

Mål M 1333-11

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen

mmd.nacka.avdelning3@dom.se

Yttrande över SKB:s begäran om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) lämnade den 30 juni 2023 in en begäran om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Begäran innehåller bland annat preciserade yrkanden och förslag till villkor för verksamheten. SKB lämnade samtidigt in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till vissa verksamheter och åtgärder vid Kärnbränsleförvaret (Tilläggsansökan, mål nr M 4842-23).

Synpunkter med anledning av SKB:s begäran om tillstånd ska, efter att Östhammars kommun beviljats anstånd, lämnas till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt senast den 26 oktober 2023.

Bakgrund

Den rättsliga prövningen

SKB lämnade i mars 2011 in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring för använt kärnbränsle och kärnavfall. SKB lämnade samtidigt in en ansökan om tillstånd för verksamheten enligt kärntekniklagen.

I det sammanhängande system som ansökan avser ingår dels en utökning av det befintliga centrala mellanlagret samt en inkapslingsanläggning i Simpevarp i Oskarshamns kommun (Clink) och dels en slutförvaringsanläggning i Forsmark i Östhammars kommun (Kärnbränsleförvaret). Både Clink och Kärnbränsleförvaret är anläggningar av det slag att deras tillåtlighet prövas av regeringen. Kommunfullmäktiges tillstyrkande krävs för att regeringen ska få tillåta verksamheterna.

Kommunfullmäktige i Östhammars kommun tillstyrkte i oktober 2021 etableringen av Kärnbränsleförvaret i Forsmark och kommunfullmäktige i Oskarshamns kommun tillstyrkte i juni 2018 etableringen av Clink i Simpevarp.

Regeringen beslutade i januari 2022 att tillåta verksamheterna enligt miljöbalken och gav samtidigt tillstånd enligt kärntekniklagen. Ärendena lämnades därefter åter till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt respektive Strålsäkerhetsmyndigheten för fortsatt prövning.

Regeringen meddelade dock redan i augusti 2021 tillåtlighet till utökad lagring i det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab). Regeringen valde att bryta ut och behandla frågan om tillåtlighet gällande Clab i ett separat beslut, med motiveringen att det annars fanns betydande risk för att mellanlagret skulle bli fullt innan det finns ett lagakraftvunnet beslut för hela slutförvarssystemet, vilket skulle riskera få stor påverkan på Sveriges elproduktion. I juni 2022 meddelade Mark- och miljödomstolen deldom i målet och gav SKB tillstånd till en utökning av den tillåtna mängden lagrat använt kärnbränsle i Clab.

Ytterligare slutförvarsanläggning i Forsmark

SKB lämnade i december 2014 in en ansökan om tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) m.m. i Forsmark. I december 2021 beslutade regeringen att tillåta verksamheten. Genom dom i mål M 7062-14 den 21 december 2022 meddelade Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet vid SFR. Tillståndet förenades med ett antal villkor som i flera avseenden reglerar motsvarande frågor som föreslås regleras i nu aktuell prövning av Kärnbränsleförvaret, vilket Östhammars kommun återkommer till nedan i bemötande av SKB:s förslag till villkor.

Viktiga frågor för Östhammars kommun

Östhammars kommun har, genom att vara värdkommun och genom sin vetorätt, en central roll i prövningen av Kärnbränsleförvaret och kommunen har deltagit aktivt i processen i snart 30 år. Under hela denna tid har Östhammars kommun haft en slutförvarsorganisation med ledamöter från samtliga politiska partier i kommunfullmäktige som utsetts att särskilt följa processen. Organisationen har, ur ett kommunalt perspektiv, informerat om och granskat de handlingar som rör slutförvaring av radioaktivt avfall som SKB, Strålsäkerhetsmyndigheten och övriga aktörer löpande presenterat. I detta arbete har kommunen byggt upp en omfattande kunskap om slutförvaring, radioaktivt avfall och andra frågor kopplade till detta.

Inför kommunfullmäktiges beslut att tillstyrka Kärnbränsleförvaret var det avgörande att frågor av central betydelse för kommunen hade blivit utredda och besvarade. Några viktiga frågor för kommunen har, utöver de grundläggande frågorna gällande långsiktig säkerhet och lokal miljöpåverkan, bland annat varit ansvar efter förslutning samt kommunens fortsatta roll.

Angående ansvar efter förslutning fattade riksdagen i juni 2020 beslut om lagändringar som innebär att statens ansvar för vissa kärntekniska anläggningar, till exempel slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall, tydliggörs.

I regeringens tillåtlighetsbeslut från 2022 finns ett villkor om att SKB, minst en gång per år, ska träffa både Östhammars kommun och Oskarshamns kommun för att avhandla lokala miljöfrågor utifrån miljöbalkens mål och tillämpningsområde. Vid mötena ska SKB lämna information om sådana

förhållanden i verksamheten som kan ge upphov till lokal miljöpåverkan eller som är av betydelse för kommunerna. Dessa möten, som SKB först presenterade som förslag på tillståndsvillkor, har under prövningen benämnts dialogforum. Dialogforumet har för Östhammars kommun varit en viktig fråga under prövningen, som en del i att säkerställa kommunens möjlighet att även efter tillstånd meddelats vara en aktiv part i slutförvarsfrågan.

Östhammars kommun har under hela prövningen gett uttryck för att en förutsättning för kommunens tillstyrkande av Kärnbränsleförvaret är att:

- Den maximala volym använt kärnbränsle som ska slutförvaras är de cirka 12 000 ton som angetts i ansökan.
- Det är använt kärnbränslet från de svenska kärnkraftverkens reaktorer som ska slutförvaras inom landets gränser.
- Sverige ska inte slutförvara använt kärnbränsle från andra länder.
- Metoden är KBS-3V.

