



Strategienheten
Anna Bergsten

Datum	Dnr	Sid
2018-02-15	KS-2015-4	1 (6)

M7062-14

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

Yttrande över Svensk Kärnbränslehantering AB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken – utbyggnad och fortsatt drift av SFR

Bakgrund

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt kungjorde den 11 december 2017 Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) i Forsmark, Östhammars kommun, Uppsala län. Synpunkter med anledning av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen ska ges in till domstolen senast den 19 mars 2018.

SKB lämnade i december 2014 in en ansökan om tillstånd för utbyggnad och fortsatt drift av SFR enligt både miljöbalken och kärntekniklagen. I maj 2016 beslutade regeringen att tillåtligheten av den planerade utbyggnaden ska prövas av regeringen. För att regeringen ska få tillåta verksamheten krävs enligt den så kallade vetorätten i miljöbalken att kommunfullmäktige tillstyrker ansökan. Mark- och miljödomstolen vid Nacka Tingsrätt bereder målet åt regeringen.

Regeringen beslutar även om tillstånd enligt kärntekniklagen. Strålsäkerhetsmyndigheten granskar SKB:s ansökan enligt kärntekniklagen och lämnar sedan över ärendet till regeringen.

Östhammars kommun har i tidigare skeden lämnat synpunkter på ansökan och behovet av komplettering, liksom flertalet andra motparter. SKB har bemött yttrandena och lämnat in flera kompletteringar.

Östhammars kommun – en aktiv part

Med anledning av SKB:s beslut 2009 att välja Forsmark som plats för en ansökan om att få bygga och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle införde Östhammars kommun en organisation som har till uppgift att, ur ett kommunalt perspektiv, informera om och granska de handlingar som rör slutförvaring av radioaktivt avfall som SKB löpande presenterar. Östhammars kommun har vetorätt även i miljöbalksprövningen av slutförvaret för använt kärnbränsle.

I kommunens slutförvarsorganisation finns två granskande grupper, MKB-gruppen och Säkerhetsgruppen, bestående av vardera 11 ledamöter. MKB-gruppen granskar ansökan enligt miljöbalken och Säkerhetsgruppen granskar ansökan enligt kärntekniklagen. Granskningsgrupperna har bland annat till uppgift att förbereda kommunstyrelsens yttranden till Mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten.

Östhammars kommun har genom sin vetorätt en viktig roll i prövningen av en utbyggnad av SFR. Inför kommunfullmäktiges beslut i vetofrågan är det avgörande att frågor av central betydelse för kommunen är utredda och besvarade. Eventuella kvarstående frågeställningar och oklarheter försvårar kommunfullmäktiges ställningstagande.

Kommunen anser att villkoren för verksamheten i möjligaste mån ska vara förhandlade och tydligt och klart redovisade innan ansökan går vidare till regeringen för tillåtlighetsprövning. Det är viktigt att villkorsförslagen presenteras i god tid innan huvudförhandlingen för att motparterna ska ha möjlighet att ta ställning till de föreslagna villkoren. Östhammars kommun avser att återkomma med synpunkter efter att villkoren har presenterats.

Grundläggande för kommunens ställningstagande är den långsiktiga säkerheten och påverkan på människors hälsa och miljö.

Verksamheten

SFR i Forsmark ägs och drivs av SKB. Verksamheten har pågått sedan 1988 och rymmer kortlivat låg- och medelaktivt driftavfall från kärnkraftverken men även avfall från svensk forskning, sjukvård och industri. Befintlig verksamhet omfattar slutförvaring av cirka 63 000 m³ kortlivat låg- och medelaktivt driftavfall.

SKB har ansökt om utbyggnad för att i första hand rymma rivningsavfall från Sveriges kärntekniska anläggningar. Avfallet inkluderar bland annat nio reaktortankar av kokvattentyp, metallskrot, betong och annat byggnadsmaterial. Bolaget ansöker om slutförvaring av maximalt 180 000 m³ avfall, vilket innebär en ökning av slutförvarsvolymen med 117 000 m³.

Bergssalarna i nuvarande SFR är belägna cirka 60 meter under havsbotten. Den planerade utbyggnationen avses att placeras på cirka 120 meters djup och innehålla sex nya bergsalar varav fem med en längd på 275 meter och en med en längd på 240 meter. När utbyggnaden är färdigställd kommer SFR att vara cirka tre gånger så stort som i dag.

