

Dnr KS-2015-4

§ 216. Yttrande i prövningen av utbyggnad och fortsatt drift av SFR

Beslut

Kommunstyrelsen antar förvaltningens yttrande över SKB:s bemötande av inkomna synpunkter i prövningen om tillstånd enligt miljöbalken till utbyggnad och fortsatt drift av SFR. Yttrandet översänds till Mark- och miljödomstolen. (Bilaga 2)

Ärendebeskrivning

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte i december 2014 om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) i Forsmark i Östhammars kommun. Kommunfullmäktige i Östhammars kommun tillstyrkte i april 2021 utbyggnaden och i december 2021 meddelade regeringen tillåtlighet för verksamheten.

I och med regeringens beslut lämnades ärendet åter till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för tillståndsprövning. I mars 2022 lämnade SKB in en komplettering till domstolen innehållande bland annat yrkanden och förslag till villkor. Östhammars kommun och flera andra parter yttrade sig under försommaren över kompletteringen och den 15 september lämnade SKB in ett bemötande av inkomna synpunkter till domstolen.

Övriga parter har nu getts möjlighet att lämna eventuella synpunkter på det som framförts i bemötandet. Huvudförhandling hålls i Nacka tingsrätt den 29 november till 1 december. Vid förhandlingen hanteras även SKB:s ansökan om havsvattenuttag.

Synpunkter ska lämnas till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt senast den **31 oktober 2022**.

Beslutsunderlag

Förvaltningens förslag till yttrande med anledning av SKB:s bemötande av inkomna synpunkter

Bemötande samt ansökan i övrigt är tillgänglig via SKB:s hemsida: <https://skb.se/projekt-for-framtiden/utbyggnad-av-sfr/vara-ansokningar/>

Dagens sammanträde

Muntlig föredragning

Yrkanden

Verksamhetschef växande kommun Marie Berggren och utredare Anna Bergsten föredrar ärendet.

Kommunstyrelsen

Beslutet skickas till

Mark- och miljödomstolen [REDACTED]

SKB [REDACTED]

Advokat Malin Wikström [REDACTED]

Marie Berggren, Anna Bergsten

Mål nr M 7062-14

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen

Utbyggnad av SFR – yttrande med anledning av SKB:s bemötande av inkomna synpunkter

Bakgrund

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte i december 2014 om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) i Forsmark i Östhammars kommun. Kommunfullmäktige i Östhammars kommun tillstyrkte i april 2021 utbyggnaden och i december 2021 meddelade regeringen tillåtlighet för verksamheten.

I och med regeringens beslut lämnades ärendet åter till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för tillståndsprövning. I mars 2022 lämnade SKB in en komplettering till domstolen innehållande bland annat yrkanden och förslag till villkor. Östhammars kommun, Länsstyrelsen Uppsala län och flera andra parter yttrade sig under försommaren över kompletteringen.

SKB lämnade den 15 september 2022 in ett bemötande av inkomna synpunkter till mark- och miljödomstolen. Eventuella synpunkter på det som SKB framför i bemötandet ska lämnas till domstolen senast den 31 oktober 2022.

Huvudförhandling planeras att hållas den 29 november till 1 december 2022. Vid förhandlingen planeras även SKB:s ansökan om havsvattenuttag att hanteras (mål nr M 1417-22).

Östhammars kommuns synpunkter

Östhammars kommun vidhåller i huvudsak de synpunkter som kommunen framförde i sitt senaste yttrande till domstolen (aktbilaga 261-262 och 284-285). Kommunen konstaterar att SKB i delar har gått kommunen tillmötes men ser att det i en del frågor finns skäl för kommunen att förtydliga sin inställning inför den fortsatta prövningen.

I kommunens senaste yttrande betonades vikten av SKB:s tidigare villkorsförslag som underlag för kommunens beslut om tillstyrkan. SKB anför i bemötandet att det måste finnas utrymme att anpassa villkorsförslagen efter hand som planering och projektering fortskrider och att en viktig utgångspunkt varit att de justerade villkorsförslagen inte ska leda till någon ytterligare miljöpåverkan eller tillkommande störning. Östhammars kommun delar SKB:s uppfattning gällande vad som anförs om möjlighet till anpassning av villkoren men anser att en del av de justeringar som SKB gjort, till exempel gällande tunga transporter, riskerar att leda till ökad störning.

