

Miljödepartementet
(m.registrator@regeringskansliet.se)

Yttrande gällande remiss i ärenden om tillåtlighet och tillstånd till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

Östhammars kommun har mottagit en remiss från regeringen angående ärenden om anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Regeringen anför att det finns en betydande risk att det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab) blir fullt innan det finns ett lagkraftvunnet beslut för hela slutförvarssystemet. Regeringen anser därför att det finns ett behov av att bryta ut den del av ansökan som avser utökad mellanlagring i Clab och önskar synpunkter på att avgörandet som avser Clab fattas i ett separat beslut.

Remissvar ska ha kommit in till miljödepartementet senast den 31 juli 2021.

Bakgrund

Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) ansökte i mars 2011 om tillstånd till verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring för använt kärnbränsle och kärnavfall. Ansökningarna, enligt både miljöbalken och kärntekniklagen, avser dels en utökning av det befintliga centrala mellanlagret och en inkapslingsanläggning i Simpevarp i Oskarshamns kommun (Clink) och dels en slutförvarsanläggning i Forsmark i Östhammars kommun.

SKB har i dag tillstånd att i Clab lagra 8 000 ton använt kärnbränsle och hårdkomponenter. Under handläggningen av ärendena framställde SKB 2015 tilläggsyrkanden om utökad mellanlagring i Clab med upp till 11 000 ton använt kärnbränsle och hårdkomponenter. SKB angav att anledningen till yrkandena var att den i dag tillståndsgivna mängden inlagrat bränsle i Clab beräknas uppnås 2023 och att det därför finns behov av möjlighet till ökad mellanlagring.

Efter en omfattande beredning lämnade Mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten i januari 2018 över ärendena enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen med var sitt eget yttrande till regeringen. Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrkte i sitt yttrande ansökan medan Mark- och miljödomstolen ansåg att det fanns kvarstående frågor som behövde utredas för att verksamheten skulle vara tillåtlig enligt miljöbalken. De kvarstående frågorna gällde dels ytterligare underlag kopplat till kapselns skyddsförmåga och dels

klargörande av vem som har ansvar enligt miljöbalken för slutförvarsanläggningen på lång sikt. I april 2019 lämnade SKB in en komplettering av ansökan gällande kapselns skyddsförmåga och i juni 2020 beslutade riksdagen om lagändringar som innebär att statens ansvar för slutförvar tydliggörs.

Regeringen prövar tillåtligheten av den sökta verksamheten enligt miljöbalken, men för att regeringen ska få tillåta verksamheten krävs kommunfullmäktiges tillstyrkan. Det är kommunfullmäktige i den kommun där den nya verksamheten avses att etableras som har så kallad vetorätt. Det innebär att Oskarshamns kommun har vetorätt för inkapslingsanläggningen och Östhammars kommun för slutförvaret. Kommunfullmäktige i Oskarshamns kommun tillstyrkte i juni 2018 etableringen av en inkapslingsanläggning i Simpevarp och Östhammars kommun tillstyrkte i oktober 2020 etableringen av ett slutförvar i Forsmark. Regeringen har även att fatta beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen för båda anläggningarna.

Oskarshamns kommun har, bland annat i en skrivelse till regeringen i mars 2021, tydligt motsatt sig att en utökning av mellanlagret Clab hanteras separat och bryts ut från provningen av ett sammanhängande system för slutförvaring för använt kärnbränsle och kärnavfall.

Östhammars kommuns inställning

Östhammars kommun motsätter sig att avgörandet som avser Clab fattas i ett separat beslut. Östhammars kommun anser att ansökningarna som omfattar det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall ska prövas samlat och samtidigt. Nedan utvecklas skälen för kommunens inställning.

Skälen för Östhammars kommuns inställning

En sammanhållen provning

Genom hela processen sedan ansökan lämnades in 2011 har provningen gällt ett sammanhängande system av anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Östhammars kommun har tillstyrkt att SKB etablerar anläggningar för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall från det svenska kärnkraftsprogrammet enligt KBS-3-metoden i Forsmark i Östhammars kommun.

Kommunens tillåtlighetsbeslut utgår från att en samlad och samtidig provning av det sammanhängande systemet ska ske. Om provningen av Clab bryts ut och prövas separat ändras förutsättningarna som låg till grund för kommunens tillstyrkan. Östhammars kommun förutsätter därför att både Östhammars kommun och Oskarshamns kommun kommer att beredas möjlighet att fatta beslut om tillstyrkande av den samlade slutförvarslösningen om förutsättningarna ändras på föreslaget sätt. Östhammars kommun uppfattar inte att ansökan är anpassad efter förutsättningen att det ska ske en separat provning av Clab.