Östhammars kommuns synpunkter på begäran om tillstånd

Östhammars kommuns huvudfokus vid denna granskning har, precis som vid granskning av övriga handlingar i prövningen, varit dels de lokala miljöfrågor som direkt påverkar kommunens medborgare och dels frågor som rör den långsiktiga säkerheten och ansvaret efter förslutning.

Även om Östhammars kommun har tillstyrkt etableringen av Kärnbränsleförvaret har kommunen under hela prövningen haft synpunkter på villkorsförslagen. I kommunfullmäktiges beslut om tillstyrkan framhölls att kommunen utgår från att SKB kommer att stå fast vid de tillståndsvillkor och åtaganden som presenterats under handläggningen i Mark- och miljödomstolen. Kommunen vill betona att SKB:s villkorsförslag har varit ett viktigt underlag i kommunens beslut om tillstyrkan.

Östhammars kommun har inga synpunkter gällande den del av SKB:s begäran om tillstånd som avser anläggningar i Oskarshamns kommun, det vill säga centralt mellanlager samt inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle (Clink). Gällande övriga delar utvecklar kommunen sina synpunkter nedan.

SKB:s yrkanden

SKB har i stort vidhållit tidigare framförda yrkanden men gjort vissa justeringar och tillägg; yrkandet gällande Natura 2000-tillstånd är inte längre reservationsvist och yrkanden beträffande tid för anmälan av anspråk på ersättning av oförutsedd skada samt verkställighetsförordnande har tillkommit.

Östhammars kommun har inga synpunkter vad gäller yrkandena enligt punkten A.1 B om tillstånd till Slutförvarsanläggning/förvar, yrkandet om Natura 2000-tillstånd enligt punkten A.2 eller yrkandena om igångsättningstid, arbetstid eller tid för anmälan av anspråk på ersättning av oförutsedd skada enligt punkten A.3. Kommunen lämnar för närvarande ingen slutlig inställning till yrkandet om verkställighetsförordnande, vilket utvecklas närmare under "Övriga synpunkter" nedan.

SKB:s förslag till villkor

SKB har i begäran om tillstånd gjort ett antal förändringar i de villkorsförslag som presenterades i samband med prövningen av tillåtligheten. SKB anför att avsikten varit att så långt som möjligt vidhålla de villkorsförslag som tidigare tillstyrkts av remissinstanserna men att justeringar gjorts bland annat med hänsyn till de villkor som föreskrivits för SFR och Clab, ny miljörettslig praxis samt den fortsatta planeringen och projekteringen.

Östhammars kommun noterar att flera justeringar innebär att SKB:s villkorsförslag för Kärnbränsleförvaret nu är formulerade på samma eller liknande sätt som för SFR, vilket i många fall är formuleringar som kommunen tillstyrkt i den prövningen. I några fall har dock SKB frånfällt eller ändrat i villkorsförslag, bland annat villkor om strukturerad omvärldsbevakning, som är av stor vikt för kommunen.

Östhammars kommun har inga synpunkter på SKB:s villkorsförslag A1-A4, B1-B4, C4, C7, C10, de provisoriska föreskrifterna CP1-CP5 eller på föreslagna delegationer i AD1-AD2 samt CD2-CD4. SKB:s övriga förslag till villkor och delegation bemöter kommunen nedan.

Allmänt och gemensamma villkor

Energianvändning

SKB har föreslagit villkor A5 angående energianvändning vilket motsvarar villkor 17 i tillståndet för SFR. Länsstyrelsen i Uppsala län (Länsstyrelsen) har överklagat tillståndsdomen för SFR avseende formuleringen av villkoret gällande energianvändning. Mark- och miljööverdomstolen meddelade den 17 mars 2023 prövningstillstånd och prövningen pågår alltjämt. Östhammars kommun avvaktar därför att lämna synpunkter på föreslaget villkor A5 i dagsläget men kan komma att återkomma med synpunkter på villkorsförslaget senare i processen.

Kontrollprogram

SKB har föreslagit villkor A6 angående kontrollprogram. Enligt det föreslagna villkoret ska förslag till kontrollprogram ges in till berörd tillsynsmyndighet senast tre månader innan anläggningsarbetena påbörjas, respektive tre månader innan anläggningen tas i drift.

Östhammars kommun noterar att SKB inte har föreslagit att kontrollprogrammet ska tas fram i samråd med berörd tillsynsmyndighet, vilket ska ske enligt motsvarande villkor om kontrollprogram för SFR (villkor 18). Kommunen anser att det är lämpligt att även kontrollprogrammet för den omfattande verksamhet det nu är fråga om tas fram i samråd med berörd tillsynsmyndighet. I tillståndsprövningen av SFR föreslog Länsstyrelsen ett tillägg till villkoret om kontrollprogram som innebar att detta skulle tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten. SKB förklarade vid huvudförhandlingen i prövningen för SFR att bolaget inte hade något att invända mot tillägget. SKB bör därför, enligt

kommunens uppfattning, inte ha något att invända mot att detsamma gäller även för Kärnbränsleförvaret, eller bör i varje fall kunna anföra skäl för varför SKB har en annan inställning i detta mål.

Östhammars kommun anser att villkor A6 om kontrollprogram ska kompletteras med tillägget att kontrollprogrammet ska tas fram i samråd med berörd tillsynsmyndighet.

Utformning av ovanmarksanläggningar samt undermarksdelar

Ovanmarksanläggningar

SKB har föreslagit villkor C1 som innebär att Kärnbränsleförvarets ovanmarksanläggningar med tillhörande bergupplag och lakvattendamm ska anläggas inom de gränser som angetts i Bilaga K:31. SKB anför dock att det kommer bli nödvändigt att ta vissa mindre markområden i anspråk utanför det redovisade verksamhetsområdet och att verksamhetsområdets avgränsning inte kan hindra att exempelvis befintliga industriområden i Forsmark ianspråk tas för tillfälliga upplags- och uppställningsplatser under uppförandeskedet eller för nödvändig infrastruktur. SKB anför att det därför i praktiken inte är möjligt att dra en skarp gräns för det område inom vilket verksamhetsknutna aktiviteter kommer att bedrivas eller vilka anspråk som kan förekomma utanför verksamhetsområdet.

