



NACKA TINGSRÄTT
Datum: 2019-01-17 Avdelning 3
Diarienumr: SSM2017-5969
Dokumentnr: SSM2017-5969-2019-01-17
MÅLNR: M 7062-14
AKTBIL: 121

Bilaga 1

Prövningen enligt kärntekniklagen

Bakgrund

I Strålsäkerhetsmyndighetens (SSM:s) yttrande till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt hänvisas till förfarandet med stegvis prövning som tillämpas vid ansökningar enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). I denna skrivelse förklaras den närmare innebörden av detta förfarande och kraven på innehållet i den successiva säkerhetsredovisningen. Skrivelsen innehåller även en översiktlig genomgång av strålsäkerhetslagstiftningen och myndighetens uppfattning av hur den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen förhåller sig till miljöbalkens bestämmelser.

Övergripande om strålsäkerhetslagstiftningen

Kärntekniklagen och strålskyddslagen (2018:396) innehåller grundläggande bestämmelser om säkerhet och strålskydd vid kärntekniska anläggningar. Dessa grundläggande bestämmelser har närmare preciserats i SSM:s föreskrifter. Myndighetens föreskrifter innehåller bland annat bestämmelser om säkerhet vid kärntekniska anläggningar och bestämmelser om utsläpps- och omgivningskontroll som syftar till att begränsa utsläppen av radioaktiva ämnen till luft och vatten.

Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i kärntekniska anläggningar (SSMFS 2008:1) gäller för samtliga typer av kärntekniska anläggningar. När det gäller den långsiktiga strålsäkerheten för slutförvar finns de viktigaste bestämmelserna i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:21) om säkerhet vid slutförvaring av kärnavfall och kärnavfall och (SSMFS 2008:37) om skydd av människors hälsa och miljön vid slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Kärntekniklagen hänvisar till att vissa bestämmelser i miljöbalken ska tillämpas vid tillståndsprövningar enligt kärntekniklagen. Mer specifikt hänvisas till miljöbalkens 2 kap. om allmänna hänsynsregler, 5 kap. 3 § om miljö kvalitetsnormer och 6 kap. om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Vid utfärdande av tillstånd enligt kärntekniklagen krävs således att den sökande kan visa att de allmänna hänsynsreglerna iakttas och att MKB kan godkännas. För radioaktiva ämnen finns inga miljö kvalitetsnormer.

Miljöbalkens bestämmelser motsvaras till stor del av bestämmelser i strålsäkerhetslagstiftningen. Kraven i strålsäkerhetslagstiftningen innebär att människors hälsa och miljön ska skyddas under det slutliga omhändertagandet samt på lång sikt. Hänsyn ska



därvid tas till bästa möjliga teknik och optimering av strålskydd och säkerhet. Risken för skadeverkningar efter förslutning av slutförvaret får inte överstiga en på miljonen för en representativ individ i den grupp som utsätts för den största risken. Även biologisk mångfald och hållbart utnyttjande av biologiska resurser ska skyddas mot skadlig verkan av joniserande strålning.

Således syftar även den prövning som sker enligt strålsäkerhetslagstiftningen till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 § miljöbalken).

Tillståndsprovning och tillsyn

SSM är tillståndsprovande myndighet för verksamheter med strålning och beredande myndighet inför regeringens prövning av tillstånd enligt kärntekniklagen. Myndigheten är också ansvarig tillsynsmyndighet, när det gäller olägenheter från joniserande och icke-joniserande strålning, för verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen, kärntekniska verksamheter enligt kärntekniklagen och verksamheter med strålning enligt strålskyddslagen. Myndigheten har mandat att besluta om villkor och meddela forskrifter inom strålsäkerhetsområdet.

Fud-processen

Kärntekniklagen ställer krav på reaktorinnehavare att svara för att den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet bedrivs som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall eller kärnämne som inte ska användas på nytt. För detta ska det upprättas ett program (Fud-program) som innehåller en översikt över samtliga åtgärder som kan bli behövliga och även närmare anger de åtgärder som avses att vidtas inom en tidrymd om minst sex år. Programmet ska vart tredje år lämnas in till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i det här fallet SSM, för att granskas och utvärderas.

SKB lämnade i mitten av 1980-talet in det första forsknings- och utvecklingsprogrammet och har sedan dess lämnat in ett uppdaterat program vart tredje år. SSM har granskat och utvärderat programmen och regeringen har fattat beslut om programmen uppfyller lagkraven. Regeringen har också i samband med beslut över Fud-programmen vid olika tillfällen begärt att SKB ska komplettera redovisningarna.

Fud-programmen omfattar SFR och dess planerade utbyggnad, men Fud-processen är frikopplad från tillståndsansökan om utökad verksamhet vid SFR.

