

2021-12-22
M2019/02009

Miljödepartementet

Nacka tingsrätt
Mark- och miljödomstolen

Tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken av anläggning för slutförvaring av kortlivat låg- och medelaktivt avfall m.m. (SFR) i Forsmark, Östhammars kommun

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att verksamheten vid anläggning för slutförvaring av kortlivat låg- och medelaktivt avfall i Östhammars kommun ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken.

Regeringen tillåter enligt 17 kap. miljöbalken slutförvaring av maximalt 180 000 kubikmeter låg- och medelaktivt radioaktivt avfall, allt härrörande från kärnteknisk verksamhet och annan verksamhet med strålning i Sverige, vid anläggning för slutförvaring av kortlivat låg- och medelaktivt avfall m.m. (SFR) i Forsmark, Östhammars kommun. Regeringen tillåter också att de bygg- och anläggningsåtgärder som behövs för verksamheten och som beskrivits i ansökan vidtas.

Regeringen tillåter länshållning genom bortledning av grundvatten av befintliga och tillkommande underjordsdelar samt att de anläggningar som behövs för bortledandet utförs enligt vad som har beskrivits i ansökan. Regeringen förklarar att de befintliga anläggningarna för grundvattenbortledning är lagliga.

Regeringen tillåter att ett cirka 65 000 kvadratmeter stort vattenområde vid Stora Asphällan i Forsmark fylls igen, att uttaget bergmaterial från Svensk Kärnbränslehantering AB:s anläggningsarbeten i Forsmarkområdet behandlas, lagras och krossas samt att betong för anläggningsarbeten tillverkas, allt enligt vad som har beskrivits i ansökan.

Regeringen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen.

Regeringen överlämnar ärendet till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt för fortsatt prövning av Svensk Kärnbränslehantering AB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Ärendet

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) bedriver sedan mitten av 1980-talet ett slutförvar för låg- och medelaktivt radioaktivt driftavfall i en bergförlagd anläggning, SFR, i Forsmark. SFR har i dag en total slutförvaringskapacitet om cirka 63 000 kubikmeter radioaktivt avfall och togs i drift 1998.

SKB har ansökt hos mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad slutförvaring av låg- och medelaktivt radioaktivt avfall vid SFR. Regeringen har i beslut den 4 maj 2016 med stöd av 17 kap. 3 § miljöbalken förbehållit sig att pröva tillåtligheten. Mark- och miljödomstolen har berett ärendet åt regeringen.

SKB har även sökt tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) för verksamheten. Regeringen har handlagt ansökan enligt kärntekniklagen i ärende M2019/01879.

Tillståndsansökan

Yrkande

A. SKB yrkar att tillstånd ges enligt miljöbalken

- att vid SFR slutförvara maximalt 180 000 kubikmeter låg- och medelaktivt avfall, allt avfall härrörande från kärnteknisk verksamhet och annan verksamhet med strålning i Sverige,
- att för länshållning av SFR:s befintliga och tillkommande underjordsdelar leda bort inläckande grundvatten,
- att vidta de bygg- och anläggningsåtgärder som behövs för verksamheten och som närmare beskrivits i ansökan; därvid ska de befintliga anläggningarna för grundvattenbortledning förklaras vara av laglig beskaffenhet,
- att för tillskapande av verksamhetsytor fylla igen ett cirka 65 000 kvadratmeter stort vattenområde vid Stora Asphällan i Forsmark, och
- att ovan jord inom angivet område vid Stora Asphällan i Forsmark behandla, lagra och krossa uttaget bergmaterial från SKB:s

anläggningsarbeten i Forsmarksområdet samt tillverka betong för anläggningsarbeten.

Yrkandena görs i enlighet med det som närmare angetts i ansökan med bilagor.

- B. SKB yrkar, om sådant tillstånd krävs, att tillstånd ges enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken att bedriva den i punkten A angivna verksamheten med den påverkan på närliggande Natura 2000-områden som beskrivs i ansökan.
- C. SKB yrkar att dispens ges enligt 15 § artskyddsförordningen (2007:845) för att inom fastigheten Forsmark 6:8, vid ianspråktagande av ytor för uppförande och drift av den utbyggda anläggningen, gräva upp eller på annat sätt ta bort exemplar av grönvit nattviol, korallrot, nattviol, nästrot, skogsknipprot, skogsnycklar och tvåblad.