Kommunen har förståelse för att detaljutformningen av anläggningarna inte kan preciseras i detta skede och att SKB behöver viss flexibilitet i utformningen av Kärnbränsleförvaret med tillhörande anläggningar. Östhammars kommun anser dock att det i föreslaget villkor C1 är alltför vagt vad som i dagsläget ska anses omfattas av verksamhetsområdet och vad som därmed får rättskraft genom tillståndet samt vad som motsatsvis kan ligga utanför det område som nu prövas i tillståndet.

Om det över tid tillkommer verksamhetsanknutna aktiviteter som i dagsläget inte är kända och som kan behöva bli föremål för prövning, har kommunen inga invändningar mot att det hanteras när det behovet uppstår. Kommunen anser dock att det är viktigt att veta vad som anses utgöra verksamhetsområdet och inom vilka gränser anläggningar, infrastruktur, upplag och övrig etablering med anledning av Kärnbränsleförvaret kommer att uppföras och som omfattas av tillståndet.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande avseende vad SKB anser att tillståndets rättskraft ska omfatta i förhållande till verksamhetsområdet för Kärnbränsleförvaret med tillhörande anläggningar, etableringar och infrastruktur.

Undermarksdelar

I SKB:s föreslagna villkor C2 om utformning av undermarksdelar framgår att Kärnbränsleförvaret under mark ska uppföras inom de yttre gränser som framgår av Bilaga K:31. Om det finns särskilda skäl får avvikelser dock göras efter godkännande av behörig tillsynsmyndighet. Avvikelse får endast godkännas om Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer att avvikelsen inte försämrar säkerheten med avseende på olägenheter avseende joniserande strålning under drift alternativt efter förslutning.

Östhammars kommun har även avseende Kärnbränsleförvarets undermarksdelar förståelse för att SKB har ett behov av viss flexibilitet avseende utformningen. Östhammars kommun uppfattar dock att SKB i begäran om tillstånd, punkt 81, bekräftar att en platsanpassning av anläggningen inom redovisad utbredning av verksamhetsområdet inte ger upphov till större miljöpåverkan än vad som redovisats och bedömts i miljökonsekvensbeskrivningen. Kommunen uppfattar att SKB åtar sig detta som en del av tillståndet till Kärnbränsleförvaret.

Kommunen har mot bakgrund av detta ingen invändning mot att behörig tillsynsmyndighet, om det finns särskilda skäl, får godkänna avvikelser i enlighet med föreslaget villkor C2 men noterar att SKB alltså är bundet av sitt åtagande om att platsanpassningar inte får ge upphov till större miljöpåverkan än vad som redovisats.

Östhammars kommun vill därtill särskilt framföra att kommunen uppfattar att SKB trots möjligheten för viss platsanpassning av undermarksdelarna särskilt åtagit sig att deponeringstunnlar endast kommer att anläggas i ett våningsplan och att kapslar enbart kommer deponeras vertikalt samt att metoden är KBS-3V. Kommunen noterar att SKB bekräftar detta genom punkt 84 i begäran om tillstånd och uppfattar därmed att detta blir en del av tillståndet för Kärnbränsleförvaret, vilket innebär att det krävs ett ändrat tillstånd om förändring av metod för deponering sker.

Skyddsåtgärder avseende hydrologisk påverkan

Föreslaget villkor C3 berör skyddsåtgärder avseende tätning och vattentillförsel för att motverka hydrologisk påverkan på naturvärden till följd av grundvattenbortledningen. Östhammars kommun ser positivt på att SKB föreslagit att skyddsåtgärderna för grundvattenbortledningen regleras genom villkor.

SKB har yrkat tillstånd till att återinfiltrera vatten i mark, vilket regeringen tillåtit i samband med prövningen av Kärnbränsleförvarets tillåtlighet. SKB har anfört att yrkandet inte är begränsat till att infiltration enbart ska avse länshållningsvatten utan att även annat vatten skulle kunna användas för infiltration. SKB har därtill, i punkt 90 i begäran om tillstånd, anfört att vattnet som infiltreras behöver ha en lämplig kemisk sammansättning varför länshållningsvattnet skulle kunna vara olämpligt för ändamålet. Östhammars kommun uppfattar dock inte att föreslaget villkor C3 gör något åtskillnad på kraven avseende vattentillförsel beroende på om länshållningsvatten eller annat vatten infiltreras.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande från SKB avseende vad som utgör förutsättningar för att länshållningsvattnet ska anses vara lämpligt att använda för infiltration och vilka krav länshållningsvattnet ska uppnå för att få återinfiltreras till mark.

Deponeringsverksamhet

SKB har föreslagit att det i villkor C5 föreskrivs att deponering får ske av högst 150 kapslar per år. Östhammars kommun är positiv till att föreslaget villkor är tydligt formulerat avseende antal kapslar som får deponeras per år, då deponeringstakten varit en angelägen fråga för kommunen.

SKB har också föreslagit att tillsynsmyndigheten får möjlighet att godkänna deponering av fler kapslar per år om det inte leder till ökade utsläpp till luft eller vatten eller ökade olägenheter för närboende (C5 och CD1). Östhammars kommun kan acceptera att tillsynsmyndigheten bemyndigas att godkänna att ett större antal kapslar deponeras under förutsättning att det inte leder till ökade miljöeffekter i enlighet med vad SKB föreslagit. En grundförutsättning är givetvis även att strålsäkerheten kan bibehållas trots ökad deponeringstakt.