Det stegvisa prövningssystemet

Uppförande av en sådan kärnteknisk anläggning som ansökan gäller medför att den närmare detaljutformningen behöver utvecklas efter hand som anläggningen uppförs. Efter att ett initialt tillstånd har lämnats av regeringen enligt kärntekniklagen krävs därför ytterligare successiva och alltmer preciserade säkerhetsredovisningar som måste godkännas av SSM innan rutinmässig drift får inledas.

Kraven på säkerhetsredovisning

En säkerhetsredovisning (SAR) innehåller en analys av förmågan hos en kärnteknisk anläggning att förebygga radiologiska olyckor och lindra konsekvenserna om olyckor ändå skulle ske. Säkerhetsredovisningen ska sammantaget visa hur anläggningens säkerhet är anordnad för att skydda människors hälsa och miljön mot radiologiska olyckor och för att förhindra obehörig befattning med kärnämne eller kärnavfall samt hur strålskyddet upprätthålls vid anläggningen.



Grundläggande bestämmelser om säkerhetsanalys och säkerhetsredovisning finns i 4 kap. Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:1) om säkerhet i kärntekniska anläggningar. Dessa bestämmelser bygger på IAEA:s Safety Guide No. GS-G-4.1. Principen om stegvis genomförande, baserat på successiva provningar, är därmed väl förankrad också internationellt.

För ett slutförvar, som främst utformas med hänsyn till dess skyddsförmåga, har särskilda föreskrifter tagits fram (SSMFS 2008:21 och SSMFS 2008:37). Utöver bestämmelserna i SSMFS 2008:1 gäller att säkerhetsanalysen även ska omfatta förhållanden, händelser och processer vilka kan leda till spridning av radioaktiva ämnen efter förslutning. En viktig del av analysen är identifiering och bedömning av osäkerheter samt hur olika typer av osäkerheter hanteras t.ex. i samband med val av scenarier, modeller och data.

Stegen i den successiva provningen

Den centrala bestämmelsen när det gäller den stegvisa provningen är 4 kap. 2 § SSMFS 2008:1. Innan en anläggning får uppföras ska en *preliminär säkerhetsredovisning* sammanställas. Därefter ska, innan provdrift av anläggningen får påbörjas, en *förnyad säkerhetsredovisning* lämnas in som ska avspegla anläggningen som den är byggd. Innan anläggningen sedan får tas i rutinemässig drift ska en *kompletterad säkerhetsredovisning* lämnas in som ska beakta erfarenheter från provdriften.

Förfarandet innebär således att SKB successivt behöver lämna in allt mer detaljerade säkerhetsredovisningar till myndigheten. Av bestämmelsen i 4 kap. 2 § SSMFS 2008:1 framgår vidare att dessa successiva säkerhetsredovisningar ska prövas och vara godkända av SSM för att man ska komma vidare i processen.

Som underlag till ansökan har SKB lämnat in en *förberedande preliminär säkerhetsredovisning*. Sammantaget behöver SKB alltså redovisa fyra säkerhetsredovisningar enligt vad som anges nedan:

Ansökan – förberedande preliminär säkerhetsredovisning

Den förberedande preliminära säkerhetsredovisningen (F-PSAR) ingår som underlag till ansökan enligt kärntekniklagen och ska innehålla en redovisning som gör det möjligt att på en övergripande nivå kunna bedöma om det finns förutsättningar för sökanden att etablera och bedriva verksamheten på ett sådant sätt att gällande krav på säkerhet och strålskydd kan uppfyllas. F-PSAR granskas i likhet med annat ansökningsunderlag av SSM och ingår som en del av det underlag som omfattas av regeringens provning av ansökan enligt kärntekniklagen i övrigt.

Uppförande – preliminär säkerhetsredovisning

Detta steg innebär att SSM ska pröva och godkänna att själva uppförandet av en kärnteknisk anläggning får inledas. Provningsen baseras på en s.k. preliminär säkerhetsredovisning (PSAR). Redovisningen i PSAR ska teoretiskt beskriva hur säkerhet och strålskydd konkret ska utformas för att uppfylla gällande krav när verksamheten tas i provdrift.

Provdrift – förnyad säkerhetsredovisning

Detta steg innebär att myndigheten ska pröva och godkänna att provdrift av anläggningen får inledas. Provningsen baseras på en s.k. förnyad säkerhetsredovisning (förnyad SAR). Redovisningen ska dels visa faktisk kravuppfyllelse av säkerhet och strålskydd avseende konstruktioner och installationssystem, dels ge en teoretisk redogörelse av den konkreta utformningen av säkerheten och strålskyddet för själva driften.

