

Nacka Tingsrätt
Mark- och miljödomstolen
Box 1104
131 26 Nacka Strand

Mål nr M1333-11 Avdelning 3

Yttrande avseende komplettering V och bemötande, ansökan om tillstånd enligt miljöbalken (MB) till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

Östhammars kommun har av mark- och miljödomstolen (MMD) mottagit och beretts tillfälle att yttra sig över SKB:s komplettering V och bemötande, aktbilaga 425. Yttrandet ska ha kommit in till domstolen senast den 14 februari 2017.

Östhammars kommun vidhåller de synpunkter på ansökan som framförts i yttrande, aktbilaga 400, samt övriga yttranden.

Östhammars kommun framför nedan synpunkter på SKB:s bemötande. Inledningsvis önskar dock kommunen påminna om kommunens roll i processen.

Kommunens roll i processen

Östhammars kommun har tidigare inkommit med yttranden över kompletteringsbehovet av ansökningarna, se Yttranden från kommunstyrelsen, Östhammars kommun aktbilagorna 139, 151, 247, 251, 269 samt 321-322. Kommunen har därefter inkommit med yttrande i sak, se yttrande från Östhammars kommuns kommunstyrelse aktbilaga 400.

Östhammars kommun har genom sin vetorätt en central roll i processen för Sveriges, och för det svenska kärnbränsleprogrammets, arbete med att hitta en metod och en plats för att hantera långlivat, högaktivt radioaktivt avfall från de kärnreaktorer som omfattas av programmet.

I regeringens tillåtlighetsprövning av ansökan enligt MB ingår att efterfråga kommunfullmäktige i Östhammars och Oskarshamns kommuner, om de kan acceptera förslag till metod och plats för att hantera använt kärnbränsle som presenterats av verksamhetsutövaren.

Förutsättningar

På sidan 31 i MKB 2011 anger SKB följande i beskrivningen av ändamålet med slutförvarssystemet: ”Förutsättningarna för slutförvarssystemet är att kärnbränslet från de svenska reaktorerna ska slutförvaras inom Sveriges gränser med berörda kommuners medgivande. Inkapslings- och slutförvarsanläggningen ska uppföras och drivas med säkerhet, strålskydd och miljöhänsyn i fokus. Båda anläggningarna ska utformas så att olovlig befattning med kärnbränsle förhindras. Slutförvarets säkerhet efter förslutning ska baseras på ett system av passiva barriärer och utformas så att det förblir säkert även utan framtida underhåll eller övervakning. Slutförvaret ska etableras av de generationer som dragit nytta av den svenska kärnkraften.”

Östhammars kommun förutsätter, med anledning av detta, följande:

- Det är det använda kärnbränslet från de svenska kärnkraftverkens reaktorer som ska slutförvaras inom landets gränser.
- Sverige ska inte slutförvara använt kärnbränsle från andra länder.

Om förutsättningarna förändras anser kommunen att det krävs en omprövning av verksamheten.

Fortsatta frågeställningar

Inför kommunfullmäktiges beslut är det av avgörande betydelse att frågor av vikt för kommunen är besvarade. Det är därför viktigt att alla frågeställningar av betydelse är redovisade och genomgångna när kommunen ska ta ställning till etableringen av sökt verksamhet. Brister i ansökan försvårar Östhammars kommuns ställningstagande till verksamheten. Östhammars kommun anser att följande frågor kvarstår obesvarade:

- Deponeringstakt
- Dialogforum
- Bullerstörningar längs väg 76
- Utsläpp till luft

Dessa frågeställningar utvecklas ytterligare i texten nedan.

Allmänt – Villkor, åtaganden och skyddsåtgärder

Kommunen har förståelse för att det kan vara olämpligt att beskriva vissa delar av anläggningen i detalj och reglera verksamheten med en sådan detaljeringsgrad att det uppstår låsningar utan att avsedd miljönytta uppnås. Kommunen anser dock att det är av stor betydelse att det när tillståndet lämnas kan säkerställas att inga oacceptabla miljökonsekvenser uppstår.

SKB föreslår att flertalet frågor kan lösas genom att tillsynsmyndigheten bemyndigas att meddela villkor om anläggningarnas närmare utformning och drift alternativt att frågor skjuts upp under en prövotid för att avgöras av domstolen vid ett senare tillfälle när erforderligt prövningsunderlag föreligger.

Vissa frågor kan rimligen hanteras genom delegering eller prövotidsförfaranden men Östhammars kommun kan konstatera att den enda frågan som avses be- myndigas till tillsynsmyndigheten är att vid behov föreskriva ytterligare villkor för är avloppsvatten.

