



2021-08-26
M2018/00217 (delvis)

Miljödepartementet

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen

Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall; nu fråga om Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab)

Regeringens beslut

Regeringen tillåter vid prövning enligt 17 kap. miljöbalken lagring, hantering och bearbetning av kärnämne och kärnavfall vid den befintliga anläggningen Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab) vid Simpevarp, Oskarshamns kommun. Mängden lagrat använt kärnbränsle får, vid ett och samma tillfälle, uppgå till högst 11 000 ton.

Regeringen tillåter vidare länshållning genom bortledning av grundvatten av de nya anläggningar som behöver uppföras i anslutning till Clab med anledning av den utökade lagringen samt att utföra de anläggningar som behövs för bortledandet.

Regeringen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen såvitt avser den verksamhet som regeringen nu tillåter.

För tillåtligheten gäller följande villkor.

Svensk Kärnbränslehantering AB ska minst en gång per år möta Oskarshamns kommun och behöriga tillsynsmyndigheter samt de myndigheter och organisationer som kommunen föreslår. Ett möte får begäras av Svensk Kärnbränslehantering AB eller kommunen och ska avse lokala miljöfrågor utifrån miljöbalkens mål och tillämpningsområde. Inom ramen för dessa möten ska Svensk Kärnbränslehantering AB lämna information om sådana förhållanden i verksamheten vid Clab som

kan ge upphov till lokal miljöpåverkan eller som i övrigt har betydelse för kommunen. Svensk Kärnbränslehantering AB ska svara för kostnader för möteslokaler och liknande.

Regeringen överlämnar ärendet till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för fortsatt prövning av Svensk Kärnbränslehantering AB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken i den del ansökan avser den verksamhet som regeringen nu tillåter.

Ärendet

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) har ansökt om tillstånd enligt miljöbalken till befintlig och planerad verksamhet som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Regeringen ska enligt 17 kap. 1 § miljöbalken pröva om verksamheten kan tillåtas. Ansökan lämnades in till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt som har berett ärendet åt regeringen.

SKB har även sökt tillstånd för verksamheten enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Den ansökan handläggs i Regeringskansliets ärende M2018/00221.

I ärendet har väckts en fråga om att genom ett delbeslut avgöra tillåtligheten av den del av det sammanhängande systemet som avser verksamhet i Clab.

SKB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken

SKB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken avser befintlig och planerad verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Ansökan avser två planerade anläggningar, en inkapslingsanläggning i Oskarshamns kommun och en slutförvarsanläggning i Forsmark i Östhammars kommun. Utöver verksamhet i de två planerade anläggningarna, avser ansökan även tillstånd att i den befintliga anläggningen Clab i Oskarshamn lagra, hantera och bearbeta kärnämne och kärnavfall. Den planerade inkapslingsanläggningen ska enligt ansökan uppföras vid Clab och därefter ska Clab och inkapslingsanläggningen drivas som en integrerad anläggning, Clink.

Handläggningen hos mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen har berett målet åt regeringen. Efter skriftväxling har domstolen hållit huvudförhandling i Nacka, Oskarshamn och

Östhammars kommuner. Syn har hållits vid SKB:s anläggningar i Oskarshamn och vid platsen för slutförvarsanläggningen i Östhammar. Mark- och miljödomstolen har den 23 januari 2018 med eget yttrande överlämnat ärendet till regeringen för prövning.

Mark- och miljödomstolens bedömning

I sitt yttrande till regeringen gör mark- och miljödomstolen sammanfattningsvis bedömningen att verksamheten i sin helhet är tillåtlig under vissa förutsättningar, bl.a. att SKB redovisar underlag som visar att slutförvarsanläggningen på lång sikt uppfyller miljöbalkens krav trots vissa angivna osäkerheter. I fråga om den del av ansökan som avser Clab och Clink, anser domstolen att verksamheten kan tillåtas.

Handläggningen hos regeringen

Efter att ärendet överlämnats till regeringen har SKB getts möjlighet att komplettera ärendet i enlighet med de brister som mark- och miljödomstolen identifierat samt föreslå särskilda villkor enligt 17 kap. 7 § miljöbalken och yttra sig över de synpunkter som inkommit. SKB:s komplettering har därefter remitterats och kungjorts.

SKB har som förslag på särskilda villkor enligt 17 kap. 7 § miljöbalken föreslagit ett villkor om kommunikering med kommunen med följande lydelse.