SKB yrkar, om sådan dispens krävs, att dispens ges enligt 15 § artskyddsförordningen för att inom fastigheten Forsmark 6:8, vid ianspråktagande av ytor för uppförande och drift av den utbyggda anläggningen, även i övrigt skada exemplar av grönvit nattviol, korallrot, nattviol, nästrot, skogsknipprot, skogsnycklar och tvåblad.

SKB yrkar att domstolen ska förordna om igångsättningstid för den miljöfarliga verksamheten, om arbetstid för den tillkommande vattenverksamheten samt om fastställande av tid för anmälan av anspråk på ersättning för oförutsedd skada på grund av vattenverksamheten. SKB har även föreslagit tillståndsvillkor för verksamheten.

SKB yrkar att ansökans miljökonsekvensbeskrivning ska godkännas.

Beskrivning av verksamheten

SFR är beläget på Stora Asphällan inom Forsmarks industriområde i Östhammars kommun. SFR består av en ovanjordsdel och en underjordsdel. I anslutning till SFR finns en industrihamn. Närmaste bostadsbebyggelse ligger vid Forsmarks bruk cirka fem kilometer bort. Inom samma avstånd finns bebyggelse med cirka 60 folkbokförda personer och inom tio kilometer finns bebyggelse med knappt 350 folkbokförda personer. SFR ligger i ett område som pekats ut som riksintresse för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Delar av riksintresseområdet utgör riksintresse

även för andra ändamål, bl.a. naturvård och kulturmiljö. Hela området är även riksintresse för högexploaterade kuststräckor. Ungefär tre kilometer nordväst, två kilometer sydost och två kilometer öster om SFR finns Natura 2000-områden som i två av fallen även är naturreservat.

Ändamålet med den befintliga och utökade verksamheten vid SFR är att slutförvara låg- och medelaktivt avfall för att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig verkan av joniserande strålning från avfallet, nu och i framtiden. Avfallet som ska slutförvaras kommer från drift, avveckling och rivning av svenska kärntekniska anläggningar och från viss övrig verksamhet, t.ex. sjukvård och industri, i Sverige. Endast kortlivat låg- och medelaktivt radioaktivt avfall ska slutförvaras i SFR.

För att SFR ska kunna lagra mer radioaktivt avfall behöver ytterligare förvarsutrymme skapas och underjordsförvaret byggas ut. I dag består SFR av fyra 160 meter långa bergsalar, varav en används för lågaktivt avfall (1BLA), en för medelaktivt avfall (1BMA) och två för betongtankar (1 och 2 BTF). Det finns också en 70 meter hög silo. I silon och betongtankarna deponeras medelaktivt avfall. De tillkommande underjordsdelarna kommer att anläggas sydöst om de befintliga, mellan 120 och 140 meter under havsytan. Utbyggnaden omfattar sex bergsalar som vardera är 240–275 meter långa, 15–20 meter breda och 13–16 meter höga. De tillkommande anläggningarna under jord beräknas rymma cirka 117 000 kubikmeter avfall. De utgörs av en bergsal för medelaktivt avfall (2BMA), fyra för lågaktivt avfall (2–5BLA) och en bergsal för reaktortankar (BRT). Avfallet kommer att kontrolleras och styras inför slutförvaring på samma sätt som i dag, med hänsyn till tillkommande avfallstyper. Innan avfallet tas emot i SFR för slutförvaring ska det behandlas genom t.ex. kompaktering, solidifiering eller emballering. Avfallet anländer emballerat till anläggningen med SKB:s fartyg eller terminalfordon.

Det nuvarande industriområdet ska enligt ansökan utökas genom att ett 65 000 kvadratmeter stort vattenområde vid Asphällan fylls ut. Området kommer användas i verksamheten, exempelvis för buffertlagring av radioaktivt avfall och mottaningskontroll. Bergarbetena för de tillkommande underjordsdelarna kommer att generera cirka 1,3 miljoner kubikmeter lösa bergmassor av god kvalitet. Utgångspunkten är att dessa ska nyttiggöras för konstruktions- och anläggningsändamål. En del av bergmassorna kommer användas vid anläggningsarbeten m.m. under utbyggnadstiden.

Under byggskedet kommer uppsamling och länshållning av inläckande grundvatten till de befintliga underjordsdelarna att ske som i dag. Bortledning av grundvatten och processvatten från de utbyggda underjordsdelarna kommer under byggskedet att göras på olika sätt beroende på de förutsättningar som råder. Mot slutet av byggskedet beräknas det totala bortledningsbehovet uppgå till cirka 1 020 liter per minut fördelat på cirka 670 liter per minut inläckande grundvatten och cirka 350 liter per minut processvatten. Vad gäller grundvattenbortledning kommer länshållningssystemen för befintliga och tillkommande underjordsdelar att hållas fortsatt separata även när SFR efter utbyggnad drivs som en integrerad anläggning. För driftskedet har beräknats ett maximalt länshållningsbehov om cirka 670 liter per minut som månadsmedelvärde.

