället för ett brett samhällligt engagemang genom MKB-processen, myndighetens nationella remiss och det kommunala vetot för de två berörda kommunerna. Nästkommande steg berör främst SSM och SKB.

Det första steget är även av särskild betydelse eftersom ett flertal viktiga beslut ingår, bland annat avseende metod- och platsval. Stort fokus kommer att läggas på SKB:s argument för val av plats för slutförvaret i jämförelse med andra undersökta platser. Alla detaljer när det gäller uppförande och drift kommer inte att kunna redovisas i SKB:s ansökningar. Däremot måste SKB göra troligt att de kommer att kunna uppföra och driva anläggningen så att ställda krav uppfylls och så att anläggningen kan uppföras på ett sådant sätt att säkerheten för ett i framtiden förslutet förvar blir tillräckligt hög. Stort fokus kommer därför att läggas på centrala antaganden i analysen av den långsiktiga säkerheten (SR-Site), i detta steg. Följande steg i processen är mer fokuserade på själva genomförandet av projektet och handlar i första hand om att SKB, i varje steg i uppförande- och driftsfasen, måste visa att de antaganden som ligger till grund för tillståndet fortfarande är relevanta och att genomförandet så långt har genomförts i enlighet med villkoren i tillståndet.

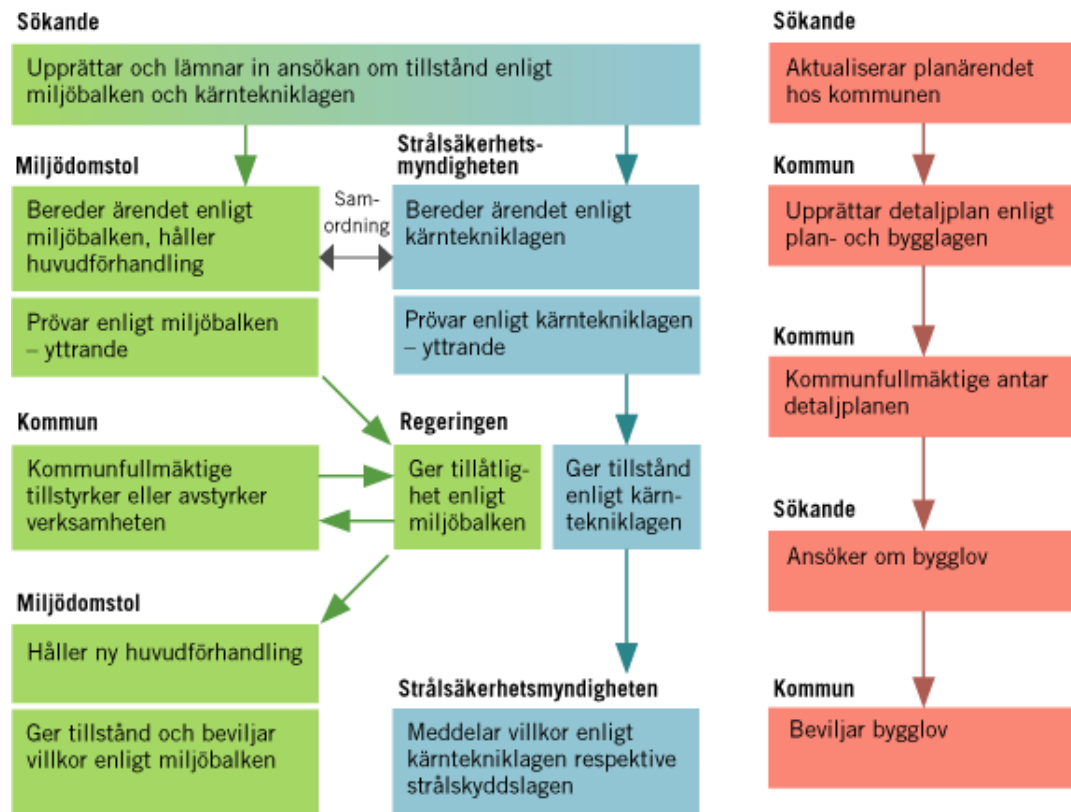
Uppdraget

TPP:s uppdrag är att bereda två tillståndsärenden och ett remissärende (till MMD) i enlighet med myndighetens ledningssystem. Syftet med myndighetens beredning av ärendena är att bedöma om verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven på ett sådant sätt att säkerhets- och strålskyddskraven, kraven på fysiskt skydd och nukleär icke-spridning samt de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Denna bedömning ska grundas på ingående granskning av ansökningshandlingarna, vid behov egna utredningar och analyser samt de yttrande som inkommit i ärendet.

