

Regeringskansliet
Miljödepartementet

YTTRANDE

M2018/00217 och M2018/00221; Svensk Kärnbränslehantering AB, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall; - yttrande över remissutfallet

1. Inledning

Miljödepartementet har i remiss 2021-06-20 berett Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") och ett stort antal myndigheter, företag och organisationer tillfälle att lämna synpunkter på att frågan om utökad mellanlagring i Clab fattas i ett separat beslut. Handläggningen av övriga delar av SKB:s ansökan – Clink och Kärnbränsleförvaret – berörs inte i remissen.

SKB har beretts tillfälle att kommentera de yttranden som inkommit till Miljödepartementet med anledning av remissen. Det är yttranden från (i kronologisk ordning) Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (fortsättningsvis MKG) (2021-06-29), Region Uppsala (2021-07-01), Länsstyrelsen i Uppsala län (2021-07-02), Stockholms Handelskammare (2021-07-02), Sydsvenska Industri- och handelskammaren (2021-07-07), Strålsäkerhetsmyndigheten (2021-07-08), Torbjörn Åkermark (2021-07-10), Länsstyrelsen i Kalmar län (2021-07-13), Energimyndigheten (2021-07-26), Energiföretagen (2021-07-26), Fortum Sverige AB (2021-07-27), Women in Nuclear Sweden (2021-07-27), SKGS (2021-07-28), Miljörörelsens Kärnavfallssekreteriat MILKAS (2021-07-29), Svenskt Näringsliv (2021-07-30), Kärnavfallsrådet (2021-07-30), Sydkraft Nuclear Power AB och OKG AB (2021-07-31) samt Vattenfall AB (2021-08-02).

2. SKB:s kommentarer

2.1 Grundläggande inställning

SKB har i eget yttrande 2021-07-31 motsatt sig att ärendet delas upp så att frågan om utökad lagring i Clab fattas i ett separat beslut.

Flertalet remissinstanser motsätter sig också en uppdelning. Det huvudsakliga skälet är att hela ärendet är klart för avgörande och att en uppdelning skulle innebära att nya processuella aspekter och osäkerheter tillkommer, vilka ökar risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. I flera remissyttranden påpekas de klimatmässiga effekterna av ett sådant bortfall.

I sitt yttrande har SKB angett att en uppdelning medför att mark- och miljödomstolen skulle ställas inför ett antal nya processuella frågor i den efterföljande processen om tillstånd och villkor. Sådana frågor kan bl.a. avse vilka åtaganden om försiktighetsmått och skyddsåtgärder som är förknippade med ansökan om utökad lagring och om sådana åtaganden kan särskiljas från SKB:s åtaganden i ansökan i övrigt.

Länsstyrelsen i Kalmar län ger i sitt yttrande ett bra exempel på en sådan fråga, nämligen den om åtgärder för att tillgodose ett utökat kylbehov. Som redovisas i ansökan avser SKB att vidta åtgärder för att tillgodose ett ökat kylbehov i samband och integrerat med byggnadsåtgärder för inkapsling av bränslet. Detta är endast ett exempel. SKB:s projektering av åtgärder vid Clab har utgått från att åtgärder kan vidtas integrerat med bygg- och anläggningsåtgärder för Clink. Det har inte varit aktuellt för SKB att utreda vilka åtgärder som kommer att vidtas för en långsiktig utökad lagring med bortseende från åtgärder för inkapsling. En uppdelning enligt förslaget i remissen innebär att regeringen tar ansvar för att den del av SKB:s ansökan som bryts ut får den avgränsning som behövs för att kunna ligga till grund för domstolens efterföljande prövning om tillstånd och villkor. Som SKB utvecklat i sitt tidigare yttrande, och som framhålls i flera remissyttranden, leder en utbrytning av Clab-delen för separat beslut till nya processuella osäkerheter och ökad risk för bortfall i elproduktionen, tvärt emot syftet med remissen.