Det utbyggda SFR ska drivas som en integrerad anläggning och kommer att vara i drift fram till att de svenska kärntekniska anläggningarna har avvecklats cirka år 2075. När driften har avslutats ska anläggningen avvecklas, vilket innebär att anläggningen försluts och att det radioaktiva materialet blir kvar på platsen. Förslutningen syftar till att förhindra oacceptabel spridning av radionuklider samt till att förhindra tillträde till avfallet. Slutlig utformning av förslutningen kommer bestämmas senare i samband med att tillstånd till förslutningen meddelas enligt kärntekniklagen.

Säkerheten efter förslutning bygger i huvudsak på två säkerhetsprinciper, begränsning av mängden långlivade radionuklider i förvaret och fördröjning av uttransport av radionuklider. Begränsad mängd långlivade radionuklider uppnås genom att endast vissa typer av avfall accepteras för deponering. De tekniska barriärernas utformning utgår från den aktivitet som deponeras i de olika förvarsutrymmena. Egenskaperna hos avfallet tillsammans med egenskaperna hos avfallsbehållarna och de tekniska barriärerna i förvarsutrymmet bidrar till säkerheten genom att begränsa vattenflödet och genom att ge en lämplig kemisk miljö för att minska rörligheten hos radionukliderna. Berget ger stabila kemiska och fysikaliska förhållanden samt gynnsamma, låga grundvattenrörelser. På så sätt fördröjs uttransporten av radionuklider. Avskildhet från människa och miljö åstadkoms genom berget och förvarsdjupet, samt efter förslutning även av återfyllning och pluggar. Förvaret kommer under den inledande perioden efter förslutning att bli vattenfyllt. Placeringen av förvaret under havets yta förhindrar att brunnar borrar in i och i anslutning till förvaret under de första tusen åren efter förslutning.

Huvudslutsatsen i den aktuella säkerhetsanalysen är enligt SKB:s miljökonsekvensbeskrivning att verksamheten med aktuell utformning klarar kraven på säkerhet på lång sikt. Resultaten från riskutvärderingarna visar att riskerna, både för enskilda scenarier och för kombinationer av scenarier, är lägre än riskkriteriet. Strålningsdoser till biota ligger under de värden vid vilka konsekvenser kan påvisas, vilket innebär att SFR inte kommer att medföra någon påverkan på ekosystemen. Vidare har brand identifierats som en av de största icke-radiologiska riskerna. Riskminskande åtgärder som t.ex. invallning av tankar innebär dock att inga oacceptabla risker kommer uppstå. Det avfall som ska slutförvaras innehåller även andra ämnen än radiologiska med miljö- och hälsoskadliga egenskaper. Risken för miljöskadlig effekter på grund av dessa ämnen är låg på grund av den höga miljöskyddsnivån, de relativt små mängderna och de mycket små vattenvolymer som passerar igen avfallet.

Handläggningen hos mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen har berett ärendet åt regeringen. Domstolen har kungjort ansökan och haft skriftväxling. Därefter har domstolen hållit huvudförhandling och syn, ovan och under jord, vid SFR i Forsmark. Domstolen har den 13 november 2019 med eget yttrande överlämnat ärendet till regeringen för prövning.

Mark- och miljödomstolen har genom kungörelse och ett remissförfarande inhämtat yttranden och synpunkter från remissinstanser, organisationer och enskilda.

Mark- och miljödomstolens bedömning

Mark- och miljödomstolen gör i sitt yttrande till regeringen sammanfattningsvis bedömningen att verksamheten är tillåtlig. I övrigt framgår domstolens ställningstagande i olika frågor i den del som avser skälen för regeringens beslut.

Handläggningen hos regeringen

Yttranden

Efter att ärendet överlämnats till regeringen har Östhammars kommun yttrat sig. I yttrandet tillstyrker kommunen SKB:s ansökan under förutsättning att beslutet förenas med förbehåll om att

- regeringen ska pröva tillåtligheten av verksamheten vid en omprövning av verksamheten,
- kommunfullmäktiges tillstyrkan ska inhämtas innan tillåtlighet meddelas.