Beredningen ska ske med stöd av och i enlighet med SSM:s ledningssystem, framför allt processen Tillståndspröva och delprocessen Granska. Detta innebär att resultatet av prövningen är beslut om att tillstyrka eller att avstyrka tillståndsansökan. Om myndigheten tillstyrker ansökan och föreslår att regeringen beviljar tillstånd enligt kärntekniklagen ska myndigheten även föreslå att regeringen beslutar om tillståndsvillkor som möjliggör fortsatt stegvis prövning.



Nedanstående bild visar processen för tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen och miljöbalken.



Källa: Kärnavfallsrådet

Projektets mål

Effektmål - nytta

Anläggningar som hanterar och lagrar radioaktiva ämnen ska drivas på ett säkert sätt så att det inte inträffar incidenter som kan leda till överskridande av dosgränser för personal och allmänhet och så att stråldoserna hålls så låga som det rimligen är möjligt samt så att miljöns skyddas.

Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall ska slutförvaras på ett strålsäkert sätt så att varken nuvarande eller kommande generationer kan komma till skada.

Projektmål

Projektets mål är att leverera vederhäftiga yttranden med hög vetenskaplig kvalitet till regeringen och domstolen över SKB:s ansökningar avseende slutförvarssystemet för använt kärnbränsle, samt till regeringen ett sammanfattande yttrande över slutförvarssystemet.

Delmål

Yttrande till MMD i kompletteringsfrågan

Ett yttrande till MMD i kompletteringsfrågan levererades den 29 oktober 2012.

Delyttranden till MMD i kompletteringsfrågan

SSM har kommit överens med MMD om att skicka in delyttranden till MMD i kompletteringsfrågan när kompletteringar som myndigheten och domstolen begärt har kommit in. I dessa delyttranden tar inte SSM ställning i sakfrågan utan bedömer enbart om inkommet underlag motsvarar det som efterfrågats.

Slutyttande till MMD i kompletteringsfrågan

När alla kompletteringar har kommit in, kommer SSM att skicka ett slutyttande till MMD i kompletteringsfrågan. Även här gäller att SSM inte tar ställning i sakfrågan utan enbart bedömer om inkommet underlag motsvarar det som efterfrågats.