Ändringar i ansökan

Det har sedan Östhammars kommun senast yttrade sig i ärendet gjorts ändringar i ansökan gällande frågor som är av stor vikt för kommunen. Ansökan avsåg ursprungligen mellanlagring av långlivat låg- och medelaktivt avfall i det utbyggda SFR, vilket kommunen anser olämpligt. SKB har återkallat denna del av ansökan och ansöker inte längre om mellanlagring av avfall i SFR.

Ansökan har även ändrats med avseende på hur reaktortankar av kokvattentyp ska slutförvaras i SFR. I den senaste kompletteringen av ansökan framgår att reaktortankarna ska segmenteras innan slutförvaring och inte förvaras hela som

det tidigare var planerat. Segmenteringen av reaktortankarna innebär att det inte längre finns behov av en ny transporttunnel ner till slutförvaret. Mindre ytor behöver därmed tas i anspråk ovanjord och bergguttaget blir mindre, vilket Östhammars kommun ser positivt på.

Östhammars kommuns synpunkter

Östhammars kommuns huvudfokus vid granskningen av ansökan är dels på de lokala miljöfrågor som direkt påverkar våra medborgare och dels på frågor som rör den långsiktiga säkerheten och ansvaret efter förslutning.

Gällande frågor om strålsäkerhet, förlitar sig Östhammars kommun på Strålsäkerhetsmyndighetens bedömningar eftersom myndigheten har expertkunskap i strålsäkerhetsfrågor. Östhammars kommun har dock ett antal synpunkter på hur vissa frågor bör regleras, följas upp och kontrolleras, vilket bland annat rör säkerhet efter förslutning.

Lokala miljöfrågor

Buller och transporter

Buller förväntas uppstå dels från verksamheten ute på Stora Asphällan men även från transporter till och från anläggningen. Längs med transportvägarna kommer bullret, enligt ansökan, huvudsakligen att öka under de första tre åren av byggskedet.

För boende längs med transportvägarna innebär den ökade trafikmängden under byggskedet en ökad bullerstörning. Tiden som trafikmängden och därmed bullret ökar väsentligt är relativt begränsad men Östhammars kommun anser ändå att bullerdämpande åtgärder kan behöva vidtas vid bostäder längs de berörda vägsträckorna. Det kan även uppstå behov av trafiksäkerhetshöjande åtgärder. Även om vägghållaren är den som i första hand bär ansvaret bör det ligga i SKB:s intresse att vidta den typen av åtgärder.

I sin ansökan om att bygga ett kärnbränsleförvar (M 1333-11) har SKB föreslagit ett villkor gällande bullerdämpande och trafiksäkerhetshöjande åtgärder. Östhammars kommun ser positivt på villkorsförslaget och anser att det är rimligt med ett liknande villkor även för utbyggnaden av SFR.

Effekten av bullerstörningen påverkas även av när på dygnet som bullret förekommer. För att minska risken för störd nattsömn anser Östhammars kommun att det är viktigt med en reglering av när på dygnet tung trafik till och från anläggningsområdet får ske.

Området kring Forsmark är fågelrikt med många häckande arter. För att minimera störningen på dessa arter bör inte bulleralstrande arbeten påbörjas under häckningsperioden, vilket SKB beaktat i sin konsekvensbedömning. Östhammars kommun anser att det är lämpligt med ett villkor eller åtagande med avseende på när under året bulleralstrande arbeten får påbörjas.

Skydds- och kompensationsåtgärder för kväve

I samband med prövningen av ett kärnbränsleförvar i Forsmark har SKB tagit fram ett dokument om deras fortsatta utredningar av skydds- och

kompensationsåtgärder för att minska effekten av kväveutsläpp (K:27). I dokumentet finns bland annat förslag på ett antal skydds- och kompensationsåtgärder. Östhammars kommun ser positivt på de föreslagna åtgärderna och anser att det vid tillståndsprovningen bör fastställas villkor om kompensationsåtgärder för kväve.