Kommunen anser att regeringen alltid ska pröva tillåtligheten av verksamheten och inhämta kommunfullmäktiges tillstyrkan om förändringen av verksamheten kan antas få betydande omfattning eller bli av ingripande slag. Det kan exempelvis, men inte uteslutande, gälla ökad avfallsvolym, ändrade avfallstyper, mellanlagring, ny transporttunnel eller fortsatt drift efter att kärnkraftsindustrins behov av anläggningen upphört. Av tillståndet från 1983 enligt dåvarande byggnadslagen (1947:385) till den befintliga anläggningen framgick att en komplettering av SFR ska prövas av regeringen.

Kommunen anser att regeringen inte bör meddela särskilda villkor i tillåtlighetsbeslutet utan att dessa frågor kan hanteras vid den efterföljande tillståndsprövningen. Det är vidare av yttersta vikt att SKB har full kontroll på vilken typ av avfall som deponeras i SFR och att det finns kontroller och rutiner som säkerställer detta. Strålsäkerhetsmyndigheten har tidigare framfört att eventuella brister i förvarsdelen 2BMA kan hanteras genom att förvarets skyddsförmåga som helhet optimeras och att långlivat material styrs till det befintliga siloförvaret. Kommunen vill betona vikten av sådan optimering genom planering, styrning och kontroll vid deponering av avfallet.

Det är viktigt att kommunen har förutsättning att bevaka, följa samt vara med och utforma informationsbevarande för slutförvar i Östhammars kommun. Den öppenhet som hittills präglat slutförvarsfrågan behövs för att skapa förtroende för processen och för förankring och förståelse i lokalsamhället. Kommunen har även framfört synpunkter i andra frågor, som behovet av infrastruktur och kompetensförsörjning.

Sveriges Energiföreningars Riksorganisation (Sero) har yttrat sig i ärendet. Sero anser att volymen av det låg- och medelaktiva avfallet bör reduceras med plasmateknik så långt det är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen, Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) har yttrat sig i ärendet. De anser att regeringen inte ska tillåta SFR och att beslut om tillåtlighet inte kan meddelas förrän frågan om artskyddsdispens avgjorts.

Enligt föreningarnas bedömning saknas förutsättningar att ge artskyddsdispens. Säkerhetsanalysen är ofullständig och miljökonsekvensbeskrivningen kan inte godkännas. Om regeringen tillåter verksamheten bör tillåtighetsbeslutet förenas med ett villkor om att förvaren aldrig kan ges tillstånd till förslutning. Föreningarna hänvisar vidare till vad de anfört i de yttranden som tidigare inlämnats till mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten i ärendena.

SKB har yttrat sig över Östhammars kommuns och Seros yttranden.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen har i beslut den 4 maj 2016 förbehållit sig att pröva tillåtligheten av den planerade utökningen av SFR.

SKB:s ansökan avser fortsatt och utökad verksamhet vid SFR. Regeringen bedömer, på samma sätt som mark- och miljödomstolen, att det är nödvändigt att ta ställning till hela den samlade ansökan för att kunna besluta om tillåtlighet. Regeringen bör därför förbehålla sig att pröva tillåtligheten av hela verksamheten, inklusive fortsatt drift av den befintliga verksamheten, så att tillåtlighetsfrågan kan prövas i sin helhet.

Utgångspunkter för regeringens prövning

Verksamheten vid SFR prövas enligt två separata lagstiftningar, kärntekniklagen och miljöbalken. Prövningen enligt kärntekniklagen är främst inriktad på strålsäkerhetsfrågor och har en speciell utformning med stegvis redovisning och godkännande av underlaget. Prövningen enligt miljöbalken avser frågor om anläggningens lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning, miljön, energi och transporter m.m. Inom ramen för frågan om anläggningens påverkan på miljön ingår även frågan om strålsäkerhet.

Miljöbalken gäller enligt 1 kap. 3 § miljöbalken parallellt med annan lag vilket innebär att en verksamhet som omfattas av balken även måste uppfylla kraven i de andra lagar som gäller för verksamheten. En tillståndsdom enligt miljöbalken har följaktligen endast rättskraft mot ingripanden enligt balken och hindrar t.ex. inte att Strålsäkerhetsmyndigheten med stöd av kärntekniklagen föreskriver nyare eller strängare villkor för en verksamhet.

Miljökonsekvensbeskrivningen bör godkännas

Regeringen ansluter sig till mark- och miljödomstolens bedömning att den ingivna miljökonsekvensbeskrivningen, med kompletteringar, uppfyller kraven i 6 kap. miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningen bör därför godkännas.