SKB anför vidare att för att tydliggöra ramen för tillståndet avser SKB att på huvudförhandlingen samlat presentera alla åtaganden om skyddsåtgärder som SKB gjort i målet. Kommunen anser att det är en förutsättning för ett ändamålsenligt genomförande av huvudförhandlingen att SKB inkommer med en sådan sammanställning i god tid före huvudförhandlingen så att berörda myndigheter och organisationer får möjlighet att gå igenom underlaget inför huvudförhandlingen.

Tillståndets omfattning - Deponeringstakt

Östhammars kommun har tidigare anført att deponeringstakten per år bör fastställas i villkor och kommunen vidhåller att det i villkor bör fastställas det antal kapslar som maximalt får deponeras per år.

SKB anför på sidan 29 i Komplettering V och bemötande (huvudyttrandet) att det är lämpligt och ändamålsenligt att det blivande tillståndet medger deponering av det antal kapslar som ryms inom de miljökonsekvenser som redovisats i målet. Vidare anges på sidan 46 att det inte bör sättas någon övre gräns för hur många kapslar per år som får deponeras i slutförvaret. Vidare föreslår SKB frågor gällande maximal deponeringstakt som ett framtida ämne för ett dialogforum.

Östhammars kommun anser att det är rimligt att fastställa tillståndets ram genom att reglera antal kapslar som får deponeras per år, vilket bör utgå från angivna förutsättningar i miljökonsekvensbeskrivningen. I miljökonsekvensbeskrivningen och underliggande utredningar uppfattar kommunen att SKB har utgått från en genomsnittlig deponeringstakt om 150 kapslar per år. För det fall SKB anser att MKB:n kan rymma ett större antal kapslar bör SKB redovisa detta i form av en komplettering. Med beaktande av utformningen av villkoret rörande dialogforum förstår inte kommunen på vilket sätt frågan skulle kunna hanteras inom forumet. Utan reglering avseende deponeringstakten står det SKB fritt att välja hur många kapslar bolaget anser är möjligt att deponera per år.

Östhammars kommun uppfattar i MKB:n att de beskrivna miljökonsekvenserna utgår från en deponeringstakt på maximalt 150 kapslar per år och vidhåller därför att tillståndet bör innehålla en reglering innebärande att maximalt 150kapslar per år får deponeras i slutförvaret. Östhammars kommun anser inte att ett sådant villkor kan ersättas av ett framtida dialogforum, vilket också utvecklas närmare nedan.

Om SKB vidhåller att det inte behöver sättas någon övre gräns för hur många kapslar per år som får deponeras bör SKB närmare utveckla hur bolaget ska säkerställa att de angivna förutsättningarna i miljökonsekvensbeskrivningarna ska uppfyllas.

Östhammars kommun kan acceptera att tillsynsmyndigheten ges bemyndigande att godkänna att ett större antal kapslar deponeras.

Dialogforum

SKB föreslår ett inrättande av ett dialogforum för dialog kring frågor om lokal miljöpåverkan. Inom ramen för forumet ska SKB fortlöpande lämna information om förhållanden i verksamheten som kan ge upphov till lokal miljöpåverkan eller som är av betydelse för kommunen. I SKB:s huvudytrande anges på sidan 32 att formerna för forumet kan avgöras allteftersom anläggningsarbetena och driften av anläggningarna fortskrider samt att dialogforumet bör ha ett brett mandat att hantera uppkomna frågor i samverkan.

Östhammars kommun kan se fördelar med införandet av ett dialogforum, men anser att formen och mandatet för forumet behöver tydliggöras. Det framgår inte av förslaget till villkor vilket mandat SKB anser att forumet ska ha. Av villkoret framgår att det avses utgöra ett rent informationsorgan genom vilket kommunen kan få information från SKB. SKB framhåller också tydligt på sidan 32 i yttrandet att dialogforumet inte avser att på något sätt inskränka eller ersätta den lagstadgade tillsynen som ska utövas av andra aktörer. Forumets roll bör också tydliggöras i förhållande till att anläggningen i framtiden kommer att ingå i den lokala säkerhetsnämndens ansvarsområde.

Buller - Transporter

SKB har på sidan 33 i huvudytrandet anført att de motsätter sig Östhammars kommuns uppfattning att det krävs en upprustning av riksväg 76 med bullerdämpande och säkerhetshöjande åtgärder för det fall tillstånd lämnas. SKB hänvisar till att ansvar för åtgärder för att begränsa bullerstörningar från trafik på allmän väg åligger väghållaren.

Med beaktande av ansökans omfattning bör det enligt Östhammar kommun ligga i SKB:s intresse att tillse att ovan nämnda åtgärder vidtas och det, finns inget hinder för SKB att bidra till genomförandet av sådana arbeten. Kommunen kommer att väga in hanteringen av detta i bedömningen av sitt ställningstagande i vetofrågan.

