

Anders Wiebert 2018-01-30

Behov av utredning och översyn av kommunikationsstrategi

Så föll då Mark- och miljödomstolens (MMD) dom över SKB:s ansökan. Och i någon mening också över SSM:s beredning och värdering av ansökan.

MMD gör, till skillnad från SSM, bedömningen att det inte går att hantera kritiska frågor kopplade till slutförvarets skyddsförmåga till efter tillståndsansökan har prövats. Jag delar domstolens bedömning i princip. För bedömning i sak tar jag fasta på de formuleringar som framkommit i olika versioner av GLS-rapportens avsnitt om kravuppfyllelse inför yttrande till MMD i juni 2016.

För att hantera den uppkomna situationen anser jag att SSM dels behöver genomföra en utredning som utvärderar hur SSM:s värdegrund har tillämpats i ärendets beredning, dels noga överväger på vilken kommunikationsstrategi som fortsättningsvis ska tillämpas. Den senare frågan bedömer jag som mest akut att hantera.

Om att skjuta på kvarvarande frågeställningar till efter tillståndsprövningen

"Det är lätt att vara efterklok" skriver granskningsgruppens huvudförfattare i en preliminär utvärdering (). Detta är tyvärr inte en alldeles korrekt bild av frågan.

I remisshanteringen av GLS-rapporten förde jag fram mer än hundra olika synpunkter och frågetecken kopplade granskningens tveksamma bedömning av kravuppfyllelse (). Jag sammanfattade det hela i ett mejl daterat den 13 juni 2016 till ansvariga chefer och delar av granskningsgruppen:

Tragetecken kopplade granskningens tveksamma bedömning av kravuppfyllelse (11). Jag sammanfattade det hela i ett mejl daterat den 13 juni 2016 till ansvariga chefer och delar av granskningsgruppen:

*"Jag ställer mig mot denna bakgrund ytterst tveksam till att denna typ av oklarheter lämnas till de steg som följer av tillstånds- och tillåtlighetsprövningen. Dessutom med delvis oklara förväntningar på vilka ytterligare insatser om SSM förväntar sig att SKB ska genomföra och redovisa. Eftersom granskningen pekar på att det finns kvarstående oklarheter om kapslarna inneslutande funktion redan i ett tusenårsperspektiv, är det min uppfattning att dessa grundläggande frågor måste redas ut inom ramen för tillstånds- och tillåtlighetsprövningen. Dessa grundläggande frågor om processförståelse är vidare av sådan natur att de kan genomföras innan tillåtlighetsprövning genomförs. SSM bör därför begära att ansökansunderlaget kompletteras."*¹

SSM:s problem, menar jag, går tillbaka till synen på tillstånds och tillåtlighetsprövningens syfte och hur den s.k. flerstegsprövningen ska tillämpas.

Dessa frågor diskuterades i samband med granskningen av effekthöjningen av Oskarshamn 2 år 2010. Det styrdokument (STYR 131) som togs fram efter denna granskning är en förbättring jämfört med det synsätt som tidigare gällde, men det innehåller en mycket diskutabel formulering gällande att prövningen syftar till att bedöma om "...verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven på ett sådant sätt att säkerhets- och strålskyddskraven samt kraven på fysiskt skydd uppfylls. Dessutom ska myndigheten bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna enligt miljöbalken uppfylls". Problemet med formuleringen är att den medger att kritiska frågeställningar kan tillåtas hanteras efter tillstånds- och tillåtlighetsprövningen, vilket nu MMD tydligt påpekar inte är godtagbart.

Anders Wiebert 2018-01-30

Problemet med skrivningen i STYR 131 framförde [redacted] och jag i en utredning (de [redacted]) som togs fram inom den rådgivande grupp där också [redacted] deltog. I PM anges:

"Tillståndsprovningen innebär ett samhälleligt och därmed civilrättsligt ställningstagande till slutförvarets utformning. För detta utgör miljökonsekvensbeskrivningen ett viktigt underlag som bl.a. syftar till att jämföra olika alternativa utformningar och motivera det gjorda valet. Att metodvalet ska prövas vid tillståndsprovningen framgår även av tidigare regeringsbeslut som fattats angående det forsknings- och utvecklingsprogram som redovisats enligt 12 § kärntekniklagen. Detta innebär inte att alla detaljer behöver vara lösta i samband med tillståndsprovningen. Sökanden behöver dock klargöra att de grundläggande, principiella frågeställningarna kopplade till valet av slutförvarsmetod är lösta. Sökanden behöver vidare ha en sådan förståelse av metoden att en samlad bedömning av verksamhetens påverkan på människors hälsa och miljön kan göras. Sökanden behöver även göra klart att det från strålsäkerhetssynpunkt inte finns en uppenbart bättre metod att omhänderta avfallet med hänsyn tagen till ekonomiska och samhälleliga faktorer."