Verksamheten uppfyller kraven i de allmänna hänsysreglerna

För en verksamhet som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det enligt 2 kap. 6 § miljöbalken väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Verksamheten ska vara förenlig med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. SKB ska visa att bolaget, i den utsträckning det inte anses orimligt, kommer att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 1, 3 och 7 §§ miljöbalken). Regeringen ansluter sig till mark- och miljödomstolens bedömning att i ett ärende som avser slutförvaring av radioaktivt avfall är frågan om strålsäkerhet central. Eftersom människors hälsa och miljön kan skadas allvarligt av radioaktiv strålning behöver höga krav ställas på verksamheten vid SFR.

SKB har studerat flera alternativa platser där ett förvar skulle kunna placeras och även studerat alternativa utformningar av utbyggnaden. Enligt ansökan finns det vid en jämförelse endast marginella skillnader mellan den valda lokaliseringen vid nuvarande SFR och de mest relevanta alternativ som studerats. De skillnader som ändå finns, t.ex. vad gäller långsiktig säkerhet, indikerar att det är en fördel att bygga vid SFR. Med en samlokalisering till nuvarande förvar bedömer SKB att miljöpåverkan blir begränsad. SKB har redovisat att det av beräkningar i säkerhetsanalysen framgår att förvaret även med försiktiga antaganden uppfyller Strålsäkerhetsmyndighetens riskkriterium och är långsiktigt strålsäkert för människor (jfr 5 § SSMFS 2008:37). Av SKB:s beräkningar framgår det även att risker för strålningseffekter på växter och djur är försumbara eftersom alla doser är lägre än de lägsta s.k. screening-värdena från Internationella strålskyddskommissionen (ICRP) eller EU-projektet Erica.

Strålsäkerhetsmyndigheten har efter granskning bedömt att den valda platsen är lämplig för att begränsa uttransport av radioaktiva ämnen. Berggrunden är

relativt sprickfri och den inledande perioden när förvaret befinner sig under havsytan medför låg hydraulisk gradient, dvs. drivkraften för vattenflöde, i förvarets omgivning under den första tusenårsperioden efter förslutning. Sannolikheten för oavsiktligt intrång är mycket liten under den inledande tusenårsperioden efter förslutning. Även det valda förvarsdjupet bedöms som lämpligt. Vidare är urvalsunderlaget av platser för jämförelse godtagbart. En inlandsförläggning av förvaret i Forsmarkslinsen, eller plats med liknande berggrund, bedöms ha både fördelar och nackdelar i jämförelse med SFR.

Strålsäkerhetsmyndigheten har vidare bedömt att SKB:s säkerhetsanalys i fråga om slutförvarets konstruktion visar att det besitter en rimlig tålighet mot de förhållanden, händelser och processer som förväntas kunna inträffa efter förslutning. Vissa konstruktionsfrågetecken kvarstår för den mest kvalificerade förvarsdelen 2BMA. Maximal risk för skadeverkningar från utsläpp av radioaktiva ämnen från SFR understiger dock Strålsäkerhetsmyndighetens riskkriterium.

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har granskat SKB:s alternativredovisning och ansluter sig till bedömningen att det är lämpligast att lokalisera verksamheten till SFR. Enligt SGU är säkerhetsfördelen med SFR att vattenflödena genom bergsalarna är lägre under den initiala perioden efter förslutning, när radioaktiviteten är som högst, eftersom förvaret då befinner sig under havsnivån. När SFR på grund av landhöjningen senare sannolikt kommer ligga över havsnivån har en ansevärd del av aktiviteten i avfallet avklingat.

SKB har vidare utrett frågan om ett tidigt utsläpp till havet skulle kunna ske på grund av storregionala grundvattenströmningar. Enligt SKB finns det inget i utförda studier som tyder på att sådan grundvattenströmning skulle kunna orsaka höga vattenflöden under havet så att aktivitet når recipienten på kortare tid än 400 år. Utförda studier tyder på mycket låga och långsamma grundvattenrörelser under havet. Vidare har frågan om att placera slutförvaret i inlandet utretts. Slutsatsen är att det inte finns något som tyder på att ett läge i inlandet skulle ge några verifierbara fördelar i jämförelse med kustnära lägen. Även frågan om jordströmmar har analyserats men dessa har bedömts sakna betydelse för säkerheten efter förslutning.