”SKB ska med Oskarshamns kommun och behöriga tillsynsmyndigheter, samt myndigheter och organisationer som kommunen kan föreslå, efter påkallande av SKB eller kommunen, minst en gång per år mötas för att avhandla lokala miljöfrågor utifrån miljöbalkens mål och tillämpningsområde. Inom ramen för dessa möten ska SKB fortlöpande lämna information om sådan förhållanden i verksamheten vid Clab/Clink som kan ge upphov till lokal miljöpåverkan eller som är av betydelse för kommunen. SKB ska svara för kostnader för möteslokaler och liknande.”

Därutöver rör den inkomna kompletteringen och remissvaren frågor som inte är aktuella i den del som rör verksamheten vid Clab.

Under handläggningen av ärendet har Regeringskansliet genom ett remissförfarande önskat synpunkter på att avgörandet i den del som avser Clab fattas i ett separat beslut.

Remissyttranden och synpunkter

Under handläggningen har bl.a. följande synpunkter inkommit i den del av ärendet som avser verksamhet i Clab.

Oskarshamns kommun tillstyrker att en inkapslingsanläggning får etableras vid Clab (beslut den 11 juni 2018, Kf § 2018/95). Oskarshamns kommun tillstyrker även SKB:s förslag att regeringsbeslutet ska innehålla ett villkor om kommunikering och föreslagit ändringar i det ursprungliga förslaget.

Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (SERO) anser att lokaliseringen av Clab är olämplig. Christine Vaple, Gröna kvinnor och Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen (FMKK) yrkar att SKB:s ansökan ska avvisas eller avslås.

Frågan om delbeslut

I frågan om att i ett separat beslut avgöra tillåtlighetsfrågan i den del av verksamheten som avser Clab har följande synpunkter och yttranden kommit in.

SKB har i huvudsak anfört följande. SKB motsätter sig starkt att frågan om utökad lagring i Clab hanteras i ett separat beslut. En separat hantering av Clab saknar stöd i förvaltningslagen och skulle medföra betydande processuella risker, bl.a. eftersom ingen diskussion tidigare har förts om hur ett sådant tillstånd ska utformas och avgränsas i förhållande till ansökan i övrigt. Vidare motsätter sig Oskarshamns kommun en utökad lagring i Clab om inte ett slutförvar tillåts samtidigt. En viktig förutsättning för verksamheten är att den kan bedrivas med berörda kommuners medgivande. SKB uppfattar att beredningen av hela slutförvarsärendet nu är avslutad och att regeringen kan fatta ett beslut. Efter regeringsbeslut i hela ärendet skulle SKB genom bl.a. yrkande om deldom kunna påskynda ett avgörande men med betydligt mindre processuell risk.

Oskarshamns kommun har uppgett att det inte är acceptabelt att den del av ansökan som avser en utökning av lagringskapaciteten vid Clab bryts ut och behandlas i särskild ordning. Kommunen ser en risk med att resten av ansökan drar ut på tiden och att det använda kärnbränslet blir kvar i Clab betydligt längre än tid än vad som från början var avsett. Underlaget riskerar att bli bristfälligt och det kan uppstå osäkerheter kring vilka frågor som behöver prövas i vilken process. Den lokala förankringen och kompetensen i

frågan riskerar att gå förlorad. Kommunens ställningstagande i vetofrågan avseende Clink bygger på SKB:s samlade ansökan. Om frågan bryts ut från sitt sammanhang vill Oskarshamns kommun återigen ta ställning. Östhammars kommun har uppgett i huvudsak detsamma som Oskarshamns kommun.

Kärnavfallsrådet, Miljöpartiet Uppsala, Jordens Vänner, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG), Miljörörelsens kärnavfallssekretariat (Milkas), Svenska Naturskyddsföreningen och Torbjörn Åkermark tillstyrker ett delbeslut. Kärnavfallsrådet anser att det finns ett starkt allmänintresse av att undvika att mellanlagret i Oskarshamn blir fullt. Att bryta ut prövningen av Clab förändrar inte sakfrågorna och ger regeringen möjlighet att fokusera på andra mer komplexa slutförvarsfrågor. Det är dock viktigt att ett beslut snart fattas även i ärendets andra delar eftersom Clab inte kan användas som slutförvar.

Region Kalmar, Region Uppsala, Energiföretagen, Fortum, Skogsindustrierna, Stockholms Handelskammare, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kärntekniska Sällskap, Sydkraft Nuclear Power AB och dotterbolaget OKG Aktiebolag (Uniper), Sydsvenska industri- och handelskammaren, Vattenfall AB och Women in Nuclear Sverige avstyrker ett delbeslut och anser att prövningen bör ske i ett sammanhang.