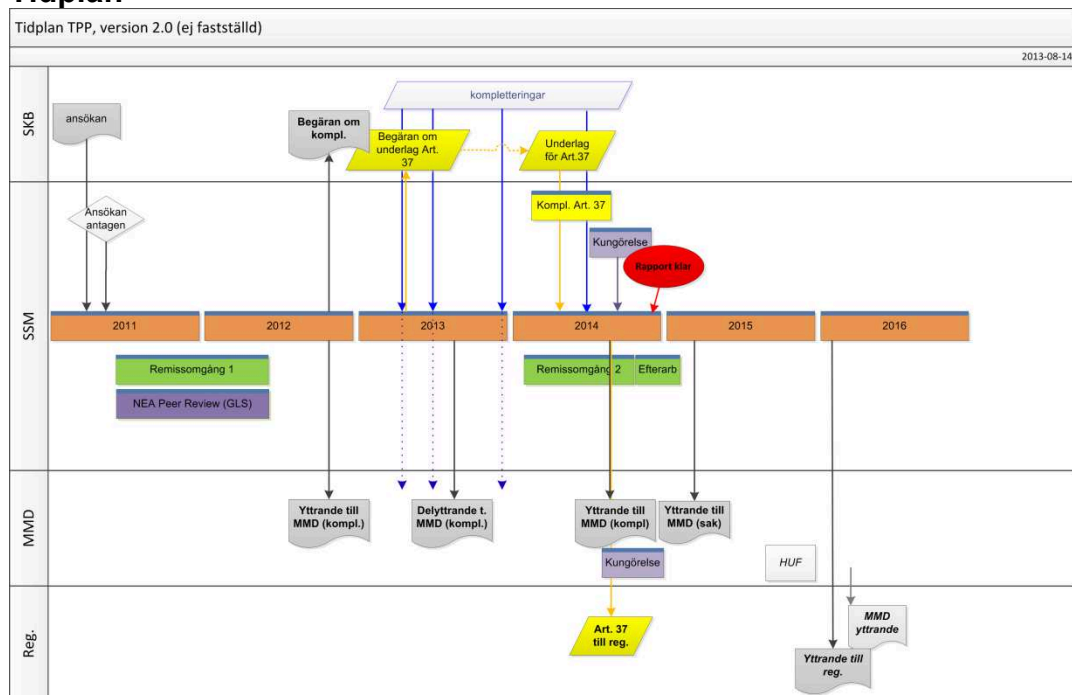
Kungörelse

När samtliga kompletteringar har inkommit till SSM kommer ansökan och MKB:n att kungöras. För att berörda aktörer ska få en mer samlad bild av prövningen och bättre kunna utnyttja sina resurser kommer SSM och domstolen att kungöra vid ungefär samma tidpunkt.

Artikel 37

SSM skickar underlag för Sveriges anmälan enligt Euratomfördraget artikel 37 till Miljödepartementet.

Tidplan



Se större bild av [tidplanen](#)

Projektet har även tagit fram en detaljerad tidplan ([detaljerad tidplan](#)).

Framgångsfaktorer

Den viktigaste framgångsfaktorn är att åstadkomma en vederhäftig granskning med hög legitimitet såväl internt som externt. Det kräver att granskningen präglas av

- Saklighet
- Pålitlighet
- Integritet



- Öppenhet
- Spårbarhet

Projektets granskningsprocess

Granskningen görs enligt SSM:s genomförandeprocess Tillståndspröva och delprocessen Granska med förutsättningen att SSM är beredande myndighet. SSM:s inriktningsdokument STYR2011-131 *Beredning av tillstånd och prövning av tillståndsvillkor gällande kärntekniska anläggningar och andra komplexa anläggningar där strålning används* ligger till grund för TPP:s arbete.

Den inledande sakgranskningsfasen resulterade i begäran av kompletterande underlag vilka skickades till SKB. Samma information skickades även till domstolen.

Leveransstruktur

Resultaten från det granskningsarbete som sker inom ramen för TPP kommer att presenteras i ett yttrande till regeringen när det gäller de två tillståndsärendena och yttranden till mark- och miljödomstolen när det gäller dels behov av kompletterande information och dels ärendet i sak. Dessa yttranden baseras på mer omfattande rapporter som i detalj beskriver resultaten från granskningen. I yttrandena ska även ingå en bedömning av om den miljökonsekvensbeskrivning som ingår i ansökansunderlaget uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken och om den har upprättats i enlighet med de förfaranderegler som anges i 6 kap. miljöbalken. En godkänd MKB är en förutsättning för att ge tillstånd. Yttrandena ska dessutom innehålla en bedömning av sökandes redovisning av hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Dessutom ska yttranden från andra organisationer och allmänhet som har inkommit i ärendena sammanställas och redogöras för.

Risker

SSM:s tidplan är beroende av SKB:s leveranser

Nuvarande tidplan är beroende av att SKB lämnar de kompletterande underlag som SSM begär. Osäkerheten i SKB:s leveranser innebär att vi har svårt att i detalj planera när vi ska skicka ansökan på en andra remissomgång och när vi kan kungöra MKB:n tillsammans med ansökan.

Projektet har identifierat risker som finns dokumenterade i en riskanalys. Förslag till hantering av dessa finns också framtaget.

- Riskanalys [[länk](#)]
- Riskhantering [[länk](#)]

Kommunikation

Målgrupper

Primära målgrupper för projektet är de som är mottagare av projektets leveranser eller har stort beroende av dessa.

