

YTTRANDE

2019-09-13 Ärendenr:  
NV-03304-19

Miljödepartementet  
Miljöprövningsenheten

**Yttrande angående Svensk kärnbränslehantering AB:s kompletterande yttrande i ärende om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (M2018/00217/Me)**

**Inledning**

Sedan prövningen i mark- och miljödomstolen har SKB inkommit med kompletterande yttrande i regeringens ärende. Regeringen efterfrågar synpunkter på kompletteringen. Naturvårdsverkets ställningstaganden om SKB:s komplettering och yttrande från april 2019 samt där det är relevant utifrån mark- och miljödomstolens tidigare yttrande 2018-01-23 Mål nr M 1333-11 aktbilaga 842 (vidare domstolens yttrande) utvecklas nedan.

De miljöaspekter som rör joniserande strålning och säkerhet ligger utanför Naturvårdsverkets uppdrag. Naturvårdsverket har därför inte och kommer inte att yttra sig i dessa delar.

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att processen följer de krav som finns om miljöbedömningar enligt 6 kap miljöbalken och Århuskonventionen. Naturvårdsverket anser att regeringen bör överväga om det finns skäl till att återremittera ärendet till mark- och miljödomstolen för fortsatt beredning.

Naturvårdsverket motsätter sig inte tillåtlighet för verksamheten. Detta är dock under förutsättning att tillräckliga villkor för skyddsåtgärder ställs utifrån de höga naturvärden som lokaliseringen i Forsmark innebär. Naturvårdsverket vill därför framhålla vikten av tillåtlighetsvillkor som säkerställer

- att ingen otillåten påverkan på närliggande Natura 2000-områden sker,
- att miljökvalitetsnormer för vatten inte försämras eller att uppnåendet inte äventyras,
- att arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen inte påverkas på ett otillåtet sätt samt

- att den påtagliga skadan på riksintresset Forsmark-Kallrigafjärden som verksamheten konstaterats innebära begränsas.

Naturvårdsverket anser att det behövs fler och tydligare villkor för att säkerställa att verksamheten är tillåtlig. Naturvårdsverket vill understryka att det är av stor vikt att frågan om ekonomisk säkerhet för verksamheten genomlysas och utreds.

Naturvårdsverket anser vidare att även om lagstiftningen ändras så att en ansvarsövergång till staten möjliggörs bör övergången tidigast ske efter att grundvattnet återgått till naturliga nivåer och de andra miljöskyddsåtgärder som krävs genomförts och utvärderats.

## Utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

### *Beredning av ärendet*

Naturvårdsverkets uppfattning är att det under huvudförhandlingen 2017 framkom att det fanns stora skillnader i uppfattningen av teknikfrågan och hur man på lämpligt sätt löser frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Av domstolens yttrande framgår att det efter förhandlingen kvarstod osäkerheter om hur slutförvaringsanläggningen på lång sikt uppfyller miljöbalkens krav gällande kapselns skyddsförmåga. Det framgår att kompletteringen handlar om frågor som har betydelse för själva tillåtligheten. Miljöbedömning enligt 6 kap. miljöbalken innebär att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för verksamheter som medför en betydande miljöpåverkan. Det ställs stora krav på att expertmyndigheter, organisationer, allmänhet och enskilda sakägare ska ha tillgång till det underlag som finns, har möjlighet att delta i beslutsprocessen och att yttra sig över frågor som är av avgörande karaktär för målet.

Mot ovan bakgrund och med anledning av ärendets omfattning och komplexitet anser Naturvårdsverket att regeringen bör överväga om det finns skäl att återremittera ärendet till mark- och miljödomstolen för fortsatt beredning för att klarlägga de frågor som domstolen pekat på har kvarstående betydande osäkerheter. En ny beredning av målet i mark- och miljödomstolen samt muntlig förhandling förbättrar möjligheterna för miljöbedömningen att uppnå sitt syfte utifrån MKB-direktivet. Det ökar även möjligheterna för allmänheten att delta i beslutsprocessen samt få tillgång till information i enlighet med Århuskonventionen.