Vad gäller strålsäkerhet vid utbyggnad och drift har SKB framfört att den befintliga anläggningen drivits sedan 1988 och att erfarenheterna från driften har varit mycket goda. Utbyggnaden är en förfining av ett praktiskt verifierat koncept för säker hantering av avfall. Under normal drift förekommer ingen aktivitet i anläggningen och inga utsläpp. Vid en onormal händelse, som en brand, blir det mycket låga utsläpp med god marginal till acceptanskriterierna. Det finns fysiskt skydd som innebär att ingen obehörig kan få befattning med kärnavfallet och väl utvecklade metoder för att analysera och verifiera strålsäkerheten utifrån gällande regelverk. Den befintliga anläggningens säkerhet kan bibehållas under byggtiden.

Regeringen bedömer att SKB har visat att det saknas en beaktansvärd risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, såväl under utbyggnad som efter drift och förslutning av ett utbyggt SFR. Den valda metoden för slutförvaring innebär att strålningen kommer hålla sig under tillämpliga riskkriterier och uppfyller kraven på bästa möjliga teknik. Regeringen ansluter sig därför till mark- och miljödomstolens bedömning att verksamheten uppfyller miljöbalkens krav på val av plats och metod och även i övrigt uppfyller kraven enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Frågan om maximal förekomst av radioaktivitet i anläggningen hanteras lämpligast inom ramen för tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen.

Det har vid handläggningen i mark- och miljödomstolen förekommit diskussion om avfall som har deponerats felaktigt i SFR. Det rör i huvudsak icke-kärntekniskt avfall från externa avfallsleverantörer som har dokumenterats felaktigt. Det har inte förekommit någon säkerhetspåverkan under drift. SKB har beslutat att avfallet ska återtas, vilket föreslås ske efter att utbyggnaden av SFR är driftsatt. Det finns ett pågående tillsynsärende hos Strålsäkerhetsmyndigheten rörande avfallet. Regeringen ansluter sig till det som mark- och miljödomstolen och Östhammars kommun anfört om att det är av yttersta vikt att SKB har full kontroll på vilken typ av avfall som deponeras i förvaret. Som mark- och miljödomstolen har anfört bör eventuella åtgärder för att förhindra att detta händer igen lämpligen hanteras inom ramen för Strålsäkerhetsmyndighetens tillsyn. Enligt regeringens bedömning utgör detta dock inte något hinder mot att ge tillstånd till fortsatt och utökad verksamhet vid SFR.

Förutsättningar finns för att ge Natura 2000-tillstånd och för att ge artskyddsdispens

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område.

Enligt 8 § artskyddsförordningen (2007:845) är det förbjudet att bl.a. plocka, gräva upp eller på annat sätt skada de vilt levande kärlväxter m.m. som anges i bilaga 2 till förordningen. Enligt 15 § kan dispens från förbudet ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

I närheten av SFR ligger de tre Natura 2000-områdena Skaten-Rångsen och Kallriga som inrättats till skydd för akvatiska naturvärden samt Forsmarksbruk som inrättats till skydd för vilda fåglar. SKB har identifierat buller och utsläpp av kväve under byggnadstiden som sådana miljökonsekvenser som skulle kunna ha en påverkan på områdena. Enligt de utredningar som SKB har genomfört kommer de ekvivalenta bullernivåerna som verksamheten orsakar i områdena inte överstiga 45 dBA. Detta innebär en obetydlig inverkan på fågellivet och kan hanteras genom att de mest bullrande arbetena påbörjas utanför häckningsperiod. Vad gäller kväveutsläppen förväntas de enligt utredningarna få mycket begränsade effekter på vattenkvaliteten i Öresundsgrepen och Natura 2000-områdena. Regeringen bedömer att det, enligt vad som framgår av den ingivna utredningen och med de försiktighetsåtgärder som SKB föreslagit, finns förutsättningar att ge Natura 2000-tillstånd om det behövs.

Vad gäller frågan om artskydd visar den utredning som SKB gjort att de orkidéarter som kan påverkas av verksamheten har gynnsam bevarandestatus i området. De föreslagna åtgärderna kommer inte att påverka bevarandestatusen för de berörda arter, vare sig för de lokala eller de regionala populationerna. Regeringen ansluter sig till mark- och miljödomstolens bedömning att det finns förutsättningar att ge artskyddsdispens i den mån det behövs.

Utfyllnader i vattenområden bör tillåtas

SKB har sökt tillstånd att fylla ut ett cirka 65 000 kvadratmeter stort vattenområde på den norra sidan av Stora Asphällan. Även ett par mindre vattenområden i den södra delen av Stora Asphällan ska fyllas ut.