Hantering av bergmassor

SKB har föreslagit villkor C6 avseende hantering av bergmassor som innebär att SKB, senast tre månader innan arbeten som ger upphov till bergmassor påbörjas, ska redovisa en preliminär plan för hantering av bergmassor till berörd tillsynsmyndighet. Planen ska bland annat innehålla en redovisning av tekniska och ekonomiska möjligheter till transport sjövägen i syfte att minska belastningen på vägar i närområdet vid transport av bergmassor utanför Forsmarks industriområde. I begäran om tillstånd har SKB vidare angett (punkt 101) att nyttiggörande av bergmassorna i första hand bör göras lokalt och som ett andrahandsalternativ finns möjlighet till fartygstransporter för miljömässigt lämpligt nyttiggörande på längre avstånd.

Östhammars kommun ser positivt på att SKB:s plan för hantering av bergmassor till viss del syftar till att minska belastningarna på vägarna i området genom transporter sjövägen. Kommunen anser att fartygstransporter är ett viktigt och lämpligt sätt att göra detta på. Östhammars kommun vidhåller vad kommunen tidigare anfört (bland annat i domstolens aktbilaga 400 (KS § 145, 2016-05-31)) angående att alternativa transportsätt inklusive fartygstransporter till och från anläggningen ska nyttjas som ett sätt att avlasta vägarna. Om bergmassorna transporteras med fartyg istället för med lastbil minskar antalet tunga transporter på de vägsträckor som berörs avsevärt vilket har stor betydelse för de som bor längs vägarna.

Östhammars kommun anser inte att det är tillräckligt att det i den preliminära planen för hantering av bergmassor redovisas möjligheterna till transport sjövägen. Kommunen anser att det utöver redovisning av möjligheten till hantering sjövägen bör finnas konkret reglering av att så ska ske så långt som möjligt.

Kommunen lyfte även i prövningen för SFR vikten av att avlasta vägarna från tunga transporter genom att utnyttja möjligheten att transportera bergmassor sjövägen. I domen för SFR föreskrevs i villkor 5 angående tunga transporter bland annat att SKB så långt som möjligt ska transportera bort överskottsmassor från bergarbetena sjövägen. Därutöver föreskrevs att SKB i den årliga miljörapporten ska redovisa andelen överskottsmassor som transporterats bort via land- respektive sjövägen samt skäl till varför landtransporter ägt rum. Östhammars kommun föreslår att villkor C6 kompletteras så att det harmoniserar med det villkor som föreskrivits för SFR.

Tredje stycket i villkor 5 i tillståndet för SFR lyder enligt följande:

SKB ska så långt som möjligt transportera bort överskottsmassor från bergarbetena sjövägen. SKB ska i den årliga miljörapporten redovisa andelen överskottsmassor som transporterats bort via land- respektive sjövägen samt skäl till varför landtransporter ägt rum.

Östhammars kommun anser att det är rimligt och lämpligt att det även för Kärnbränsleförvaret regleras i villkor att transport av bergmassor som inte kan nyttiggöras lokalt så långt som möjligt ska ske sjövägen samt att SKB i miljörapporten ska redovisa andelen massor som transporterats via land- respektive sjövägen samt skälen för det.

Transporter

SKB har föreslagit ett omfattande villkor C8 avseende bullerskyddande åtgärder till fastighetsägare längs med transportvägen, vilket kommunen är positiv till.

Östhammars kommun anser att det är rimligt att, som SKB föreslår, bullerdämpande åtgärder ska erbjudas med målsättningen att åtgärderna ska vara vidtagna innan de arbeten som genererar transporter på vägarna påbörjas, sett till att åtgärderna ska ge största möjliga effekt.

SKB har vidare i villkorsförslagets fjärde stycke föreslagit att villkoret inte ska gälla för bostäder som redan erbjudits erforderliga bullerdämpande åtgärder till följd av utbyggnaden av SFR. Östhammars kommun konstaterar, mot bakgrund av det långa uppförande- och driftskedet och därmed den långa tidsperiod som transporter kommer ske längs med den aktuella vägsträckan, att mycket kan hända i omgivningen från det att bullerdämpande åtgärder erbjuds inom ramen för utbyggnaden av SFR till dess att bullerdämpande åtgärder blir aktuella inom ramen för Kärnbränsleförvaret.

Östhammars kommun anser att det skulle kunna uppstå en situation där en eller flera fastigheter som identifierats som bullerpåverkade permanentbostäder den 27 januari 2022, och därmed har rätt till bullerdämpande åtgärder enligt föreslaget villkor C8, byter ägare från det att åtgärder erbjudits inom ramen för SFR till dess att de transportgenererande arbetena för Kärnbränsleförvaret påbörjas. Kommunen ser i en sådan situation en risk med att en ny fastighetsägare inte blir erbjuden erforderliga bullerdämpande åtgärder i det fall en tidigare fastighetsägare tackat nej till åtgärder inom ramen för utbyggnaden av SFR.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande från SKB angående hur det föreslagna villkoret ska tolkas i denna del samt hur en sådan situation som kommunen påtalat ovan avses att hanteras.

Arbete i vatten

SKB har föreslagit villkor C9 avseende arbeten i vatten som innebär att arbeten i vatten ska ske med försiktighet samt att grumlingskydd ska användas vid arbeten som riskerar att orsaka grumling i Asphällsfjärden.

Östhammars kommun noterar att SKB inte föreslagit något villkor angående när utläggning av material i havet får ske, likt villkor 8 i tillståndet avseende SFR. I prövningen för SFR föreslog SKB att utläggning av bank/slänt mot havet inte får utföras mellan den 1 april och den 31 juli.

Villkor 8 i tillståndet för SFR lyder enligt följande:

Utfyllnad av vattenområde vid Stora Asphällan ska ske genom utläggning av bank/slänt mot havet, varefter området innanför banken/slänten fylls ut.

Arbetet i vattenområdet ska ske med försiktighet och utläggningen av bank/slänt mot havet får inte utföras mellan den 1 april och den 31 juli.

Vid grumlande arbeten i vatten ska grumlingskydd i form av exempelvis siltskärmar användas.