Under domstolsförhandlingen har SSM vid upprepade tillfällen hänvisat till den praxis om flerstegsprovning som tillämpas vid provning enligt kärntekniklagen och att kvarstående frågor kan hanteras i denna process. Att det finns ett behov av att hantera vissa frågeställningar vid ett senare skede än tillståndsprovningen råder det ingen tvekan om. Detta gäller t.ex. detaljutformningen av anläggningarna med hänsyn till lokala platsegenskaper, liksom att beakta fortsatt teknikutveckling kring detaljutformningen. Det är dock enligt min uppfattning fel att hänvisa till denna process för att hantera frågeställningar som är grundläggande och kritiska för strålsäkerheten och som därför behöver utgöra en del av tillstånds- och tillåtlighetsprovningen. Det är därför bekymmersamt om SSM vidhåller detta synsätt i vår kommunikation angående den nu uppkomna situationen.

SSM vidhåller detta synsätt i vår kommunikation angående den nu uppkomna situationen.

Förtroendeskapande myndighetsutövande

Myndighetens förhållningssätt gentemot industrin och allmänheten har diskuterats under lång tid. Frågan faller ytterst ner till på vems uppdrag som SSM arbetar. Enligt min uppfattning är det SSM:s uppgift att kunna stå till svars för de bedömningar som gjorts och vara öppen med de ofta mycket svåra avvägningar som gjorts. Detta har varit en drivkraft i mitt och andras arbete att arbeta för att bygga upp myndighetens förtroende. Frågan om myndighetens roll och agerande diskuterades i samband med sammanläggningen av de gamla myndigheterna och var nog själva essensen i skapandet av SSM:s värdegrund.

Hela processen med att licensiera ett slutförvar för använt kärnbränsle bygger på allmänhetens och kommunernas tilltro till myndighetens bedömningar. Utan tilltro till myndighetens bedömningar faller systemet. Därför anser jag att vi ska lyfta fram, i stället för att tona ner, hur vi har gjort vår bedömning av svåra frågeställningar. Talande i denna fråga är de egna beräkningar som SSM gjorde som ett underlag för att bedöma och värdera osäkerheter kopplade till de diskuterade kapselprocesserna. Min förståelse (som bl.a. baseras på vad som sas när granskningen presenterades inför den interna remissrundan i slutet av maj 2016) är att dessa beräkningar var avgörande för ställningstagandet, men detta har inte kommunicerats offentligt.

Slutberedning och hantering av identifierade frågeställningar

I tillståndsprovningen finns det andra tveksamheter i hur SSM:s värdegrund har tillämpats.

En specifik synpunkt är att den avslutande beredningen och interna remisshantering av ärendet inte gav tillräcklig med tid för att lämna synpunkter på ett så omfattande underlag (~700 sidor). Dessutom var det sammanfattande och helt centrala kapitlet "kravuppfyllelse" fortfarande under arbete när granskningsrapporten skickades på remiss. En ny version av detta kapitel skickades ut

Anders Wiebert 2018-01-30

fredagen den 10/6. Deadline för synpunkter var tisdagen den 14/6. Fredagen den 17/6 utkom en ny version av kapitlet där synpunkterna skulle vara beaktade. Så var enligt min bedömning inte fallet och jag lämnade ett stort antal synpunkter på dokumentet måndagen den 20/6. Kl 10:10 den 27/6 kom en ny version för synpunkter senast till kl 16:30.

Med detta vill jag visa att den avgörande slutliga beredningen och i själva verket kulmen på mer 40 års arbete med att pröva ett slutförvar för använt kärnbränsle inte kan anses ha hanterats på ett vederhäftigt sätt. Jag inser att granskningsgruppen var sliten och att det fanns en deadline från MMD, men enligt min åsikt hade den rimliga åtgärden varit att återkomma efter semestrarna för att säkerställa en vederhäftig beredning. Jag kan inte föreställa mig att MMD inte skulle ha godtagit detta.

Den slutversion av granskningsrapporterna som skickades till regeringen förra veckan remitterades å andra sidan inte alls.

En synpunkt som jag lämnade i samband med remisshandlingen av GLS-rapporten var att synpunkterna inte bemötts på ett vederhäftigt sätt (se dok [redacted]). Många synpunkter som lämnades var riktade mot att SSM å ena sidan identifierat vetenskapliga oklarheter av stor dignitet med t.ex. behov av ytterligare utvecklingsarbete som justering av kapselns design men å andra sidan bedömt att underlaget var tillräckligt för att tillstyrka ansökan. I stället för att ytterligare motivera SSM:s bedömning ledde synpunkterna till att det resonemang som indikerade tveksamheter i flera fall ströks eller tonades ner.