SKB har sammanfattningsvis anfört att utfyllnadsområdet innehåller höga men inte unika naturvärden, att det inte innehåller några rödlistade eller ovanliga arter och att det finns gott om liknande habitat i Forsmarksområdet. Som kompensation för den habitatförlust för fisk som utfyllnaderna innebär har SKB föreslagit lokala fiskevårdande åtgärder eller erläggande av fiskeavgift. Regeringen bedömer att det finns förutsättningar enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken att tillåta de sökta utfyllnaderna.

Vattenverksamhet bör tillåtas och äldre vattenanläggningar bör lagligförklaras

Enligt 17 § andra stycket lagen (1998:811) om införande av miljöbalken ska verksamhetsutövaren ansöka om prövning av en vattenanläggnings laglighet när tillstånd söks för att ändra en vattenanläggning som saknar tillstånd. Detta gäller när anläggningen har tillkommit före miljöbalkens ikraftträdande.

SKB har sökt tillstånd till vattenverksamhet bestående i bortledning av grundvatten samt lagligförklaring av befintliga anläggningar för denna verksamhet. SKB har vattenrättslig rådighet för den vattenverksamhet som ansökan omfattar. En viss grundvattensänkning förväntas ske men denna kommer endast uppstå lokalt på Stora Asphällan och på piren. Under avvecklingsskedet kommer anläggningen att återfyllas och förslutas. Så småningom, när SFR är vattenfyllt, kommer grundvattennivåerna att återgå till det normala.

I SFR finns pumpar och ledningar för bortledning av inläckande grundvatten som installerades på 1980-talet, dvs. innan miljöbalken trädde ikraft. Anordningarna har tidigare inte tillståndsprövats men de kommer fortsätta användas för den framtida grundvattenbortledningen och behöver därför lagligförklaras. Någon skada till följd av vattenverksamheten kan inte förutses. Regeringen ansluter sig till mark- och miljödomstolens bedömning att det finns skäl för lagligförklaring av befintliga anläggningar och bedömer att länshållning genom bortledning av grundvatten av befintliga och

tillkommande underjordsdelar bör tillåtas. Regeringen anser vidare att anläggningar som behövs för bortledandet bör utföras huvudsakligen på det sätt som beskrivits i ansökan och därmed tillåtas.

Följdverksamhet i form av transporter utgör inte hinder för att tillåta verksamheten

Transporter till och från SFR utgör följdverksamhet. Det radioaktiva avfallet kommer transporterats till anläggningen med fartyg och terminalfordon. Antalet tunga transporter på det allmänna vägnätet kommer att öka under byggtiden, vilket innebär en viss ökad bullerbelastning. En viss kumulativ påverkan med transporter som behövs för byggande av slutförvaret för använt kärnbränsle kan förväntas. För att förhindra att bullernivåerna orsakar otillåtna störningar har SKB föreslagit olika försiktighetsmått och skyddsåtgärder, bl.a. begränsningar av arbetstiderna och erbjudande om bullerskydd för vissa fastigheter. Ljudisolerande åtgärder kommer vidtas för att begränsa inomhusbullret i planerade korttidsbostäder vid Igelgrundet. Bullernivåerna i art- och individrika häckskär i närområdet har bedömts med god marginal ligga under nivåer som kan medföra störningar på häckande fåglar (påverkan på fågellivet i Natura 2000-områden framgår ovan).

Regeringen ansluter sig till mark- och miljödomstolens bedömning att bullerstörningarna inte utgör något hinder för verksamheten med de försiktighetsmått och skyddsåtgärder som SKB har föreslagit. Regeringen bedömer att transporterna av radioaktivt avfall med fartyg och terminalfordon kommer kunna utföras på ett säkert sätt.

Utsläpp till luft och vatten utgör inte hinder för att tillåta verksamheten

Av ansökan framgår att verksamheten kommer orsaka utsläpp till vatten av föroreningar såsom bl.a. suspenderat material, kväve, fosfor, olja och metaller. De mängder som når recipienten är enligt ansökan så små att de inte ger upphov till några negativa konsekvenser för vattenmiljön. Det finns även goda möjligheter att vidta kompensationsåtgärder som reducerar belastningen på Öresundsgrepen med en kvävemängd som motsvarar utsläppen från SKB:s verksamhet. Verksamheten medför inte att någon tillämplig miljö kvalitetsnorm inte kan följas.