Även om det är betydligt mindre havsområden som planeras att fyllas ut för Kärnbränsleförvaret än för SFR anser Östhammars kommun att det är lämpligt med en liknande reglering gällande när i tid som arbeten i vatten får utföras även för Kärnbränsleförvaret.

Östhammars kommun anser att villkoret om arbeten i vatten även bör regleras när utfyllnad i havsområden får ske. Om SKB inte delar denna uppfattning önskar kommunen ett förtydligande från SKB angående varför en begränsning i tid inte behövs avseende utfyllnader för Kärnbränsleförvaret.

Utsläpp till vatten

SKB har föreslagit att frågan om villkor för utsläpp till vatten skjuts upp under en prövotid och att SKB senast två år efter att bergarbetena för Kärnbränsleförvaret har påbörjats ska redovisa utfallet av utredningarna och lämna förslag på ytterligare åtgärder och slutliga villkor.

Östhammars kommun noterar inledningsvis att formuleringen av CU1 är mycket lik villkor U1 i domen för SFR. I huvudsak motsvarar de frågor som ska utredas inom ramen för CU1 för Kärnbränsleförvaret de utredningar som ska genomföras inom ramen för U1 för SFR. Även för SFR ska SKB senast två år efter att bergarbetena påbörjats redovisa utredningarna och lämna förslag på ytterligare åtgärder och slutliga villkor. Utbyggnaden av SFR, och därmed bergarbetena inom ramen för detta, har i dagsläget inte påbörjats men arbetena för utbyggnaden av SFR ligger hittills före i tiden i förhållande till bergarbetena för Kärnbränsleförvaret.

Östhammars kommun noterar att SKB i punkt 112 i begäran om tillstånd motiverar att frågan om villkor för utsläpp till vatten skjuts upp under en prövotid på motsvarande sätt som för SFR för att det då finns möjligheter att fortsatt samordna vattenhanteringen i projekten och skapa en effektiv och ändamålsenlig vattenhantering. Kommunen anser att en fortsatt samordnad vattenhantering inte förutsätter att även frågan om utsläpp till vatten från Kärnbränsleförvaret sätts på en prövotid om två år från det att bergarbetena påbörjas. Kommunen anser tvärtom att en samordnad hantering med fördel innebär att slutliga villkor för utsläpp till vatten fastställs i nära anslutning till varandra avseende både SFR och Kärnbränsleförvaret.

Kommunen är medveten om att det inte i dagsläget och troligen inte heller vid tidpunkten för mark- och miljödomstolens dom i förevarande mål kommer finnas resultat från de utredningar som ska genomföras inom ramen för SFR och att det därmed i dagsläget inte är möjligt för SKB att föreslå slutliga villkor avseende utsläpp till vatten för Kärnbränsleförvaret baserat på kunskap från utbyggnaden av SFR. Kommunen ser däremot, med hänvisning till ovanstående, att prövotiden inte nödvändigtvis behöver vara lika lång i detta mål som för SFR.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande från SKB angående skälen för begärd prövotid om två år samt angående om prövotiden för Kärnbränsleförvaret kan förkortas om erfarenheter från utbyggnaden av SFR erhålls under tiden för denna prövning.

Övriga synpunkter

Samlade åtaganden

Under hela prövningen av Kärnbränsleförvaret, även i den här aktuella begäran om tillstånd, har SKB gjort ett antal åtaganden. Det omfattande prövningsunderlaget, med de justeringar och kompletteringar som gjorts under åren, innebär dock att det är svårt att överblicka vilka åtaganden SKB gjort i prövningen.

Östhammars kommun önskar en sammanställning av SKB:s samtliga åtaganden i målet. Kommunen önskar vidare att SKB samtidigt meddelar om något eller några av tidigare framförda åtaganden nu frånfaller.

Etablering av bulleralstrande arbeten

SKB har föreslagit villkor A2 samt C4 angående buller under drift- respektive uppförandeskede. Östhammars kommun noterar dock att SKB inte föreslagit något villkor om när bulleralstrande arbeten får etableras, likt villkor 4 i tillståndet avseende SFR. I prövningen för SFR föreslog SKB villkor som avsåg att bulleralstrande arbeten inte skulle etableras under perioden 1 april till 31 juli. Mark- och miljödomstolen bedömde att det föreslagna villkoret var lämpligt och ändamålsenligt.

Villkor 4 i tillståndet för SFR lyder enligt följande:

SKB ska se till att bulleralstrande arbeten inte etableras under perioden 1 april till 31 juli. Bulleralstrande arbeten innefattar till exempel krossning av bergmassor, transporter med bandtraktor och hjullastare i samband med lastning och lossning eller andra liknande arbetsmoment. Villkoret hindrar inte att ytterligare arbeten etableras under perioden, om arbeten av likartad typ och med likartad nivå av buller har etablerats före den 1 april.

Östhammars kommun anser att ett motsvarande villkor är lämpligt även avseende etablering av bulleralstrande arbeten som vidtas med anledning av Kärnbränsleförvaret. Om SKB inte delar denna uppfattning önskar kommunen ett förtydligande från SKB angående varför motsvarande villkor inte behövs för Kärnbränsleförvaret.

Utsläpp till luft

SKB har i begäran om tillstånd anfört att bolaget tidigare föreslagit ett allmänt hållet villkor om utsläpp till luft men att SKB nu istället föreslår ett generellt villkor om energieffektivisering (villkor A5) enligt följande:

SKB ska i skäligen utsträckning vidta åtgärder för att effektivisera energianvändningen. Så långt strålsäkerheten medger ska åtgärderna innefatta energihushållning, energieffektivitet i byggnader och anläggningar, lågt kylbehov, effektiv värme- och kylanvändning samt effektiv elanvändning.

SKB ska i den årliga miljörapporten fortlöpande redovisa hur arbetet med att effektivisera energianvändningen fortskrider, innefattande information om genomförda och planerade åtgärder, samt en sammanfattning av den senaste energikartläggningen.