SKB:s verksamhet kommer som framgår av bland annat avsnitt 10.1.4.5 i MKB:n att ge upphov till ökat antal transporter av såväl personbilar som tunga transporter som kommer att öka bullernivåerna längs transportvägarna. Kommunen menar att detta kommer innebära en ökad störning för närboende. Detta särskilt då det redan förekommer mycket trafik på riksväg 76. Även om maximal ljudnivå inte ökar, kommer det ökade antalet transporterna ge upphov till en ökad upplevd störning.

Kommunen har också tidigare anført att SKB:s förslag till villkor för reglering av transporter (villkor 5) är för vagt definierat och bör preciseras då lydelsen ”i första hand” är svår för myndigheten att kontrollera och följa upp.

SKB anför på sidan 35 att de anser att nuvarande villkorsförslag är tillräckligt. Detta eftersom det påvisar att verksamheten i rimlig omfattning ska ske så att

transporter genomförs på angivna tider. Vidare föreslår SKB att frågor angående transporter hanteras inom ramen för ett framtida dialogforum.

Östhammars kommun konstaterar att en dialog om transporter visserligen kan föras inom ramen för ett dialogforum men då forumet endast är ett informationsorgan anser inte kommunen att detta fyller samma funktion.

Kommunen har med hänsyn till bland annat närboende också anfört att tunga lastbilstransporter till kärnbränsleförvaret bör ske tidigast efter kl. 07:00 istället för 06:00 och ”i första hand” bör ersättas med ”endast”. Tunga transporter redan från kl. 06.00 innebär en ökad risk för väckning och därmed störd nattsömn, varför restriktionen är befogad. Som SKB anger är sömnproblem en särskilt allvarlig effekt av bullerexponering. Även om definitionen av natt upphör kl. 06.00 kan närboende förväntas sova även efter kl. 06.00 och därmed väckas av tung trafik. Det förslag till villkor som SKB föreslår innehåller inte heller något direkt förbud mot tunga transporter nattetid då det anges att vägtransporter med byggmaterial och bergmassor till och från anläggningen ”i första hand” ska ske mellan kl. 06.00-22.00 på vardagar och lördagar mellan kl. 08.00 och 15.00. Östhammars kommun delar inte SKB:s uppfattning att risken för störning är av liten miljömässig betydelse. För det fall bullerdämpande åtgärder vidtas så att ljudnivån understiger 55 dBA Leq_{24h} vid fasad och L_{max} 70 dB(A) vid uteplats kan Östhammars kommun acceptera transporter från kl. 06.00 på vardagar.

Östhammars kommun vidhåller därför att en upprustning, innebärande bland annat bullerdämpande och säkerhetshöjande åtgärder, av riksväg 76 är nödvändig i det fall verksamheten meddelas tillstånd.

Kommunen vidhåller också därför att förslaget till villkor för transporter bör preciseras och att det bör regleras att vägtransporter endast får ske från kl. 07.00 istället för kl. 06.00 av hänsyn till närboende om inga bullerdämpande åtgärder vidtas så att det säkerställs att gällande riktvärden inte överskrids.

Östhammars kommun har i tidigare yttranden framfört att fartygstransporter till och från anläggningen bör utredas för att avlasta det redan hårt belastade vägnätet.

SKB har, som en konsekvens av vad bland annat Östhammars kommun framfört i aktbilaga 400, lämnat in en ansökan till Mark- och miljödomstolen för en utökad hamnverksamhet för att transportera bort bergmassor.

Östhammars kommun ser positivt på ansökan. Kommunen vill dock framföra att även transporter till anläggningen, av exempelvis bentonit, bör utredas och ingå i ansökan om den utökade hamnverksamheten och prövningen av kärnbränsleförvaret. Kommunen vill också särskilt notera att SKB anför att det ökade berguttaget inte ska ge upphov till fler vägtransporter varför tillstånd till hamnverksamheten synes vara en förutsättning för att kunna innehålla gjorda åtaganden i denna ansökan.

Utsläpp till luft

SKB har motsatt sig Östhammars kommuns förslag att det i villkor ska regleras att SKB:s egna och upphandlade maskiner och fordon ska följa de vid var tidpunkt gällande miljökrav som framgår av exempelvis Trafikverkets generella miljökrav eller motsvarande.

Östhammars kommun vidhåller att det bör regleras i villkor men noterar särskilt, för det fall mark- och miljödomstolen inte anser att ett sådant krav behöver uppställas i villkor, att kommunen uppfattar att SKB åtar sig att tillämpa Trafikverkets generella miljökrav (riktlinjer) eller motsvarande.

Vattenkvalitet

Östhammars kommun har, liksom havs- och vattenmyndigheten, HaV, framfört att i det fall ytterligare skyddsåtgärder, utöver oljeavskiljning och sedimentationsdammar, inte är möjligt kan kompensationsåtgärder vara befogade.