Östhammars kommun anförde även i ovannämnda yttrande att SKB skjuter fram beslut i viktiga frågor, såväl i denna prövning som i prövningarna av tillstånd till havsvattenuttag och hamnverksamhet, och betonade vikten av att förutsättningarna är väl utredda så att prövningen kan göras på ett fullgott underlag. SKB anför i sitt bemötande att bland annat kompensationsåtgärder för utsläpp av kväve föreslås sättas på prøvotid för att det ska finnas ett bättre underlag för ett mer välgrundat ställningstagande i villkorsfrågorna.

Kommunen har förståelse för att vissa frågor är av sådan karaktär att de kan behöva sättas på prøvotid eller att behovet av skyddsåtgärder kan behöva bedömas i ett senare skede. Kommunen anser dock att SKB i vissa frågor, till exempel gällande åtgärder vid arbeten i vatten och rening av lak- och länshållningsvatten, skjuter fram beslut utan att det är visat att det är motiverat. Om SKB i detta skede inte kan redovisa närmare detaljer om förväntad påverkan eller vilka skyddsåtgärder som är rimliga att vidta utan vill hålla det öppet, bör det åtminstone klarläggas vilka effekter som kan uppnås med möjliga skyddsåtgärder för att kunna bedöma om dessa skyddsåtgärder är tillräckliga. Kommunen motsätter sig inte att vissa frågor hanteras inom ramen för tillsynen men vill betona vikten av att ramarna för verksamheten framgår av tillståndet.

SKB:s förslag till villkor, bemyndiganden och utredningsföreskrifter

Östhammars kommun noterar att SKB i sitt bemötande gjort ett antal justeringar i de föreslagna villkoren och att det även tillkommit ett nytt villkor, villkor 20. Kommunen har inga synpunkter på villkorsförslag 1-3, 6-7, 9, 13-14 och 16-20 samt bemyndigade B.2-5. Nedan redogörs för kommunens syn på övriga villkorsförslag, bemyndiganden och utredningsföreskrifter.

Etablering av bulleralstrande arbeten (villkor 4)

Östhammars kommun noterar att SKB har formulerat om villkoret i enlighet med kommunens synpunkt och har inga ytterligare synpunkter på villkorsförslaget.

I övrigt noterar kommunen att SKB anför att bullernivåerna inom omgivande fågelskydds- och Natura 2000-område kommer att ligga väl under det begränsningsvärde på 45 dBA som länsstyrelsen föreslår. Kommunen ställer sig i detta avseende frågande till varför SKB inte kan acceptera ett villkor i enlighet med det föreslagna begränsningsvärdet. SKB får i vart fall anses ha åtagit sig att säkerställa att nivåerna i dessa områden kommer ligga under 45 dBA.

Transporter (villkor 5)

Tunga transporter på kvällar och helger

SKB vidhåller det tillägg till tidigare lämnat villkorsförslag som gjordes i bolagets komplettering i mars (aktbilaga 245) vilket innebär att ett större antal tunga transporter till och från SFR, efter godkännande från tillsynsmyndigheten, får göras under kvällar och helger.

SKB anför bland annat att den egna betongtillverkningen inte kommer att vara tillräcklig för att kontinuerligt försörja bygg- och anläggningsarbetena med betong samt att vissa särskilda typer av betong sannolikt inte kommer att kunna tillverkas på plats. SKB betonar även att kvaliteten på vissa betongkonstruktioner i slutförvaret bedöms vara av stor strålsäkerhetsmässig betydelse och anför att tillståndet inte bör innehålla villkor eller krav som riskerar strålsäkerheten under drift eller efter förslutning.

Östhammars kommun delar naturligtvis SKB:s uppfattning att tillståndet inte bör innehålla villkor eller krav som riskerar strålsäkerheten. Kommunen anser dock fortsatt att det genom planering bör gå att undvika tung trafik utanför de angivna tiderna. Det SKB anför angående betongkonstruktionernas betydelse för strålsäkerheten ger stöd för kommunens uppfattning om att god planering och framförhållning är en given del av verksamheten. Östhammars kommun vidhåller därför sin inställning att det föreslagna tillägget samt tillhörande bemyndigande (B.7) bör utgå.

Östhammars kommun har inga synpunkter på justeringen av villkoret från ”trafik” till ”fordonstrafik”.

Sjötransporter

Östhammars kommun noterar att SKB gjort ett tillägg i villkorsförslag 5 gällande sjötransport av bergmassor, i huvudsak i enlighet med kommunens förslag. Kommunen är positiv till detta tillägg och har inga ytterligare synpunkter på denna del av villkorsförslaget.