Strålsäkerhetsmyndigheten och Länsstyrelsen i Kalmar län ser inte några juridiska hinder mot en prövning. De anser dock att en utbrytning av Clab kan medföra bl.a. processuella osäkerheter och risker vad gäller samhällelig acceptans och förankring. Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrker SKB:s yrkande om fortsatt drift av Clab och om att vid ett och samma tillfälle få lagra in som högst 11 000 ton använt kärnbränsle i Clab. Statens energimyndighet anser att ett samlat beslut bör tas inom en snar framtid. Energimyndigheten har dock förståelse för förslaget om ett separat beslut för Clab med hänsyn till konsekvenserna om ett samlat beslut inte kan fattas inom en rimlig tidsram. Länsstyrelsen i Uppsala län ser en risk för att en uppdelad prövning kan leda till att redan framtagna faktaunderlag behöver kompletteras. Sveriges kommuner och regioner (SKR) anser att om hanteringen av tillåtighets- och tillståndsärendet ändras påverkar det utgångspunkten för de kommunala ställningstagandena samt att det är nödvändigt att kommunerna i sådant fall ges tillfälle att yttra sig på nytt i ärendet.

SKB har yttrat sig över remissvaren.

Skälen för regeringens beslut

Svensk Kärnbränslehantering (SKB) har i dag tillstånd enligt miljöbalken att i det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab) lagra 8 000 ton använt kärnbränsle och hårdkomponenter. Det här ärendet avser SKB:s ansökan om tillstånd till lagring i Clab med upp till 11 000 ton använt kärnbränsle. Som skäl för den utökade lagringen anger SKB att den i dag tillståndsgivna mängden inlagrat bränsle i Clab beräknas uppnås 2023 och att det därför finns behov av möjlighet till ökad mellanlagring. Det går att utöka lagringen i befintliga bassänger till 11 000 ton använt kärnbränsle genom förhållandevis enkla åtgärder i anläggningen. Om inkapslingen av någon anledning inte skulle kunna påbörjas enligt planerna innebär utökningen att det uppskattade lagringsbehovet är tillgodosett fram till cirka 2036.

Flera remissmyndigheter har ifrågasatt att den del av ärendet som avser Clab hanteras separat från ärendet i övrigt. Östhammars kommun och Oskarshamns kommun anser vidare att kommunerna kan komma att ompröva sin inställning till slutförvaret om regeringen prövar Clab separat från verksamheten i övrigt.

Regeringen bedömer att den planerade verksamheten i Clab, innefattande länshållning av vissa nya anläggningar vid Clab genom bortledning av grundvatten, är väl avgränsad från övrig planerad verksamhet i systemet för slutförvaring av använt kärnämne och kärnavfall. Därmed bedömer regeringen att det saknas hinder mot att pröva den planerade verksamheten i Clab separat från den övriga verksamheten. Regeringen konstaterar vidare att det är av största vikt att det finns ett lagakraftvunnet tillstånd som medger utökad lagring av kärnämne och kärnavfall på plats innan slutet av 2023 om inte Sveriges kärnkraftsproduktion ska påverkas negativt. Efter ett eventuellt tillåtighetsbeslut från regeringen i slutförvarsfrågan vidtar en fortsatt juridisk process i mark- och miljödomstolen. Med hänsyn till de ytterst allvarliga konsekvenser som uppstår om utrymmet för lagring av använt kärnämne och kärnavfall tar slut, bedömer regeringen att det är nödvändigt att nu fatta ett delbeslut om Clab. På så sätt säkerställs att ett tillstånd som avser Clab vinner laga kraft så snart som möjligt.

Regeringen har förståelse för att en uppdelning av beslutet kan påverka de berörda kommunernas och SKB:s arbete. Oskarshamns och Östhammars

kommuner tar ett stort ansvar och har arbetat intensivt med frågan om slutförvaring. Regeringen vill därför betona att ett delbeslut i frågan om Clab inte innebär att beredningen av övriga delar av slutförvarsfrågan blir fördröjd. Oskarshamn kommun har tidigare lämnat sitt medgivande till att Clink uppförs, inklusive den verksamhet vid Clab som nu beslutas. I frågan om en uppdelning av besluten har Oskarshamns kommun framhållit att kommunen vill få tillfälle att ta ställning även till en separat kapacitetsökning av Clab. På grund av ärendets ytterst brådskande karaktär och stora betydelse för Sveriges energiförsörjning bedömer dock regeringen att ett beslut i frågan om Clab behöver fattas snarast. Regeringen bedömer att det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd och att det inte finns någon annan plats som bedöms vara lämpligare för verksamheten.

Regeringen bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen såvitt den avser verksamheten i Clab uppfyller de krav som ställs enligt miljöbalken. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen kan därför läggas till grund för regeringens bedömning.