- SKB
- mark- och miljödomstolen
- regeringen
- berörda kommuner

Sekundära målgrupper är sådana som har ett indirekt intresse eller på längre sikt beroende av projektets leveranser



- **Allmänheten**, så väl närboende som allmänheten nationellt
- **Andra länder**, både stater och internationella organisationer
- **Medier**, i första hand lokalt och nationellt. Men eftersom slutförvaret är en fråga som intresserar även andra länder med kärnkraft är även internationell media en målgrupp.
- **Intresseorganisationer**

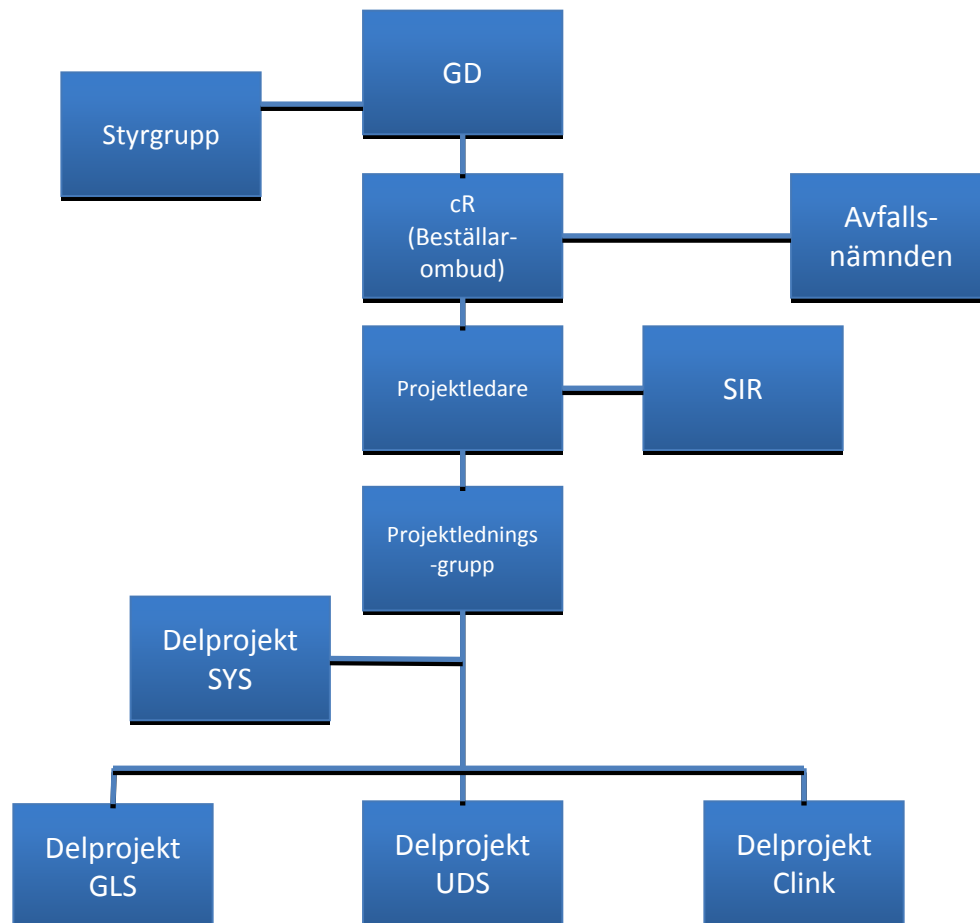
Projektets interna målgrupper finns beskrivet i projektet organisationen och är att betrakta som kärntressenter.

Kommunikationsplan [[länk](#)]

Organisation

TPP definieras som ett projekt i linjen. GD är beställare med chefen för avdelning R som beställarombud. Till stöd åt/för GD har en styrgrupp inrättats där cheferna för avdelningarna R, K, S och U samt chefsjuristen tillsammans med ställföreträdande GD ingår.

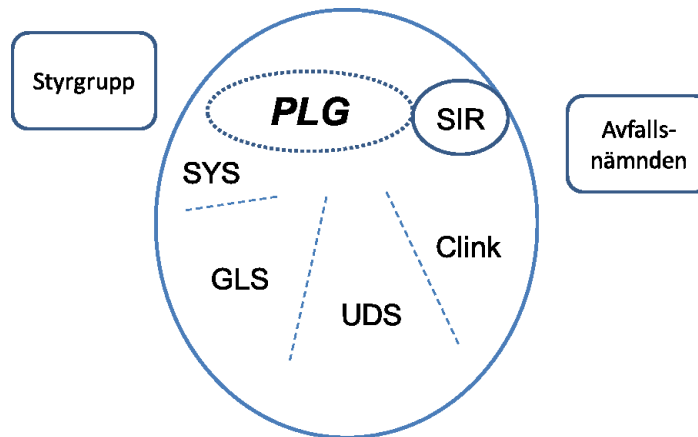
SSM:s rådgivande nämnd i avfallsfrågor agerar som referensgrupp.