### *Naturvårdsverket och andra myndigheters roll i prövningen*

Ansvar på Sveriges myndigheter att bidra och delta i processen gällande slutförvaringen av använt kärnbränsle och kärnavfall är stort och det rör många olika ansvarsområden. Naturvårdsverket ska ha en aktiv roll i miljömässigt viktiga och för praxis betydelsefulla ärenden (prop. 1997/98:45 del 1 s. 468). I enskilda mål och ärenden är Naturvårdsverkets uppgift att företräda allmänna miljövårdsintressen enligt 3 § 3 förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. I denna uppgift ligger ett övergripande ansvar. Till skillnad från domstolen anser Naturvårdsverket att Naturvårdsverket inte har en skyldighet att ta över eller täcka upp för andra myndigheters specifika

sektorsansvar enligt deras respektive instruktioner. Andra särskilt viktiga myndighetsansvar ligger på exempelvis Sveriges geologiska undersökning, och Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) samt berörda länsstyrelser och kommuner. Därtill fyller intresseorganisationer m fl viktiga roller. Naturvårdsverket bedömer i likhet med länsstyrelsen att de miljöaspekter som hör samman med strålsäkerhet ligger utanför Naturvårdsverkets uppdrag. Frågor om påverkan till följd av joniserande strålning kräver stor expertis och specialkompetens. Mot bakgrund av detta har Naturvårdsverket avstått från att yttra sig i dessa delar under processen.

Domstolen framför att utifrån den avgränsning som Naturvårdsverket och Länsstyrelsen Uppsala län har gjort angående joniserande strålning, så saknas en myndighet som gör en samlad bedömning av alla olägenheter som kan uppstå till följd av verksamheten, med syfte att bedöma förenligheten med de allmänna hänsynsreglerna och uppnåendet av miljöbalkens mål (domstolens yttrande, s. 164). Naturvårdsverkets uppfattning är att den slutliga bedömningen i dessa delar ska göras av prövningsmyndigheterna, dvs mark- och miljödomstolen och regeringen. För att ett fullgott underlag ska finnas för denna bedömning vill Naturvårdsverket lyfta SSM:s viktiga roll som regeringens expertmyndighet i frågor om strålsäkerhet och kärnsäkerhet där de enligt kärntekniklagen även gör en bedömning utifrån de allmänna hänsynsreglerna. Enligt 1 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten framgår att SSM är förvaltningsmyndighet för frågor om skydd av människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande och icke-joniserande strålning. Den specialkompetens som behövs för att göra bedömningar av påverkan av joniserande strålning finns på denna myndighet. Naturvårdsverket vill också framhålla att mark- och miljödomstolen enligt 22 kap. 11 § miljöbalken under förberedelsen av målet ska se till att utredningen i målet får den inriktning om omfattning som krävs. Enligt 22 kap. 12 § miljöbalken kan mark- och miljödomstolen också om det för bedömning av målet behövs någon särskild utredning eller värdering förordna en eller flera sakkunniga att efter förberedande undersökning avge utlåtande i målet.

Domstolen föreslår även att regeringen bör överväga en lagändring i miljöbalken så att Strålsäkerhetsmyndigheten ges talerätt enligt 22 kap 6 § miljöbalken och möjlighet att ansökan om omprövning enligt 24 kap 7 § miljöbalken. Naturvårdsverket delar denna uppfattning och anser att det skulle förstärka och förtydliga SSM:s roll. Naturvårdsverket anser att det nära samband som finns i det som prövas enligt kärntekniklagen och miljöbalken på så sätt skulle förtydligas.

#### *Behovet av säkerhet*

Ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken syftar till att skydda samhället från kostnader där en ansvarig verksamhetsutövare av någon anledning inte kan fullfölja sina skyldigheter. Behovet av återställningsåtgärder beror på om vissa byggnader kommer att sparas och om omgivande ytor kommer att återställas till naturmark eller om annan verksamhet ska etableras på platsen. Det planerade slutförvaret av använt kärnbränsle är lokaliserat inom ett område med höga naturvärden vilket gör att det är av särskild vikt att den fysiska återställningen görs med hänsyn till omgivningen.

Ett tillstånd enligt miljöbalken får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Naturvårdsverket vill framhålla att undantaget från kravet på säkerhet i 16 kap. 3 § MB endast gäller sådana åtgärder som omfattas av kärnavfallsavgifterna enligt 4 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen). Övriga återställningsåtgärder vad gäller såväl den kärntekniska verksamheten som annan verksamhet som den avgiftsskyldige bedriver är inte undantagna från miljöbalkens krav enligt 16 kap. 3 § MB (prop. 2005/06:183, s. 46). Syftet med finansieringslagen är enligt 1 § att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av 10–14 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen).

SSM framförde under huvudförhandlingen att det inte kan uteslutas att miljöbalken kan ställa andra krav som går utöver den rivning och friklassning som ingår i finansieringssystemet. En sådan åtgärd skulle hamna utanför kärnavfallsfonden. Mark- och miljödomstolen lyfter i sitt yttrande att det saknas full utredning i målet om behovet av avhjälpande av miljöskada eller de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Vidare är det oklart vilka kostnader som täcks av kärnavfallsfonden (domstolens yttrande, s. 534).