Under byggskedet kommer verksamheten att orsaka utsläpp i form av avgaser, damning och spränggaser. Miljö kvalitetsnormerna för kvävedioxid och partiklar bedöms inte överskridas till följd av verksamheten. SKB har

åtagit sig att begränsa utsläppen av klimatpåverkande gaser bl.a. genom elektrifiering av vissa arbetsmoment och användande av fossilfria bränslen.

Med de åtaganden som SKB har gjort ansluter sig regeringen till mark- och miljödomstolens bedömning att utsläppen inte utgör något hinder mot tillåtlighet.

Frågan om informationsbevarande och om villkor i samband med förslutning bör utredas vidare, men utgör inte hinder för att tillåta verksamheten

Regeringen konstaterar att ansökan avser verksamheten även efter förslutning. Förslutning kommer att ske om lång tid, cirka 50 år framåt i tiden. Ansökan anger även på vilket sätt förslutning kommer att ske. Som framgår ovan bedömer regeringen att det saknas en beaktansvärd risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön även efter drift och förslutning. Det finns i nuläget dock inga förslag på hur frågan om tillståndsvillkor för förslutning av förvaret eller frågan om informationsbevarande bör hanteras. Enligt regeringens bedömning behöver dessa frågor utredas vidare, men det finns förutsättningar att hantera dem på ett betryggande sätt i ett senare skede och de utgör inte hinder för att tillåta verksamheten i sin helhet, dvs. även efter förslutning.

Verksamheten kan tillåtas vid en sammantagen bedömning enligt miljöbalken

Regeringen bedömer sammantaget att det är lämpligt att låg- och medelaktivt radioaktivt avfall även fortsättningsvis slutförvaras vid SFR. En utökad lagring i enlighet med ansökan är motiverad. Regeringen gör därför bedömningen att verksamheten – med lämpligt utformade villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder – kan tillåtas.

Det behövs inte några särskilda villkor i samband med regeringens prövning

Regeringen bedömer att villkor bör beslutas av mark- och miljödomstolen vid tillståndsprövningen. Regeringen ser inga skäl för att besluta om särskilda villkor enligt 17 kap. 7 § miljöbalken för att tillgodose allmänna intressen i ärendet.

Framtida ändringar i verksamheten bör tillåtlighetsprövas av regeringen

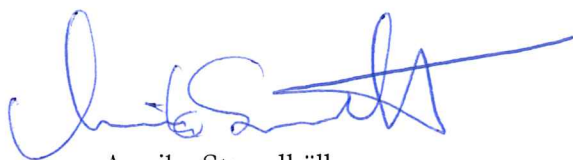
Anläggningar för kärnteknisk verksamhet är nästan alltid av nationellt intresse och ofta mycket kontroversiella. Regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning och inflytandet genom det kommunala vetot spelar en

viktig roll i den långa beslutsprocessen för dessa anläggningar (prop. 2004/05:129 s 81).

Östhammars kommun tar ett stort ansvar och har visat ett stort förtroende för beslutsprocessen i slutförvarsärendena. Regeringen anser liksom kommunen att tillåtlighet till framtida ändringar av verksamheten vid SFR bör prövas av regeringen och att kommunfullmäktiges tillstyrkan därvid ska inhämtas innan tillåtlighet meddelas. Detta gäller som kommunen anført vid förändringar av betydande omfattning eller av ingripande slag. Regeringen kan inte med bindande verkan besluta om framtida prövningar men ansluter sig till kommunens bedömning att detta är lämpligt. Regeringen bedömer att de av Östhammars kommun angivna förutsättningarna för att tillstyrka verksamheten därmed är uppfyllda.

Regeringen har denna dag även beslutat om tillstånd till kärnteknisk verksamhet för fortsatt och utökad verksamhet vid SFR enligt kärntekniklagen i ärende M2019/01879.

På regeringens vägnar



Annika Strandhäll



Lina Österberg

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet
Infrastrukturdepartementet
Försvarmakten
Havs- och vattenmyndigheten
Kammarkollegiet
Kärnavfallsrådet
Länsstyrelsen i Uppsala län
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Strålsäkerhetsmyndigheten
Sveriges geologiska undersökning
Östhammars kommun
Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen
Forsmarks kraftgrupp AB
Gröna kvinnor
Herbert Henkel
Jordens Vänner
Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG
Miljöorganisationernas kärnavfallssekretariat, Milkas
Naturskyddsföreningen
Naturskyddsföreningen Uppsala län
Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (OSS)
Sanne Godow Bratt
Sveriges energiföreningars riksorganisation (SERO)
Svenska Naturskyddsföreningen
Svensk Kärnbränslehantering AB