Långsiktig säkerhet

SKB har för säkerheten efter förslutning definierat två säkerhetsprinciper för SFR; begränsad mängd långlivade radionuklider och fördröjning av uttransport av radionuklider. Upprätthållandet av dessa principer har varit i fokus vid Östhammars kommuns bedömning av den långsiktiga säkerheten.

Kontroll och uppföljning av leverantörer

Innan avfallet transporteras till SFR för slutförvaring behandlas och förpackas det vid den kärntekniska anläggning där det uppstått. För att säkerhetsprincipen begränsad mängd långlivade radionuklider ska upprätthållas är det av yttersta vikt att SKB har full kontroll på vilken typ av avfall som deponeras i förvaret.

SKB har, tillsammans med avfallsproducenterna, utarbetat rutiner för kontroll och styrning för att på bästa sätt omhänderta det radioaktiva avfallet. Avfallsproducenterna har en viktig roll i den kedjan. Östhammars kommun anser att SKB i sin ansökan på ett godtagbart sätt redogjort för hur man avser att kontrollera avfallet längs hela kedjan. Men med tanke på att delar av kedjan ligger utanför SKB:s direkta kontroll vill Östhammars kommun ändå trycka på att det är av yttersta vikt med fullständig kontroll, märkning mm av avfall.

Betydelsen av god kontroll även hos avfallsproducenterna kan belysas med exemplet om de så kallade S-14-faten från SVAFO där det finns oklarheter gällande innehållet. Östhammars kommun följer med intresse utvecklingen i arbetet med dessa fat och de eventuella konsekvenser det får för de fat som förvaras i befintligt SFR.

Avfallsvolym och typ av avfall

I tidigare yttrande har Östhammars kommun påpekat att kommunen anser att den nu aktuella provningen ska hantera ett maximalt utnyttjande av tillståndet samt att det inte är tillräckligt att en så pass central fråga som nuklidinventariet hanteras i en senare provning enligt en annan lagstiftning. SKB har uppgett att man anser att den totala avfallsvolymer är en lämplig begränsning av tillståndet enligt miljöbalken medan begränsningar avseende aktivitetsnivå och nuklidinventarium bäst regleras inom ramen för kärntekniklagen.

Östhammars kommun anser att väsentliga ändringar i avfallsvolymer eller ändringar i vilken typ av avfall som planeras att slutförvaras i SFR utgör tillståndspliktiga ändringar.

Materialpåverkan

För att upprätthålla och säkerställa säkerhetsprincipen fördröjning av uttransport av nuklider är det viktigt att materialet i slutförvarets barriärer fungerar enligt de beräkningar som gjorts i säkerhetsanalysen. Det är till exempel viktigt att det är väl utrett vilka salthalter vattnet i förvaret kan komma att ha och effekterna på materialet till följd av dessa olika salthalter.

En annan viktig faktor för att säkerställa att materialet i förvaret håller en god kvalitet är tillgång på vatten av lämplig kvalitet vid bland annat betonggjutning. Östhammars kommun anser att det bör finnas en reservvattentäkt att tillgå om det skulle hända något med den nuvarande vattentäkten.

Informationsbevarande

Behovet av att bevara information om slutförvaret kommer att finnas kvar efter förslutning. Även om förslutningen ligger långt fram i tiden är frågan viktig och bör enligt Östhammars kommun hanteras vid tillståndsprövningen. SKB deltar i dagsläget i flera projekt som undersöker frågan om informationsbevarande. Östhammars kommun ser positivt på detta men anser att frågan är så viktig att den bör regleras genom villkor. SKB bör under drifttiden hålla frågan om informationsbevarande efter förslutning aktuell och levande och till tillsynsmyndigheten redovisa utvecklingen av tekniker och strategier för bevarande av information efter förslutning.

Övervakning efter förslutning

Slutförvaret är konstruerat för att fylla sin funktion utan underhåll eller övervakning. Östhammars kommun anser dock att det kan finnas behov av övervakning efter förslutning och att frågan behöver hållas levande.

Östhammars kommun anser att SKB under drifttiden bör hålla frågan om övervakning efter förslutning aktuell och levande och regelbundet redovisa utvecklingen av tekniker och strategier för övervakning efter förslutning till tillsynsmyndigheten.