Ett sammanhållet projekt

Ett annat sätt att illustrera att det rör sig om ett sammanhållet projekt är genom det s.k. ägget.



Ett projekt – fyra delar

För att kunna hantera ansökningarna som tillsammans innehåller runt åtta tusen sidor plus underlagsrapporter om åtskilliga tusen sidor till har ansökningarna delats upp i fyra delar. Respektive del hanteras inom ramen för ett delprojekt.

Delprojekt SYS

SYS (Slutförvarssystemet) hanterar frågor kopplade till miljökonsekvensbeskrivningen (MKB) och systemövergripande frågor som granskningen mot de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken. SYS har många beröringspunkter med GLS. [[länk till aktuell projektplan](#)]

Delprojekt GLS

Delprojekt GLS (Granskning långsiktig säkerhet) granskar frågeställningar kopplade till säkerheten efter förslutning av slutförvaret. Eftersom frågan om kopparkapslarnas hållbarhet ingår i bedömningen av den långsiktiga säkerheten hanteras frågor om kapselns bygghälsa och initiala tillstånd inom ramen för GLS och inte inom delprojekt Clink. [[länk till aktuell projektplan](#)]

Delprojekt UDS

UDS (Uppförande och drift av slutförvaret) granskar de avsnitt som rör uppförande och drift av slutförvarsanläggningen som planeras att byggas i Forsmark. [[länk till aktuell projektplan](#)]

Delprojekt Clink

Uppförande och drift av Clink hanterar Inkapslingsanläggningen och dess sammankoppling med Clab men inte frågor kopplade till den långsiktiga säkerheten. Kapselfrågorna hanteras i GLS. [[länk till aktuell projektplan](#)]



Ytterligare grupper knutna till projektet

Projektledningsgrupp

Projektledningsgruppen (PLG) består av biträdande projektledaren, ledarna för Clink, SYS, UDS och GLS, en jurist och en kommunikatör samt projektledaren. Biträdande projektledaren är ordförande för PLG.

En projektledningsgrupp inrättas med uppdrag att taktiskt och operativt leda granskningsarbetet. I projektledningsgruppen sitter projektledaren, biträdande projektledare, delprojektledare, projektadministratör, jurist samt kommunikatör. I projektledningsgruppen sitter även handläggare med ansvar för systemövergripande frågor. Projektledningsgruppen ansvarar för framdrift av granskningen. Den operativa ledningen av granskningen ansvarar biträdande projektledaren och delprojektledarna för.

Avgränsning mellan projektledaren och biträdande projektledaren

Projektledaren har det övergripande ansvaret för att projektet drivs och genomförs enligt fastställda direktiv, mål och planer. Projektledaren ansvarar för att förankra projektet i SSM:s linjeorganisation och att projektets personella och ekonomiska resurser säkerställs. Projektledaren rapporterar till beställarombudet och styrgruppen samt ansvarar för kommunikation med projektets intressenter. Projektledaren är tillika enhetschef för slutförvarsenheten.

Biträdande projektledaren leder och samordnar det operativa arbetet i projektet och stödjer projektledaren i projektets framdrift. Biträdande projektledaren ansvarar för frågor som rör projektets administration, kommunikation inom projektgruppen, hanterar risker och avvikelser inom TPP samt ansvarar för uppföljning av projektgenomförandet.

Styrgrupp

SSM:s GD, ställföreträdande GD, cheferna för sakavdelningarna R, K, S och U samt chefsjuristen bildar TPP:s styrgrupp. Projektledaren är föredragande för styrgruppen.

Styrgruppen tolkar direktivet för arbetet och godkänner målen, tar ställning till projektadministrativa frågor av större vikt, t ex budget och tidsplaner samt tar ställning inför beslutspunkter. Styrgruppen följer och stödjer projektarbetet genom att värdera och diskutera de förslag som projektgruppen utarbetar. Styrgruppen tar ställning till projektets leveranser till regering och mark- och miljödomstol.