Det saknas full utredning gällande den ekonomiska säkerheten. Naturvårdsverket vill understryka att det är av stor vikt att frågan om ekonomisk säkerhet för verksamheten genomlysas och utreds.

#### *Det långsiktiga ansvaret*

SKB anför att den principiella frågeställningen om det långsiktiga ansvaret för verksamheten inte är unik för kärnbränsleförvaret utan i princip gäller för alla verksamheter som skulle kunna ge upphov till miljöpåverkan i ett långt tidsperspektiv, exempelvis deponier och gruvverksamheter. Naturvårdsverket anser att slutförvaret av använt kärnbränsle och kärnavfall inte är jämförbart med dessa typer av verksamheter när det gäller säkerhetsfrågor för människors hälsa och miljön. Konsekvenserna av att det inte finns någon som har ansvar för verksamheten på mycket lång sikt kan bli oerhörda. SKB menar att detta bör lösas lagstiftningsvägen och att den utredning om ny kärntekniklag som nu är på remiss redovisar lösningar för detta. Detta förutsätter dock att lagstiftning i denna fråga trätt i kraft innan nu aktuell tillståndsprövning är avslutad. Naturvårdsverket anser vidare att även om lagstiftningen ändras så att en ansvarsövergång möjliggörs bör övergången tidigast ske efter att grundvattnet återgått till naturliga nivåer och de andra miljöskyddsåtgärder som krävs genomförts och utvärderats. Verksamhetsutövaren ska då ha ansvaret för området till dess att det är återställt även ovan mark. Detta är i linje med principen om att förorenaren betalar enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler och är också i enlighet med miljöansvarsdirektivet<sup>1</sup>. Naturvårdsverket vill därför tydliggöra att ekonomisk säkerhet enligt miljöbalken för de åtgärder som behövs

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador

av miljöskäl ändå måste ställas av verksamhetsutövaren för denna period. Frågan om det långsiktiga ansvaret måste vara klarlagd innan tillstånd meddelas. Naturvårdsverket delar därför mark- och miljödomstolens uppfattning att det långsiktiga ansvaret för slutförvaret behöver lösas ut för att tillstånd ska kunna meddelas.

#### *Arbetstid för vattenverksamhet*

Liksom i ansvarsfrågan menar SKB att det krävs lagändringar när det gäller arbetstid för vattenverksamhet (22 kap. 25 § miljöbalken) och att avsaknaden av bestämmelser som gör det möjligt att bedriva verksamheten inte ska utgöra hinder mot tillåtlighet. Naturvårdsverket konstaterar att domstolen och regeringen har att tillämpa de bestämmelser som gäller vid prövningstillfället. De bestämmelser som gäller arbetstid för vattenverksamhet ska således tillämpas i målet. Något annat är i nuläget inte möjligt eftersom en eventuellt ändrad lagstiftning måste ha trätt i kraft innan aktuell tillståndsprövning är avslutad. Det är därtill bolaget som enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ska visa att man kan bedriva verksamheten i enlighet med befintliga bestämmelser i miljöbalken.

#### *Avgränsning av Kärnbränsleförvarets verksamhetsområde*

Mark- och miljödomstolen konstaterade att det inte var enkelt att i ansökningshandlingarna finna tydliga uppgifter om slutförvarsanläggningens verksamhetsområden. Det saknades närmare geografiska data, t.ex. koordinater för verksamhetsområden ovan och under mark (domstolens yttrande, s. 185). Naturvårdsverket lyfte även frågan under huvudförhandlingen 2017. Genom den komplettering som SKB har gjort angående avgränsningen av Kärnbränsleförvarets verksamhetsområden (Bilaga II, komplettering april 2019) framgår geografiskt avgränsning av ovan och undermarksdelar. Naturvårdsverket bedömer att kompletteringen i stora delar förtydligar den geografiska avgränsningen på ett lämpligt sätt. Komplettering om avgränsning av Kärnbränsleförvarets verksamhetsområden, avsnitt 4, bör dock kompletteras med koordinater för ventilationsstationer. Det behövs även i villkor 5 preciseras vad som anses vara mindre avvikelser och vad som menas med särskilda skäl för att avvika från det som anges i Bilaga II.

#### *Tillåtlighetsvillkor*

Regeringens tillåtlighetsprövning behöver vara tydlig och ge förutsättningar för att villkorssättningen i mark- och miljödomstolen görs inom de ramar som krävs utifrån verksamhetens tillåtlighet. Naturvårdsverket vill betona att samma miljökrav ska gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 433 ff.). Av förarbetena till miljöbalken framgår att domstolens yttrande ska avse samtliga omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan (prop. 1997/98:45 del 2 s. 235). Det finns flera aspekter som rör miljöpåverkan som har betydelse för tillåtligheten.