SKB anför i punkt 141 i begäran om tillstånd att frågan om energianvändning och energieffektivisering bör ha ett bredare anslag och inte ta sikte på reglering av enskilda energiåtgärder samt att klimatförbättrande åtgärder kan innebära

elektrifiering av anläggningar och maskiner och således medföra en ökad energianvändning för verksamheten. SKB anför att det därför är viktigt med ett helhetsperspektiv vid utvärdering och genomförande av klimat- och energiåtgärder.

Tidigare föreslaget villkor avseende utsläpp till luft som presenterades vid huvudförhandlingen 2017, och som kommunen uppfattar att SKB nu frånfäller, löd enligt följande:

SKB:s egna och upphandlade maskiner och fordon ska uppfylla vid var tidpunkt gällande miljökrav enligt Trafikverkets generella miljökrav vid entreprenadupphandling eller motsvarande riktlinjer med minst likvärdiga miljökrav.

Östhammars kommun uppfattar att SKB anser att miljökrav för maskiner och fordon ska anses omfattas av det generella villkoret om energieffektivisering (villkor A5). Kommunen anser dock att villkoren uppfyller delvis olika syften då, som kommunen uppfattar det, SKB:s föreslagna villkor A5 främst tar sikte på el-, värme- och kyl användning samt energihushållning, medan Trafikverkets generella miljökrav även omfattar klimatpåverkan från bland annat drivmedel.

Även i prövningen av SFR frånföll SKB ett tidigare lämnat villkorsförslag angående utsläpp till luft. I den prövningen anförde dock SKB att bolaget stod kvar vid sitt åtagande om att ställa höga miljökrav på maskiner och fordon med hänvisning till motsvarande villkor (villkor 17) om energianvändning och energieffektivisering. I och med det åtagandet hade kommunen inga synpunkter på att motsvarande villkor utgick för SFR.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande från SKB avseende varför villkor avseende utsläpp till luft inte längre är aktuellt att föreskriva för Kärnbränsleförvaret. Om SKB fortsatt inte anser att villkoret behövs anser kommunen att SKB åtminstone bör göra ett åtagande, likt det i SFR-prövningen, gällande miljökrav för maskiner och fordon.

Vattenhantering och kväveutsläpp

I bilaga K:34 till begäran om tillstånd presenterar SKB utredningar kring reningsteknik för kväverikt vatten samt planerad hantering för att minska kväveutsläppen från Kärnbränsleförvaret. SKB framför bland annat att fortsatta utredningar har visat att det är möjligt att ytterligare minska kväveutsläppen jämfört med tidigare bedömningar, vilket kommunen givetvis är positiv till.

I bilaga K:34 presenteras en konceptuell lösning innehållande bland annat bioreaktorer och rening i våtmark. Gällande rening i våtmark söker SKB, i Tilläggsansökan, tillstånd för vattenverksamhet för bland annat arbeten i vattenområden för att möjliggöra etablering av våtmarksreningen.

Östhammars kommun framförde under samrådet för Tilläggsansökan önskemål om tydligare underlag för vilken rening som kan förväntas uppnås i våtmarken. SKB skriver i bilaga K:34 att ”rening i naturlig våtmark är väl beprövad och effektiv kväverening” men utan hänvisning till underlag för detta påstående.

Östhammars kommun anser fortsatt att det finns behov av tydligare underlag för vilken rening som kan förväntas uppnås i våtmarken.

Av SKB:s villkorsförslag CU1 framgår att SKB under föreslagen prövotid bland annat ska utreda utsläppen av kväve till recipienten och efter två år lämna förslag

på slutliga villkor. Kommunen förutsätter att slutliga villkor om utsläpp av kväve även kommer att inkludera utsläpp från våtmarken.

Strålsäkerhetsrelaterade frågor

SKB har i begäran om tillstånd anfört att SKB:s uppfattning är att strålsäkerhetsrelaterade frågor bör hanteras övergripande i prövningen enligt miljöbalken och att detaljerade krav istället bör ställas enligt det kärntekniska regelverket.

Östhammars kommun delar SKB:s uppfattning att det är tillräckligt att strålsäkerhetsrelaterade frågor hanteras övergripande inom ramen för denna prövning och att det inom prövningen enligt det kärntekniska regelverket finns anledning att ställa mer långtgående krav och villkor angående strålsäkerhet.

Omvärldsbevakning

I begäran om tillstånd frånfaller SKB tidigare villkorsförslag om strukturerad omvärldsbevakning rörande bland annat informationsbevarande och övervakning efter förslutning. SKB anför att de nya bestämmelserna i 5g-5l §§ i kärntekniklagen och 10 kap. 3a § miljöbalken innebär att det saknas skäl att inom tillståndet enligt miljöbalken reglera dessa frågor och att frågorna istället slutligt ska avgöras vid regeringens prövning i samband med förslutning.

Östhammars kommun delar inte SKB:s uppfattning och vidhåller vad kommunen tidigare framfört i yttrande (bland annat i aktbilaga 400). Kommunen anser att villkor om strukturerad omvärldsbevakning innehållande bland annat informationsbevarande, av de skäl som redovisas nedan, bör regleras redan i detta skede genom tillståndet enligt miljöbalken.

Ansökan om tillstånd till slutförvaring avser tillstånd till miljöfarlig verksamhet som inte är begränsat i tid. Under huvudförhandlingen i mark- och miljödomstolen inför tillåtighetsprövningen uppkom frågan om verksamheten ska anses vara pågående även efter förslutning. SKB uppgav att de ansöker om tillstånd tills vidare och att utgångspunkten för prövningen är att tillståndet i och för sig kommer att fortsätta gälla även efter förslutning. SKB ansåg dock att det inte fanns något behov av särskilda villkor avseende skyddsåtgärder i tiden efter förslutning.¹

Vid huvudförhandlingen anförde Östhammars kommun med flera att det kommer att behövas någon form av reglering avseende tiden efter förslutning.