Inför beslutspunkter och milstolpar i projektet ska föredragning för styrgruppen ske. I övrigt ska regelbundna föredragningar av framdriften i projektet planeras in.

Strategisk grupp – SIR

För att bistå PLG i frågor av mer strategisk natur har SSM skapat SIR (Safety Integration Review Team). Gruppen består av enhetschefen för KI (ansvarig för huvuddelen av frågorna kopplade till Clink), forskningschefen (tidigare projektledare för TPP), ledaren för SYS, tre seniora utredare med lång erfarenhet av slutförvarsfrågan samt projektledaren som även är ordförande för gruppen. SIR är rådgivande och inte beslutande.

SIR är rådgivande till projektledningen i frågor relaterade till vetenskaplig granskningsstrategi och helhetsförståelse. I detta ingår frågor om strategiska vägval, strategiska systemövergripande frågor, granskningskriterier, kravuppfyllelse och vilka granskningsuppdrag som ska prioriteras. SIR bevakar övergripande frågor som kvalitet, tillämpning av



föreskriftskrav på BAT och optimering, fullständighetsfrågor, bedömning av vad som är tillräckligt i olika steg av gransknings- och prövningsprocessen samt metod- och platsval.

I SIR sitter personer med djup erfarenhet av granskningsarbetet i TPP och erfarenhet från andra stora granskningsuppdrag. Juridik och kommunikation ingår inte i SIR eftersom fokus är den vetenskapliga granskningsstrategin.

Avfallsnämnden

Inom SSM finns en nämnd för frågor om radioaktivt avfall och använt kärnbränsle. Nämnden ger myndigheten råd i frågor som rör avfallshantering, regler och föreskrifter samt ger råd inför större beslut och yttranden.

Rollbeskrivning

Roll	Ansvar
Projektledare	<p>Ansvarar för att projektet drivs och genomförs enligt fastställda direktiv, mål och planer.</p> <ul style="list-style-type: none">- Ansvarar för att förankra projektet i SSM:s linjeorganisation.- Ansvarar för att säkra projektets personella och ekonomiska resurser.- Rapporterar till beställarombudet och Styrgruppen.- Ansvarar för kommunikation med projektets intressenter, t.ex. Styrgrupp, SIR och SSM ledning.- Är SIR-gruppens ordförande.- Är aktivitetsledare för den aktivitet som motsvarar TPP i SSM:s verksamhetsplanering. <p>Ansvarar för att skapa förutsättningar för projektmedlemmarnas helhetsförståelse.</p>
Biträdande Projektledare	<p>Leder och samordnar det operativa arbetet i projektet och stödjer projektledaren i projektets framdrift.</p> <ul style="list-style-type: none">- Ansvarar för frågor som rör projektets administration (Project Management).- Rapporterar till projektledaren.- Ansvarar för intern kommunikation inom projektgruppen.- Fastställer delprojektplanerna.- Hanterar risker och avvikelser inom TPP.- Ansvarar för uppföljning av projektgenomförandet som syftar till att dokumentera gjorda erfarenheter.- Ansvarar för frågor som rör projektets granskningsstyrning (Review Management).- Ta ansvar för sin helhetsförståelse.



Delprojektledare	<p>Operativt ansvarig för att delprojektet drivs och genomförs enligt fastställda direktiv, mål och planer.</p> <ul style="list-style-type: none">- Är aktivitetsledare för den aktivitet som motsvarar delprojektet i SSM:s verksamhetsplanering.- Leder och samordnar arbetet i delprojektet.- Hanterar risker och avvikelser inom TPP.- Ansvarar för dokumentationen av delprojektet.- Medverkar vid uppföljning av projektgenomförandet.- Rapporterar till projektledaren och biträdande projektledaren- Ta ansvar för sin helhetsförståelse.
------------------	---

Kvalitet i projektet

Till projektet har det tagits fram ett antal mallar och stödjande dokument.

Förankringsprocessen under beredningen

Utredarna

Utredarna genomför de granskningsuppgifter de tilldelats i enlighet med den dokumenterade planeringen i projektet. I granskningsuppgifterna ingår att bedöma om det granskade materialet uppfyller de relevanta kraven. Bedömningar tas i regel fram i samverkan mellan flera utredare. Bedömningsresultaten ska korsgranskas av minst en utredare som inte deltagit i bedömningen.