Länsstyrelsen i Kalmar län, som är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken över Clab, anser sammantaget att en uppdelning enligt remissen skulle medföra betydande problem från ett rättssäkerhetsperspektiv, bland annat i form av osäkerheter vid prövningsprocessen och risk för otydligheter vid tillsyn och uppföljning av ställda krav. Tillsynsmyndighetens synpunkter är relevanta och måste beaktas.

Sammanfattningsvis ger remissutfallet ett påtagligt stöd för att en uppdelning av ansökan enligt förslaget i remissen innebär ökad risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. Miljödepartementets förslag till uppdelning riskerar därmed att få motsatt effekt. SKB anser det vara uppenbart att de processuella, energiproduktionsmässiga och samhällsekonomiska konsekvenserna av en uppdelning enligt remissen inte är utredda; - konsekvenserna har inte ens identifierats i remissen.

2.2 Särskilda frågor

Remissen och remissutfallet aktualiserar två frågeställningar, vilka SKB redan har berört i sitt tidigare yttrande, men där SKB:s inställning utvecklas i det följande.

Den *första* frågeställningen är den om regeringen i samband med en utbrytning av Clab-delen ska fatta beslut om tillåtlighet varefter ärendet i den utbrutna delen återlämnas till mark- och miljödomstolen för prövning av tillstånd och villkor *eller* om ärendet i den utbrutna delen ska återlämnas till domstolen utan tillåtighetsbeslut. Såväl Kärnavfallsrådet som MKG redovisar det senare alternativet som både möjligt och lämpligt eftersom en utökad lagring inte utgör någon väsentlig ändring av Clab utan kan åstadkommas i befintlig anläggning. De menar att den utökade lagringen inte är en fråga som omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.

SKB hänvisar till vad SKB anfört i sitt tidigare remissyttrande. SKB:s ansökan, remissinstansernas ställningstaganden och mark- och miljödomstolens beredning har utgått från att det är fråga om en sammanhållen ansökan med integrerade yrkanden. Särskilt viktigt i sammanhanget är remissyttrandet från kommunfullmäktige i Oskarshamn som betonat vikten av att regeringen fattar beslut om tillåtligheten rörande alla delar av ansökan. Som SKB angett i sitt tidigare yttrande uppfattar SKB remissen som en fråga om regeringen ska meddela tillåtighetsbeslut vid ett eller flera tillfällen.

SKB vill här tillägga att den fortsatta processen hos mark- och miljödomstolen kommer att se olika ut beroende på om regeringen fattar tillåtighetsbeslut eller inte. Ett beslut om tillåtlighet är bindande för domstolen och utgör utgångspunkt för den fortsatta processen, vilket innebär att domstolen i princip är skyldig att meddela tillstånd. Regeringens tillåtighetsbeslut binder även högre instanser vid ett eventuellt överklagande av domstolens tillståndsdom.

Skulle regeringen välja alternativet att återlämna ärendet rörande utökad lagring i Clab *utan* tillåtighetsbeslut blir de processuella förutsättningarna helt annorlunda. Domstolen kommer att behöva starta upp handläggningen av den återlämnade delen av ansökan på nytt och genomföra skriftväxling och hålla ny huvudförhandling. Domstolen måste beakta och pröva eventuella nya invändningar rörande tillåtligheten och ett tillstånd måste grundas på en förnyad tillåtlighetsprövning. Ett eventuellt överklagande kan avse såväl tillstånds- som villkorsfrågor, vilket exempelvis innebär att frågan om verkställighetsförordnande blir helt öppen. SKB anser att detta alternativ innefattar en mängd handläggningsrelaterade och processuella risker och osäkerheter vilka nu inte kan överblickas fullt ut. Klart är att det kommer att ta mycket längre tid innan det föreligger ett verkställbart tillstånd jämfört med alternativet där regeringen först fattar ett tillåtighetsbeslut. SKB anser sammantaget att alternativet, att återlämna Clab-delen till domstolen

utan tillåtlighetsbeslut, innebär avsevärd risk för att ett nytt tillstånd inte kommer att kunna tas i anspråk innan lagret i Clab är fullt. Om regeringen skulle välja det alternativet kommer produktionen av kärnkraftsel att äventyras.