Den verksamhet i Clab som ansökan avser är förenlig med lokaliseringsprincipen och bestämmelserna om riksintressen, miljökvalitetsnormer, områdesskydd och artskydd i miljöbalken.

Transporter till och från anläggningen är följdverksamhet till verksamheten i Clab. De olägenheter i form av buller, vibrationer och utsläpp till luft som kan uppstå av följdverksamheten överskrider inte några värden för buller, miljökvalitetsnormer eller i övrigt sådana nivåer som hindrar att verksamheten tillåts.

Regeringen konstaterar att lagring av kärnämne och kärnavfall även fortsättningsvis bör ske i bergrum enligt den i Clab tillämpade tekniken fram till tidpunkten för slutförvaring. Regeringen finner sammantaget att en lagring samt hantering och bearbetning av kärnämne och kärnavfall vid Clab på det sätt som redovisas i ansökan är motiverat. Verksamheten bör därför tillåtas i den delen. Vidare kan den utökade lagringen medföra ett behov av att efterhand anlägga kylschakt och tunnlar m.m. Regeringen bedömer därför att SKB bör tillåtas att länshålla vatten genom bortledande av grundvatten för de nya anläggningar som behöver uppföras i anslutning till Clab med anledning av den utökade lagringen.

Regeringen anser att det är lämpligt att ta med ett villkor om kommunikering i form av möten med kommunen och andra aktörer med i huvudsak den av SKB föreslagna lydelsen. Regeringen ser i övrigt inga skäl för att besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen för den planerade verksamheten i Clab. Villkor i övriga frågor kan bestämmas av mark- och miljödomstolen vid tillståndsprövningen.

Regeringen har denna dag även beslutat om tillstånd till utökad lagringskapacitet och verksamhet i Clab enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet, ärende M2018/00221.

På regeringens vägnar



Per Bolund



Lina Österberg

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Försvarsmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Kammarkollegiet
Kärnavfallsrådet
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Statens Energimyndighet
Statens Geotekniska institut
Strålsäkerhetsmyndigheten
Svenska kraftnät
Sveriges geologiska undersökning
Trafikverket
Oskarshamns kommun
Östhammars kommun
Yvonne Ahtaanluoma-Pettersson
Pedro Berastegui
Rolf Berger
Mats Boman
Yvonne Brandt Andersson
Christopher Busby
Per Claesson
Roland Davidsson
Gordon Edwards
Energiföretagen Sverige
Leif Erlingsson
Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen
Forsmarks kraftgrupp AB
Fortum Sweden AB
Föreningen Värmland mot Kärnkraft
Sture Grönblad
Sten Olof af Geijerstam
Olle Grönder

Karin Gustafsson
Gröna Kristna
Gröna Kvinnor
Unni Hansson
Herbert Henkel
Berit Holmgren
Hans Jivander
Ingela Johansson
Jordens vänner
Kärnkraftskommunernas Samarbetsorgan (KSO)
Britta Kahanpää
Lena Lagerstam
Mattias Lantz
Ewa Larsson
Christofer Leygraf
Eva Liljeskog
Anna Lind
Jan Linder
Ylva Lundh
Christina Malmberg
Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG
Miljöorganisationernas kärnavfallssekretariat, Milkas
Miljövänner för kärnkraft, MFK
Miljöpartiet de gröna i Uppsala län
Miljöpartiet Enköping
Nils-Axel Mörner
Naturskyddsföreningen Kalmar län
Naturskyddsföreningen Uppsala län
Nätverket Kärnkraftsfritt Bottenviken
OKG AB
Opinionsgruppen för säker slutförvaring
Gilbert Ossbahr
Ostkustens framtid
Jacqueline Otabbong
Mikael Ottosson
Jinshan Pan
Kent S. Pettersson
Roland Pusch
Radiation Free Lakeland
Region Kalmar län
Region Uppsala

Dietta Rietuma
Anders Rosengren
Ivar Sagerfors
Seshadri Seetharaman
Skogsindustrierna
Stiftelsen Greenpeace Sweden
Stockholms Universitet
Sveaskog Förvaltnings AB
Svenska Naturskyddsföreningen
Svensk Kärnbränslehantering AB
Svenska Kraftnät
Svenska Naturskyddsföreningen
Sveriges Energiföreningars Riksorganisation
Sveriges Kärntekniska Sällskap
Sydkraft Nuclear Power AB
Sydsvenska Industri- och Handelskammaren
Peter Szakálos
Tele2 Sverige AB
Telenor Sverige AB
TeliaSonera Mobile Networks AB
Uniper Energy
Upplandsstiftelsen
Uppsala universitet
Vattenfall AB
Christine Vaple
Karl-Inge Åhäll
Torbjörn Åkermark