Av SKB:s yttrande (s. 22) framgår att de föreslagna villkoren för tillåtlighet ska utgöra en ram för kommande villkorssättning. Naturvårdsverket vill därför förtydliga att denna ram inte kan innebära en begränsning för mark- och miljödomstolen att lägga till nya villkor inom andra områden som inte angetts (jämför MÖD 2008:40).

Eftersom påverkan på naturmiljön är påtaglig även med beaktande av skyddsåtgärder anser Naturvårdsverket att det finns starka skäl att kompensera för denna påverkan. Naturvårdsverket anser att prövningsmyndigheterna bör göra en prövning i två steg. I det första steget bör man avgöra om verksamheten kan tillåtas med de skyddsåtgärder som föreslagits och i ett andra steg bör man bedöma om det finns skäl att besluta om kompensationsåtgärder för den skada på naturmiljön som uppkommer trots vidtagna skyddsåtgärder. (Se Naturvårdsverkets handbok 2016:1 Ekologisk kompensation, En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, s. 42 ff.). Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att även om underlaget innehåller förslag till villkor angående kompensation bör dessa inte vägas in i tillåtlighetsprövningen.

Anläggningen för kärnbränsleförvar kommer att påverka omgivningen, bl.a. genom utsläpp av övergödande ämnen till havs samt grundvattenpåverkan orsakad av bergguttaget. Konsekvenserna av denna verksamhet är direkt kopplade till risken för påverkan på närliggande Natura 2000-områden samt flera arter skyddade enligt artskyddsförordningen. Enligt 4 kap. 8 § miljöbalken får en användning av mark och vatten som kan påverka ett Natura 2000-område och som omfattar verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § komma till stånd endast om sådant tillstånd har lämnats. Tillstånd till Natura 2000-tillstånd är med andra ord en förutsättning för att en verksamhet som kan påverka ett Natura 2000-område ska vara tillåtlig. Även frågan om arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen har direkt betydelse för en verksamhets tillåtlighet. I MÖD 2014:47 slår Mark- och miljööverdomstolen med hänvisning till MÖD 2013:13 fast att eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna blir en del i prövningen att med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Det innebär att det exempelvis inte är tillräckligt att ange att SKB ska vidta skyddsåtgärder för att begränsa utsläpp av övergödande ämnen eller begränsa påverkan till följd av grundvattenbortledning (exempelvis villkorsförslag 9) utan att tydligt ange vad villkoren ska uppnå. Detta kan vara att miljö kvalitetsnormerna för vatten inte försämras eller att uppnåendet inte äventyras, att otillåten påverkan på närliggande Natura 2000-områden inte sker eller att den påtagliga skadan på riksintresset Forsmark-Kallrigafjärden som verksamheten konstaterats innebära begränsas. Naturvårdsverket anser därför att det behövs fler och tydligare villkor för att säkerställa att verksamheten är tillåtlig.

### *Artskydd*

Naturvårdsverket underrättade regeringen enligt 17 kap. 5 § miljöbalken om en verksamhet som uppfyller kriterierna för regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 3 § första punkten miljöbalken 2017-11-10 (Naturvårdsverkets yttrande, 2017-11-10, NV-04143-11). Naturvårdsverket lyfte då att målet har ett starkt geografiskt, miljömässigt och tekniskt samband med Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens (mark- och miljödomstolens) mål M 1333-11 om ansökan om tillstånd till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle.

Naturvårdsverket har tidigare framhållit vikten av att villkoren om skyddsåtgärder i målet om slutförvar utformas så att verksamheten blir förenlig med artskyddsförordningen. Detta berör framförallt grundvattenpåverkan. På grund av det starka sambandet mellan målen finns därför stora miljömässiga fördelar med att pröva frågorna i ett så nära sammanhang som det är möjligt. Naturvårdsverket vidhåller att regeringen bör förbehålla sig att pröva tillåtligheten i mål M 4617–13.

---

Beslut om yttrande har fattats av tf. generaldirektören Martin Eriksson.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tf. avdelningschefen Ingela Hiltula, föredragande, enhetschefen Frida Rudsander, miljövetaren Annika Ryegård samt miljöjuristen Torunn Hofset.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Martin Eriksson

Ingela Hiltula

Kopia till:  
Länsstyrelsen i Uppsala län  
Havs- och Vattenmyndigheten