Arbeten i vatten (villkor 8)

Villkorsförslag 8 kvarstår oförändrat. SKB anför bland annat att bolaget vid anläggningsarbetena kommer att använda sig av beprövad teknik som effektivt förhindrar grumling vid arbeten i vatten. Villkorsförslaget anger, enligt SKB, ramarna för den tillämpade tekniken men lämnar utrymme för praktiska tillämpningar. SKB anför vidare att tidsbegränsningar för arbeten i vatten riskerar att medföra tidsförskjutningar som orsakar ökade projektkostnader utan motsvarande miljönytta.

Östhammars kommun vidhåller tidigare framförd synpunkt om att villkorsförslaget är alltför vagt. Även om villkoret anger att grumlingskydd i form av exempelvis siltskärmar ska användas, framgår inte vilken effekt de minst ska ha. Kommunen inser att praktiska anpassningar kan behöva göras i ett senare skede men anser att villkoret bör förtydligas så att det framgår vilka effekter som minst ska uppnås med skyddsåtgärderna. Om inte villkoret förtydligas anser kommunen att det fortsatt finns ett behov av att tidsbegränsa åtgärderna för att minimera påverkan på växt- och djurliv i vatten.

Kommunen betonar i sitt senaste yttrande vikten av att hantera eventuella kumulativa effekter vid arbeten i vatten. SKB anför att eftersom utfyllnaden för

SFR kommer att ske på motsatt sida av Stora Asphällan i förhållande till hamnverksamheten och havsvattenuttaget så bedöms arbetena inte ge upphov till kumulativa grumlingseffekter. Östhammars kommun förutsätter att SKB, som en del av kontrollprogrammet, kommer att övervaka effekterna av grumling för att säkerställa att någon oacceptabel grumling inte uppstår.

Utsläpp till vatten (villkor 10-11 samt tillhörande provotid)

Utsläpp under driftskedet

Östhammars kommun har tidigare framfört att det bör finnas ett villkor om utsläpp av länshållningsvatten under drift- och avvecklingskedet eller att SKB i vart fall bör förtydliga varför det inte bedöms motiverat. Kommunen har även framfört att det bör finnas andra miljöstörande ämnen, utöver olja och suspenderat material, som behöver övervakas. Länsstyrelsen har föreslagit ett antal villkor gällande utsläpp till vatten.

SKB motsätter sig att det föreskrivs villkor med ett stort antal utsläppsparameterar för driftskedet och ifrågasätter om det är miljömässigt motiverat. SKB anför bland annat att behovet av övervakning och åtgärder kan komma att förändras under drifttiden och att frågan inte är av sådan betydelse att den måste regleras genom villkor.

SKB åtar sig att utöka egenkontrollen avseende länshållningsvatten och dagvatten under drifttiden och anför att frågan om åtgärder kan hanteras genom tillsynen. Om domstolen anser att det är nödvändigt med villkor anser SKB att frågan måste skjutas upp under en provotid.

Östhammars kommun vill betona vikten av tydlighet i vad verksamhetsutövaren har att uppfylla samt att tillsynsmyndigheten ges goda förutsättningar att bedriva tillsyn över verksamheten. Kommunen tar inte ställning till huruvida det bäst regleras i villkor eller via tillsyn men anser att framförda synpunkter från länsstyrelsen, med erfarenhet från tillsyn av befintliga SFR, bör väga tungt.

Utsläpp av kväveförorenat vatten

Villkorsförslag 11 kvarstår oförändrat. SKB anför att de inom ramen för sin egenkontroll kommer tillämpa målsättningsvärden och ansätta utsläppsnivåer där reningen inte längre kan anses effektiv. Det går, enligt SKB, inte att på förhand ange en nedre gräns men resultatet kommer att redovisas för tillsynsmyndigheten. Östhammars kommun noterar även att SKB vid förnyade beräkningar kommit fram till att utsläppen av kväve till vatten kommer vara mindre än hälften jämfört med det SKB redovisade vid huvudförhandlingen 2019.

Östhammars kommun är positivt till de förtydliganden SKB gör gällande villkorsförslaget samt den jämförande analys av tekniker för kväverening som ansökan kompletterats med (bilaga K:23). Kommunen vidhåller dock att villkoret är för otydligt och om det inte förtydligas bör åtminstone det kopplade bemyndigandet (B.6) utvidgas till att även omfatta att bedöma om det är möjligt att rena länshållningsvatten på kväve eller inte. Det föreslagna villkoret innebär, enligt kommunens bedömning, inga egentliga krav på vad som ska uppnås med åtgärderna. Villkoret är således inte möjligt att följa upp på ett ändamålsenligt sätt.