Mark- och miljödomstolen bedömde att det stod klart att slutförvaret efter förslutning utgör en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken och att en tillståndshavares ansvar enligt miljöbalken gäller tills vidare, utan tidsbegränsning.² Mark- och miljödomstolen anförde också i yttrandet att det inte framkommit något rättsligt hinder mot att förena ett tillstånd med villkor om till exempel kontroll efter förslutning.³

¹ Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen den 23 januari 2018 i mål nr M 1333-11, aktbil. 842, s. 221.

² Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen den 23 januari 2018 i mål nr M 1333-11, aktbil. 842, s. 223-224 och 226.

³ Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen den 23 januari 2018 i mål nr M 1333-11, aktbil. 842, s. 230.

Östhammars kommuns uppfattning är att Kärnbränsleförvaret alltså efter slutlig förslutning kommer att vara en pågående miljöfarlig verksamhet som regleras dels genom tillstånd enligt miljöbalken, dels genom tillstånd som meddelas inför förslutning enligt kärntekniklagen. Östhammars kommun anser därför att viktiga frågor om informationsbevarande, övervakning och kontroll bör regleras i respektive tillstånd.

I förarbetena⁴ till de nya bestämmelserna i kärntekniklagen anges att regeringen anser att efter att staten övertagit ansvaret för anläggningen enligt kärntekniklagen är staten även verksamhetsutövare enligt miljöbalken. De åtgärder som enligt miljöbalken kan bli aktuella efter övergången ska vidtas av staten.⁵

De synpunkter som lyfts av kommunen och Naturvårdsverket angående det långsiktiga ansvaret för verksamheten behandlas också i förarbetena.

”Östhammars kommun och Naturvårdsverket har anfört att förslaget inte tydliggör det långsiktiga ansvaret för verksamheten. Det krävs redan i dag tillstånd enligt miljöbalken för att bearbeta, lagra, slutförvara eller på annat sätt hantera använt kärnbränsle och kärnavfall. Regeringen anser att den föreslagna regleringen tydliggör statens ansvar enligt kärntekniklagen. I och med att staten övertar ansvaret enligt kärntekniklagen för slutligt förslutna slutförvar tar staten också över ansvaret enligt miljöbalken.

Regeringen konstaterar att förslaget inte tar om hand alla frågor som kan uppkomma i samband med den slutliga förslutningen och den efterföljande ansvarsövergången. En anledning till detta är att en slutlig förslutning ligger väldigt långt fram i tiden. En del av de frågor som lyfts av Naturvårdsverket och Östhammars kommun får hanteras framöver.”⁶

Som framgår ovan innebär de nya bestämmelserna i kärntekniklagen att tillståndshavaren fullgjort sitt ansvar enligt kärntekniklagen när förvaret slutligt förslutits. Regeringen är även av uppfattningen att staten i samband med detta tar över ansvaret enligt miljöbalken. Östhammars kommun uppfattar att det som avses är att verksamheten, och därmed även tillståndet enligt miljöbalken, därmed övergår till staten. Hur detta ska gå till och hur ansvaret kommer att vara fördelat är dock inte reglerat i dagsläget och får enligt förarbetena hanteras i framtiden.

Miljöbalken och kärntekniklagen är olika regelverk med olika utgångspunkter och tillstånden enligt respektive lagstiftning gäller parallellt för verksamheten. Även om tillstånd enligt kärntekniklagen måste sökas innan slutlig förslutning av förvaret och villkor för detta då kan meddelas, anser kommunen att det fortfarande finns behov av kontroll och övervakning genom miljötillståndet för den alltså pågående miljöfarliga verksamheten.

Östhammars kommun menar att statens ansvar för slutförvaret efter förslutning inte utesluter att frågor om omvärldsbevakning bör regleras i tillståndet enligt miljöbalken som kommer att fortsätta gälla för verksamheten även efter förslutning. Det är, oavsett vem som ansvarar och hur ansvaret kommer se ut vid tidpunkten för förslutning, viktigt att frågor om informationsbevarande, övervakning och kontroll regleras i miljöbalkstillståndet. Detta särskilt mot bakgrund av att det vid tidpunkten för meddelande av tillstånd kommer vara

⁴ Prop. 2019/20:157.

⁵ Prop. 2019/20:157 s. 25

⁶ Prop. 2019/20:157 s. 26.

oklart hur regleringen vid tidpunkten för slutlig förslutning kommer se ut, samt för att trygga kommande generationers hälsa och miljö, i enlighet med syftet med miljöbalken.

Östhammars kommun anser mot bakgrund av den långa uppförande- och drifttiden att det inte är vare sig rimligt eller lämpligt att frågan om informationsbevarande och övervakning skjuts på framtiden och lämnas till regeringens prövning inför slutlig förslutning. Frågan behöver behandlas och arbetas med kontinuerligt under Kärnbränsleförvarets uppförande- och driftsskede.

Behovet av att bevara information om slutförvaret är en aktivitet som sträcker sig långt in i framtiden, långt efter förslutning av slutförvaret, och det är därför viktigt att det pågår ett kontinuerligt arbete med frågan om informationsbevarande. Kommunen ser att det finns en risk att SKB:s ambitionsnivå i arbetet med informationsbevarande sänks om inte frågan regleras i tillståndet, särskilt eftersom slutförvaret kommer vara i drift under lång tid.

Det kan slutligen noteras att domstolen i tillståndet för SFR föreskrev villkor om att bedriva en strukturerad omvärldsbevakning under tiden fram till förslutning innefattande bland annat informationsbevarande samt övervakning av slutförvar efter förslutning. Villkoret innebär även att SKB minst vart femte år ska informera tillsynsmyndigheterna och Östhammars kommun om resultatet av omvärldsbevakningen samt vilka förberedelser som vidtagits beträffande informationsbevarande och eventuell övervakning efter förslutning.