Den *andra* frågeställningen är den om huruvida det återstår några handläggningsåtgärder rörande de övriga delarna av SKB:s ansökan. Remissen berör inte den frågan och redan av den anledningen torde det föreligga formella hinder för Miljödepartementet att fatta handläggningsbeslut som avviker från vad som är gängse givet ärendets tidigare beredning, dvs. att fatta beslut i tillåtlighetsfrågan. I remissyttrandena berörs inte frågan om möjliga handläggningsbeslut i de återstående delarna av SKB:s ansökan, men eftersom frågan likväl kommit upp väljer SKB att kommentera den.

SKB har i sitt tidigare remissyttrande hävdade att ärendet i sin helhet är klart för beslut om tillåtlighet. SKB:s uppfattning delas av i princip samtliga remissinstanser.

MKG, som i sitt yttrande tillstyrker en uppdelning, anför att en uppdelning skulle ge regeringen ”rådrum för att fortsätta pröva kärnbränsleförvarsansökan, särskilt rörande den fråga rörande kopparkapselns långsiktiga integritet och risken för att SSM:s riskgräns överskrids som mark- och miljödomstolen lyfte i yttrandet till regeringen i januari 2018.”

Kärnavfallsrådet, som i sitt yttrande också tillstyrker en uppdelning, anför att en uppdelning skulle ge ”regeringen möjlighet att fokusera på andra mer komplexa slutförvarsfrågor, som till exempel frågor om villkor, informationsbevarande samt deltagande och insyn” varvid ”det brådskande beslutet gällande kapacitetsökning i Clab fattas skyndsamt, medan det komplexa slutförvarsbeslutet får ta den tid som behövs för att bli välgrundat.”

SKB vidhåller att regeringen nu har allt underlag som behövs för att fatta ett välgrundat beslut rörande SKB:s ansökan. Som SKB utvecklade i sitt tidigare yttrande kräver lagen att Miljödepartementets handläggning av ärendet sker snabbt, enkelt och kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten äventyras. Det innebär i detta fallet att en uppdelning av SKB:s ansökan för separata avgöranden inte har stöd i lag. Att tid behövs för att formulera ett beslut rörande Clink och Kärnbränsleförvaret kan aldrig vara ett godtagbart skäl för uppdelning, här bör noteras att skriftväxlingen rörande SKB:s kompletteringar och det kompletterande ESBO-samrådet avslutades för flera månader sedan, vilket givetvis också måste beaktas vid bedömningen av skäligt rådrum för att fatta beslut.

SKB delar visserligen Kärnavfallsrådets uppfattning att frågor om bland annat informationsbevarande samt deltagande och insyn är komplexa och betydelsefulla. SKB vill dock erinra om att dessa frågor inte har något direkt samband med frågorna om tillåtlighet och tillstånd enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen. 17 kap miljöbalken ger regeringen en möjlighet att föreskriva villkor för att tillgodose allmänna intressen, men innebär inte möjlighet för regeringen att slutligt avgöra denna typ av frågor. SKB förutser att sådana frågor kan komma att behöva hanteras under en lång tid framöver, parallellt med att Clink och Kärnbränsleförvaret uppförs och drivs. Frågorna kommer då sannolikt bli föremål för särskilda lagstiftningsåtgärder i riksdagen. Det är alltså inte sådana frågor som regeringen kan eller bör avgöra slutligt inom ramen för det nu aktuella ärendet och dessa frågor kan således inte heller motivera att regeringen ytterligare skjuter avgörandet av det nu aktuella ärendet på framtiden. Mark- och miljödomstolen har exempelvis i sitt yttrande till regeringen ansett att frågan om informationsbevarande efter förslutning av slutförvaret är en villkorsfråga som preliminärt bör sättas på provotid (domstolens yttranden aktbil 842 sid 20, 550f och 555 samt aktbil 843 sid 15).