Prövotid och utredningsföreskrifter

Östhammars kommun är positivt till att SKB justerat sitt förslag till utredningsföreskrift så att prövotiden kopplas till bergarbetena i den här aktuella prövningen. Kommunen uppfattar det SKB framför i sitt bemötande som att huvudinriktningen är att vidta skyddsåtgärder i sådan utsträckning att det inte finns behov av kompensationsåtgärder.

Det är av stor vikt för Östhammars kommun att åtgärder vidtas för att minimera kvävebelastningen på Öregrundsgrepen och kommunen är positiv till de utökade skyddsåtgärder som SKB föreslår. Kommunen har i nuläget inga invändningar mot förslaget om prövotid men önskar ett förtydligande gällande varför den föreslagna prövotiden behöver vara så lång som tre år.

Dialogforum (villkor 12)

SKB har, efter synpunkter från länsstyrelsen, justerat villkorsförslaget så att tillsynsmyndigheten erbjuds att delta. Länsstyrelsen anför i sitt remissvar att myndigheten inte ser det som lämpligt att bli utpekad som en myndighet som ska vara förpliktigad att på kommunens uppmaning delta på möten. Länsstyrelsen anför även att den föreslagna utformningen skulle kunna uppfattas som att länsstyrelsen inte följer villkoret om de har förhinder att delta.

Östhammars kommun anser att eftersom det som ska avhandlas på mötena är lokala miljöfrågor har länsstyrelsen som tillsynsmyndighet för dessa frågor en ytterst viktig roll i mötena. Länsstyrelsen kan värdera och komplettera tillståndshavarens information och myndighetens deltagande i mötena är av stor vikt för kommunen. I sammanhanget vill kommunen framhålla att villkoret enbart är bindande för SKB.

Östhammars kommun vill i sammanhanget även framhålla att den av SKB tidigare föreslagna formuleringen återfinns i regeringens tillåtlighetsbeslut för slutförvaret för använt kärnbränsle (Kärnbränsleförvaret).

Kompensation för habitatförlust för fisk vid utfyllnad av vatten (villkor 15)

Östhammars kommun har inga invändningar mot att avvakta sakkunnigutlåtandet eller att det får ligga till grund för förslag på eventuella åtgärder och avgifter. Kommunen vidhåller dock sin principiella inställning att det i första hand bör vidtas lokala fiskevårdande åtgärder.

Övriga synpunkter

Bergupplag från Kärnbränsleförvaret

Östhammars kommun efterfrågade i sitt senaste yttrande ett förtydligande gällande bergupplag för bergmassor från Kärnbränsleförvaret inför utskeppning via hamnen. Kommunen hade uppfattat att sådana upplagsytor inte omfattas av den aktuella ansökan då det tidigare hanterats i ansökan om hamnverksamhet.

SKB förtydligar i sitt bemötande att det på Stora Asphällan, inom SFR:s verksamhetsområde, även kommer att hanteras bergmassor från andra anläggningsarbeten i området, inklusive från Kärnbränsleförvaret. SKB anför att eftersom ytan som kommer att användas för tillfällig lagring av bergmassor från SFR-utbyggnaden är belägen nära hamnen bedöms det rationellt att använda

ytan på detta sätt. Ytan kommer, som kommunen uppfattar SKB, även fortsatt ha rening av lakvatten.

Östhammars kommun delar SKB:s bedömning om att det är en rationell användning av ytan och har inga invändningar mot den föreslagna användningen. Kommunen vill dock ur avgränsningssynpunkt lyfta frågan om lämpligheten i att ett bergupplag från en verksamhet ingår i tillståndet för en annan verksamhet.

Östhammars kommun noterar att SKB gjort ett förtydligande gällande bemyndigande B.1. Bemyndigandet avser hantering av överskottsmassor från de olika anläggningsarbetena i området. Östhammars kommun har, utöver det som framförs ovan, inga synpunkter på bemyndigande B.1.

Naturgrus

Östhammars kommun noterar att SKB, i enlighet med kommunens förslag, åtar sig att redovisa eventuell användning av naturgrus samt motiv för detta i den årliga miljörapporten.