SKB anför på sidan 32-33 i huvudytrandet att det i fråga om kompensationsåtgärder inte är lönsamt att föreslå sådana innan det vid prövning av skyddsåtgärder klarlagts att det uppkommer en restskada av sådan art och omfattning att den behöver kompenseras. SKB föreslår att om skyddsåtgärderna inte anses tillräckliga skjuts frågan om kompensation upp under en provotid där SKB får möjlighet att utreda rimliga kompensationsåtgärder. Utredningen och förslag till villkor kan presenteras för domstolen inom tre år efter lagkraftvunnet tillstånd.

Östhammars kommun menar att tre år efter lagkraftvunnet tillstånd är en allt för lång tid. En utredning av vilken typ av kompensationsåtgärder som skulle kunna vara rimliga bör finnas presenterad tidigare varför kommunen vidhåller att i det fall ytterligare skyddsåtgärder, utöver oljeavskiljning och sedimentationsdammar, är möjliga kan kompensationsåtgärder vara befogade.

Metodval

Östhammars kommun har anfört att SKB löpande under drifttiden bör bedriva en strukturerad omvärldsbevakning rörande metoder för slutförvaring och återkommande vart fjärde år rapportera resultatet av arbetet till tillsynsmyndigheten. Vidare har kommunen konstaterat att slutförvarsmiljön kommer att förändras under tid (exempelvis kommer inte bufferten vara helt vattenmättad vid förslutning) varför kommunen förutsätter att SKB analyserat flera olika slutförvarsmiljöer.

I SKB:s bemötande, sidan 42-43 i huvudytrandet hänvisar bolaget till Fud-processen enligt kärntekniklagen, där denna typ av återkommande rapportering sker, samt det informationsarbete till allmänheten som företaget idag bedriver i berörda kommuner. Vidare lyfter SKB att SSM, i den pågående översynen av kärntekniklagen, föreslagit en ny bestämmelse som innebär att tillståndshavaren är skyldig att tillhandahålla information om säkerheten vid anläggningen till både anställda och allmänhet under förutsättning att inte informationen äventyrar överordnade intressen.

Vad gäller utvecklingen av slutförvarsmiljön hänvisar SKB till säkerhetsredovisningen som ständigt ska hållas aktuell och som vart tionde år genomgår en helhetsbedömning utifrån anläggningens säkerhet och strålskydd.

Vidare anser SKB att frågorna kan hanteras inom ramen för ett dialogforum.

Östhammars kommun är väl medveten om det arbete som redan bedrivs inom området och är positiv till detta. Kommunen ser dock inget hinder för en regelbunden rapportering av frågan även till tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken och anser inte att ett dialogforum är en fullgod ersättning för ett sådant villkor. Kommunen vidhåller därför att SKB löpande under drifttiden bör bedriva en strukturerad omvärldsbevakning rörande metoder för slutförvaring samt återkommande var tredje år rapportera resultatet av detta arbete till tillsynsmyndigheten.

Övervakning och mätning/monitoring efter förslutning

SKB anför i SR site kapitel 5.8 att inga rättsliga krav ställs på övervakning efter förvarets förslutning och att ett av de grundläggande kraven är att ett slutförvar ska kunna fylla sin funktion utan underhåll eller övervakning. Analysen av den långsiktiga säkerheten och uppfyllandet av tillämpliga regler görs enligt dessa antaganden.

Det kan dock i en framtid komma att krävas övervakning av anläggningen. Tekniken utvecklas ständigt, omvärlden förändras och lagstiftningen kan i framtiden också komma att göra det. Även om beslut behöver fattas först vid förslutning av anläggningen, det vill säga om ca 80 år, anser Östhammars kommun att SKB med regelbundenhet över tid bör redovisa vilka förberedelser som vidtagits om ett beslut om övervakning skulle fattas. Kommunen vill också påpeka vikten av att SKB fortsätter sin omvärldsbevakning inom detta område för att förslutande generation ska kunna fatta ett välgrundat beslut.

Den fortsatta processen

I samband med att slutförvaret för använt kärnbränsle försluts upphör reaktorinnehavarnas ansvar för det använda kärnbränslet. Enligt dagens lagstiftning tas heller inte ansvaret över av stat, kommun eller markägare.

Att ansvarig för slutförvarsanläggningen saknas skulle t.ex. kunna leda till svårigheter att rent praktiskt upprätthålla tillfredställande information om anläggningen.

För den fortsatta processen är det enligt Östhammars kommuns uppfattning nödvändigt att ägande, ansvar och förfoganderätt över det använda kärnbränslet efter förslutning klargörs. Kommunen kan inte riskera att ansvaret läggs på kommunen, vilket det i praktiken kan finnas en påtaglig risk för om ingen annan aktör är utpekad som ansvarig.