SKB vill avslutningsvis framföra sin uppfattning, att en handläggning som innebär att regeringen återlämnar SKB:s ansökan rörande Clink och Kärnbränsleförvaret till mark- och miljödomstolen för fortsatt beredning och nytt yttrande enligt 21 kap. 7 § miljöbalken, är utesluten. Bland annat av följande skäl:

- Mark- och miljödomstolen hade möjlighet att själv begära in aktuella strålsäkerhetsrelaterade kompletteringar inom ramen för sin beredning av SKB:s ansökan och inkludera dem i underlaget för sitt yttrande till regeringen. Domstolen valde inte den vägen. I sitt yttrande till regeringen uttalade domstolen endast att Strålsäkerhetsmyndigheten, efter SKB:s komplettering, bör ges möjlighet att redovisa ytterligare överväganden i frågor om korrosion och andra processer som kan påverka kapselns skyddsförmåga (domstolens yttrande aktbil 842 sid 456). Domstolen har alltså inte ansett att SKB:s kompletteringar föranleder någon annan handläggningsåtgärd än att Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges tillfälle till yttrande.
- SKB:s kompletteringar ingavs till Miljödepartementet 2019-04-04 och Miljödepartementet kunde då – möjligen (direkt lagstöd saknas) – återlämna SKB:s ansökan till mark- och miljödomstolen för fortsatt beredning och nytt yttrande. Miljödepartementet valde inte den vägen. Istället valde Miljödepartementet att själv bereda ärendet, exempelvis genom att kungöra och inhämta yttranden över SKB: kompletteringar. I yttrande vidhöll Strålsäkerhetsmyndigheten sin tidigare tillstyrkan och uttalade att kompletteringarna gav ytterligare stöd för SKB:s ansökan. Miljödepartementet vidtog alltså den handläggningsåtgärd som domstolen ansåg påkallad. Miljödepartementets fortsatta beredning innefattade också att SKB fick yttra sig över remissutfallet. Skriftväxlingen i den delen är avslutad sedan länge.
- På Miljödepartementets initiativ genomförde Naturvårdsverket även ett kompletterande Esbo-samråd beträffande SKB:s kompletteringar. Även i den delen är skriftväxlingen avslutad.
- Miljödepartementet har alltså valt att vidta en mängd handläggningsåtgärder med anledning av mark- och miljödomstolens yttrande och SKB:s kompletteringar. Som utvecklats ovan återstår det nu inte någon ytterligare handläggningsåtgärd före beslut om tillåtlighet. Att i det läget, nästan 2,5 år efter SKB:s kompletteringar, återlämna ens en del av ärendet till domstolen för ytterligare beredning, är processuellt och förvaltningsrättsligt förkastligt och kan inte lagligen komma ifråga beträffande en tillståndsprövning enligt miljöbalken som redan pågått i mer än tio år.

3. Sammanfattning

SKB anser att det inte finns något i remissutfallet som ger stöd för en uppdelning av SKB:s ansökan enligt förslaget i remissen. SKB anser till och med att det saknas rättsligt stöd för en sådan uppdelning.

SKB vidhåller sin tidigare redovisade inställning och hemställer att regeringen snarast möjligt fattar tillåtighetsbeslut baserat på SKB:s ansökan i dess helhet. Det saknas rättslig och ändamålsenlig grund för annan handläggningsåtgärd.

Stockholm/Malmö den 13 augusti 2021

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom,



Per Molander
(enligt fullmakt)



Martin Johansson
(enligt fullmakt)