Rutinmässig drift – kompletterad säkerhetsredovisning

Detta steg innebär att myndigheten ska pröva och godkänna att rutinmässig drift av anläggningen får inledas. Prövningen baseras på redovisning av en kompletterad säkerhetsredovisning (kompletterad SAR) som uppdaterats med hänsyn till erfarenheterna från provdriften. Informationen i den kompletterade säkerhetsredovisningen utgör redovisning av faktisk kravuppfyllnad av säkerhet och strålskydd för såväl konstruktioner och installationssystem som för själva driften av anläggningen.

Innan slutförvaret försluts ska den slutliga säkerhetsredovisningen förnyas och godkännas. Regeringen och SSM kan ställa villkor kopplade till de beskrivna provningsstegen.

Miljöbalken i förhållande till kärntekniklagens provningssystem

I propositionen till följdlagstiftning till miljöbalken m.m. (prop. 1997/98:90, s. 262) diskuteras frågan om förhållandet mellan miljöbalken och kärntekniklagen. Där sägs bl.a. att genom att kärntekniklagens bestämmelser så tydligt inriktas på säkerheten i kärnteknisk verksamhet, bör dessa normalt kunna tillämpas vid sidan om miljöbalkens bestämmelser utan att det behöver ge upphov till någon oklarhet om vilken bestämmelse som gäller framför den andra i olika situationer. Det betyder att ytterligare krav på hänsyn till miljön ska kunna ställas enligt miljöbalken på den som bedriver kärnteknisk verksamhet, exempelvis i fråga om buller, vattenverksamhet, resurshushållning m.m.

I en dom från Miljööverdomstolen (MÖD 2006:70) bekräftas denna ordning. Enligt domstolens domskäl åstadkoms en lämplig balans mellan å ena sidan specialmyndigheter och å andra sidan miljödomstol genom att myndigheterna reglerar verksamheten mer i detalj och miljödomstolen gör en generell avvägning.

Vid den initiala prövningen enligt kärntekniklagen är det inte möjligt att fullt ut påvisa att samtliga krav är uppfyllda för att ta anläggningen i drift eftersom ansökningsunderlaget, liksom den förberedande preliminära säkerhetsredovisningen, i detta första provningsstede med nödvändighet är övervägande konceptuellt.

Frågor som är avgörande för att kunna bedöma om verksamheten kan tillåtas enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen måste dock vara tillräckligt utredda i detta skede. Sådana frågor är enligt SSM:s uppfattning bedömningar om t.ex. SKB:s förmåga, kompetens och resurser att genomföra den sökta verksamheten på ett strålsäkert sätt, om långsiktig strålsäkerhet kan uppnås med det grundläggande förvarskonceptet i ansökan och om krav på strålsäkerhet kan uppfyllas vid uppförande och drift. SKB behöver kunna visa att de skyldigheter som följer av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken uppfylls i den mån det inte kan anses orimligt. Dessutom måste MKB kunna godkännas.

SSM:s bedömningar om strålsäkerhet i ansökan enligt miljöbalken utgår till stor del från myndighetens granskning av SKB:s ansökan enligt kärntekniklagen, vilken även inkluderar vissa bestämmelser i miljöbalken. Både i samband med prövningen av ansökan om slutförvaring av använt kärnbränsle och nu inför prövningen av ansökan om utbyggnad av SFR har frågan tagits upp om kärntekniklagens bestämmelser kan tillämpas vid bedömningen av miljöbalksansökan då myndigheten inte har mandat att meddela föreskrifter enligt miljöbalken.

I detta sammanhang kan det vara av intresse att redovisa hur mark- och miljödomstolen, beträffande ansökan om slutförvaring av använt kärnbränsle, resonerade i yttrandet till regeringen i tillåtlighetsfrågan enligt miljöbalken (M1333-11, s. 249 f.):



Vid bedömningen av strålsäkerhetsfrågor enligt 2 kap. miljöbalken är det lämpligt att söka vägledning i kärntekniklagstiftningen. SKB:s utredning ska vid en rimlighetsavvägning ge stöd för att riskkriteriet i 5 § SSM:s föreskrift SSMFS 2008:37 inte över-skrids.

När det gäller påverkan på miljön på grund av joniserande strålning uttalar domstolen att det system som SSM använder för bedömning av biologiska effekter och som har utvecklats internationellt, bland annat av den internationella strålskyddskommissionen (ICRP), ska ge vägledning vid prövningen enligt miljöbalken.

SSM anser att det är rimligt att myndighetens föreskrifter är vägledande vid bedömningen av strålsäkerhetsfrågor i SKB:s ansökan enligt miljöbalken, även vid prövningen av SFR. Det innefattar också bedömningen mot de allmänna hänsynsreglerna i de fall miljöbalken inte ger tillräcklig vägledning om strålsäkerhet.