Villkoret om omvärldsbevakning (villkor 13) i tillståndet för SFR lyder enligt följande:

SKB ska under tiden fram till förslutning av SFR bedriva en strukturerad omvärldsbevakning rörande slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall, informationsbevarande samt övervakning av slutförvar efter förslutning. SKB ska minst vart femte år informera tillsynsmyndigheterna samt Östhammars kommun om resultatet av omvärldsbevakningen samt vilka förberedelser som vidtagits beträffande informationsbevarande och eventuell övervakning efter förslutning.

Östhammars kommun anser, med stöd av ovanstående motivering, att det bör föreskrivas villkor som reglerar hur arbetet med strukturerad omvärldsbevakning rörande slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, informationsbevarande samt övervakning av slutförvar efter förslutning ska fortskrida innan slutlig förslutning.

Ekonomisk säkerhet

SKB anför i begäran om tillstånd att det, mot bakgrund av den finansiering som säkerställs enligt finansieringslagen och med beaktande av statens sista handsansvar, saknas skäl att föreskriva krav på ställande av ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken.

Miljötillstånd får för sin giltighet göras beroende av att verksamhetsutövaren ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande och de återställningsåtgärder som kan komma att behövas med anledning av verksamheten. Det finns dock en begränsning avseende kravet på ekonomisk säkerhet gällande kärntekniska verksamheter. En verksamhetsutövare som är skyldig att betala avgift eller ställa

säkerhet enligt finansieringslagen behöver inte ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.

Finansieringslagen omfattar bland annat finansiering av kostnader för en säker hantering och slutförvaring av restprodukter. SKB menar att finansieringslagen därmed omfattar samtliga kostnader för hantering och slutförvaring av kärnbränsle, inklusive uppförande, drift och anläggningar som behövs för ändamålet.

Vid införandet av begränsningen av kravet på säkerhet för kärntekniska verksamheter påtalade Naturvårdsverket, Statens strålskyddsinstitut och Statens kärnkraftsinspektion att det finns efterbehandlings- och återställningsåtgärder som inte ingår bland de åtgärder som ska täckas inom finansieringssystemet och föreslog därför att även dessa ska kunna omfattas av miljöbalkens krav på säkerhet.⁷ Regeringen anförde att möjligheten att förena ett tillstånd med krav på säkerhet bör begränsas för kärnteknisk verksamhet för att undvika att det krävs säkerhet för samma åtgärder enligt två lagar. Denna begränsning fick dock inte innebära att det inte alls går att kräva säkerheter för vissa kostnader, varför undantaget endast gäller sådana åtgärder som täcks inom finansieringssystemet.⁸

SKB har hänvisat till de nya bestämmelserna om statens sistahandsansvar som skäl för att inte förena tillståndet med krav på ekonomisk säkerhet. I denna del noterar Östhammars kommun att de nya bestämmelserna innebär att staten är ensam ansvarig för avhjälpande först efter den tidpunkt som regeringen bestämt att slutförvaret ska anses vara slutligt förslutet.

Östhammars kommun önskar ett förtydligande från SKB om det, i enlighet med bland annat Naturvårdsverkets synpunkter i förarbetena, kan konstateras att det inte finns några efterbehandlings- eller återställningsåtgärder som skulle kunna bli aktuella med anledning av verksamheten som helhet och som inte omfattas av finansieringslagen.

Verkställighetsförordnande

SKB har yrkat att tillståndet ska få tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft, så kallat verkställighetsförordnande. Som skäl för detta har SKB i huvudsak angett att det relativt långa uppförandeskedet av Kärnbränsleförvaret medför att det kommer att ta lång tid innan deponering av kärnbränsle kan påbörjas och att en fördröjning av byggstarten kan leda till avbrott i produktionen av kärnkraftsel. SKB anför även att försenad byggstart innebär stora kostnader, kostnader som i förlängningen belastar elanvändarna genom ökade elpriser.

När det finns skäl för det kan mark- och miljödomstolen besluta att ett tillstånd får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft. Möjligheten att besluta om omedelbar verkställighet bör tillämpas restriktivt och utgångspunkten är att tillståndet får tas i anspråk först efter att domen vunnit laga kraft. Det är upp till verksamhetsutövaren att visa att det finns skäl för ett verkställighetsförordnande och vilka beaktansvärda nackdelar det skulle innebära att verksamheten förskjuts framåt i tiden om tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart. Östhammars kommun vill i sammanhanget påtala att SKB, som

⁷ Prop. 2005/06:183 s. 35.

⁸ Prop. 2005/06:183 s. 35.

nämnts ovan, fått tillstånd till utökad lagring i Clab, varför uppförandet av Kärnbränsleförvaret inte bör vara lika tidskritiskt som tidigare under processen.

Även om regeringen har beslutat om Kärnbränsleförvarets tillåtlighet har domstolen i denna prövning att föreskriva om skyddsåtgärder och begränsningar i förhållande till motstående intressen, vilket SKB anför i begäran om tillstånd. Med hänsyn till verksamhetens komplexitet och att verksamheten är en av de första i sitt slag anser Östhammars kommun att det är särskilt viktigt att frågorna om skyddsåtgärder och begränsningar slutligt prövas innan åtgärderna till någon del påbörjas.

Kommunen har förståelse för att SKB önskar påbörja arbetena så snart som möjligt sett till den relativt långa uppförandefas det är fråga om och har ingen invändning mot verkställighetsförordnandet under förutsättning att de förslag till skyddsåtgärder och villkor som kommunen föreslår, exempelvis avseende strukturerad omvärldsbevakning, tillmötesgår. Kommunens invånare ska kunna vara trygga med att erforderliga skyddsåtgärder finns på plats när anläggningsarbetena påbörjas, även om villkoren då inte slutligt fastställts.

Kommunen vill i detta sammanhang åter betona att kommunen inför sitt beslut om tillstyrkan har utgått från att SKB i en efterföljande tillståndsprövning ska stå fast vid de tillståndsvillkor och åtaganden som presenterats vid handläggningen i mark- och miljödomstolen i frågan om verksamhetens tillåtlighet.