Omvärldsbevakning

Gällande informationsbevarande och övervakning efter förslutning, anser Östhammars kommun, vilket lyfts i ovanstående stycken, att det är viktigt att arbeta med frågan under drifttiden. I det arbetet bör det även ingå en aktiv omvärldsbevakning.

Östhammars kommun anser att det även på andra områden finns behov av en aktiv omvärldsbevakning. Ett sådant område är metoder för slutförvaring. Östhammars kommun anser att SKB löpande under drifttiden bör bedriva en strukturerad omvärldsbevakning rörande metoder för slutförvaring och olika slutförvarsmiljöer. Resultatet av denna omvärldsbevakning bör regelbundet redovisas till tillsynsmyndigheten.

Kommunens fortsatta roll

Östhammars kommun anser sig ha befogad rätt till insyn i utvecklingen av förvarsanläggningen även efter ett eventuellt tillstånd har meddelats. SKB har i sin ansökan om kärnbränsleförvar föreslagit ett villkor om ett dialogforum. Minst en gång per år ska SKB och kommunen mötas för att avhandla lokala miljöfrågor och SKB ska löpande lämna information till kommunen om förhållanden som kan ge upphov till lokal miljöpåverkan eller som är av betydelse för kommunen. Östhammars kommun anser att ett liknande villkor bör ställas även för denna verksamhet.

Övriga synpunkter

SFR – en del av ett slutförvarssystem

Det svenska systemet för att ta hand om radioaktivt avfall består av ett antal anläggningar som, förutom SFR, utgörs av bland annat ett mellanlager för använt kärnbränsle (Clab), ett slutförvar för använt kärnbränsle och ett slutförvar för långlivat låg- och medelaktivt radioaktivt avfall (SFL).

Slutförvaret för använt kärnbränsle planeras även det att uppföras i Forsmark, vilket kan komma att medföra kumulativa effekter när det gäller viss miljöpåverkan som till exempel buller och kväveutsläpp. Det är i dagsläget oklart om och när uppförandet av de båda slutförvaren kan komma att påbörjas och det är därmed även oklart hur de eventuellt kan komma att sammanfalla med varandra i tid. Östhammars kommun anser att det är viktigt att SKB har en beredskap för att utreda, bedöma och hantera kumulativa effekter innan de eventuellt uppstår.

Östhammars kommun anser att det är angeläget att SKB tar ett samlat grepp om när i tiden de olika förvaren kommer att förslutas och vilka beroende de kärntekniska anläggningarnas avveckling och de avfalltyper som behöver slutförvaras har av varandra.

Radioaktivt avfall från annan verksamhet efter förslutning

Allt radioaktivt avfall som uppkommer i Sverige, även det som kommer från annan verksamhet än kärnkraftbolagens verksamhet, omhändertas i SKB:s slutförvarsanläggningar. I dagsläget finns det inte, såvitt Östhammars kommun känner till, en plan för hur radioaktivt avfall ska tas omhand när SKB förslutit sina slutförvarsanläggningar.

Östhammars kommun ser att det finns en risk att SFR förblir öppet även efter att kärnkraften avvecklats om det inte finns ett annat system för att ta hand om detta avfall. Ansvar för detta avfall ligger inte på SKB men för kommunen är det en viktig fråga som bör hanteras av berörda myndigheter.

Ansvar efter förslutning

Det är i dagsläget oklart vem som har ansvar för slutförvarsanläggningen efter förslutning. En översyn av lagen om kärnteknisk verksamhet, med eventuella följdändringar i bland annat miljöbalken, pågår. En del av uppdraget gäller reglering av sistahandsansvar efter förslutning av ett slutförvar. Östhammars kommun ser positivt på att initiativ tagits till denna utredning men anser att det för den fortsatta processen är nödvändigt att ansvaret klargörs. Östhammars kommun kan inte riskera att sistahandsansvaret för anläggningen hamnar på kommunen.

Mark- och miljödomstolen skriver i sitt yttrande till regeringen gällande tillstånd för en slutförvarsanläggning för använt kärnbränsle att för att verksamheten ska vara tillåtlig behöver det klargöras vem som har ansvar för slutförvarsanläggningen på lång sikt. Östhammars kommun anser att det även gäller för denna prövning.