Delprojekten

Alla bedömningsfrågor ska tas upp i delprojekten för att stämmas av och sammanställs i delprojektets dokumentation. Relevanta delar ingår i leveranserna till projektledningsgruppen (PLG). Om delprojektets medlemmar inte kan ena sig om en bedömning ska frågan lyftas till PLG för vidare hantering.

Delprojektledaren

När det gäller leveranser av dokument till PLG eller oenighet i delprojektet ansvarar delprojektledaren för att en föredragningspromemoria tas fram. Promemorian utgör underlag för PLG:s behandling av frågan

I promemorian ska följande uppgifter anges.

- Beskrivning av frågan/området som ska hanteras.
- Förslag till hantering (så få som möjligt, så många som behövs).
- Motivering till det förslag som förordas.

Projektledningsgruppen

Delprojektledaren föredrar i PLG som behandlar frågan. PLG kan be SIR bidra med synpunkter i frågan.

Projektledaren

Projektledaren beslutar om att godkänna leveranser från delprojekten. Projektledaren beslutar även om den fortsatta hanteringen av frågor om oenighet föreligger i ett delprojekt. För att detta inte ska vara ett avsteg från SSM:s besluts- och beredningsordning (avsnitt



10) ska det när det behövs samrådas med berörda enhetschefer. Om oenighet uppstår mellan enhetschefer eller det kan antas att frågan är av stor betydelse för ärendets utgång eller dess fortsatta beredning tar projektledaren upp frågor till beställarombudet för vidare behandling. Detsamma gäller om frågan kan antas ha stort intresse för allmänheten.

SIR

På uppdrag av PLG eller på eget initiativ är SIR rådgivande till projektledningen i frågor relaterade till vetenskaplig granskningsstrategi och helhetsförståelse. I detta ingår frågor om strategiska vägval, strategiska systemövergripande frågor, granskningskriterier, kravuppfyllelse och vilka granskningsuppdrag som ska prioriteras. SIR bevakar övergripande frågor som kvalitet, tillämpning av föreskriftskrav på BAT och optimering, fullständighetsfrågor, bedömning av vad som är tillräckligt i olika steg av gransknings- och prövningsprocessen samt metod- och platsval.

Beställarombudet

Projektledaren för fram frågor till beställarombudet, exempelvis i anknytning till beslutspunkter, milstolpar eller om ämnet bedöms vara av stort intresse för allmänheten. Beställarombudet beslutar vilka frågor som ska tas upp i styrgruppen. Sådana beslut ska grunda sig i SSM:s beredningsordning.

Styrgruppen

Efter att beställarombudet har beslutat att en fråga ska tas upp i styrgruppen föredras den i för styrgruppen. Styrgruppen beslutar om hur frågan ska hanteras.

Ärendets slutliga handläggning

Ärendets slutliga handläggning sker i enlighet med SSM:s besluts- och beredningsordning (STYR2012-28). Detta innebär i detta fall exempelvis en myndighetsövergripande beredning med samråd där berörda avdelningar eller enheter får lämna synpunkter på föredragningspromemorian eller beslutsförslaget. Besluts- och beredningsordningen ställer även krav på beredningens dokumentation. Information om ansvarsfördelningen finns i SSM:s arbetsordning (STYR21012-27). Exempelvis framgår där att GD fattar beslut om yttrandet till regeringen (4. kap 2 §).

Extern revision

SSM:s ledningssystem och ISO certifiering

För att säkerställa att SSM genomför granskningen av slutförvarsansökningarna på ett vederhäftigt och rättssäkert sätt kommer myndighetens externa revisor att göra en djupgående revision av arbetet. Revisionen genomförs tre gånger per år i samband med terialuppföljningen,

Målet med revisionen är att säkerställa att granskningen sker på ett vederhäftigt och rättssäkert sätt. Genom att genomföra revisionen under granskningsarbetet har SSM möjlighet att succesivt förbättra TPP:s granskningsorganisation samtidigt som andra projekt inom myndigheten också kan ta del av resultaten och genomföra förbättringar.