Om anledningen till att bryta ut Clab enbart är baserat på att det finns en risk att mellanlagret blir fullt innan det finns ett lagakraftvunnet beslut för hela slutförvarssystemet, har kommunen förståelse för att det kan finnas behov av att meddela ett separat beslut för Clab. Kommunen anser dock inte att det finns anledning för regeringen att skjuta på att meddela beslut gällande resterande delar av ansökan, det vill säga inkapslingsanläggningen och slutförvaret. Om regeringen avser att vid samma tidpunkt fatta beslut om de olika delarna av slutförvarssystemet kan kommunen acceptera en handläggning av ansökan innebärande att avgörandet avseende Clab fattas i ett separat beslut, under förutsättning att det kan säkerställas att Clab kan prövas genom separat beslut utan att det uppstår osäkerheter kring vad som ska bli föremål för prövning i respektive beslut (se vidare nedan).

Förutsättningar för beslut finns

Östhammars kommuns bedömning är att regeringen har ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut om ansökan om slutförvarssystemet i sin helhet. Om regeringen anser att ytterligare underlag behövs för att kunna meddela beslut om tillåtlighet angående ansökan om slutförvarssystemet i sin helhet, bör regeringen skyndsamt förtydliga vilket underlag som saknas och bereda SKB möjlighet att komplettera ansökan i aktuella delar.

Kvarstående frågor enligt Mark- och miljödomstolen

De kvarstående frågor som Mark- och miljödomstolen lyfte i sitt yttrande till regeringen har enligt Östhammars kommuns bedömning besvarats.

SKB lämnade i april 2019 i en komplettering av ansökan gällande kopparkapselns skyddsförmåga och regeringens expertmyndighet på strålsäkerhetsfrågor, Strålsäkerhetsmyndigheten, har granskat kompletteringen. Strålsäkerhetsmyndigheten anförde i sitt yttrande över kompletteringen i september 2019 att SKB på ett tillfredställande sätt utrett och besvarat domstolens frågor och på ett tillförlitligt sätt visat att de utredda processerna har liten påverkan på slutförvarets sammantagna skyddsförmåga.

Gällande det långsiktiga ansvaret för ett slutförvar trädde lagändringar som tydliggör statens långsiktiga ansvar för slutförvarsanläggningen i kraft den 1 november 2020.

LOT-försök och Esbo-samråd

Miljöminister Per Bolund har, bland annat under interpellationsdebatter i riksdagen, anført att regeringen inväntar resultatet av Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av de så kallade LOT-försöken och av Esbo-samråd gällande SKB:s komplettering från 2019.

Strålsäkerhetsmyndigheten lämnade i mars 2021 över sin granskningsrapport gällande LOT-försöken. Myndighetens sammanfattande bedömning efter granskningen var att resultaten är tillförlitliga men att försöken inte tillför någon väsentlig ny information som ändrar myndighetens bedömning av säkerhetsanalysen. Även denna fråga får därmed, enligt kommunens bedömning, anses utredd.

Esbo-samrådet är slutfört och såvitt Östhammars kommun uppfattat har det inte inkommit några synpunkter som skulle hindra regeringen från att fatta beslut.

Säkerheten i fokus

Det är naturligtvis en grundförutsättning för Östhammars kommun att slutförvaret är långsiktigt säkert. Östhammars kommun anser att frågan utretts på ett tillförlitligt sätt och förlitar sig på Strålsäkerhetsmyndighetens expertkunskaper och bedömningar när det gäller den långsiktiga säkerheten. Om regeringen gör en annan bedömning än sin expertmyndighet anser kommunen att regeringen skyndsamt bör framföra dessa synpunkter.

Utgångspunkter för regeringens handläggning

Regeringen har, trots att regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening, åtagit sig att följa de principer som förvaltningslagen ger uttryck för. De grundläggande reglerna och principerna för ärendehandläggning enligt förvaltningslagen ska därmed tillämpas även i detta ärende. Med det följer att regeringen i sin ärendehandläggning ska följa de regler vars syfte är att ge ett så korrekt underlag som möjligt och att besluten blir riktiga i sak.

Östhammars kommun anser att det åtagande om handläggning av ärenden som regeringen har gjort inte kommer att kunna efterlevas om Clab bryts ut och prövas separat från den samlade ansökan. Östhammars kommun menar att SKB presenterat en samlad ansökan som i alla delar är starkt beroende av varandra.

SKB har, i mars 2015, kompletterat ansökan med ett yrkande om utökad mellanlagring i Clab och anfört att det är ändamålsenligt att en prövning av utökningen av mellanlagringen sker i målet om det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. SKB har ansökt om tillstånd att uppföra en inkapslingsanläggning i anslutning till Clab och att därefter driva dessa enheter som en integrerad anläggning benämnd Clink. Clink består alltså både av den befintliga mellanlagringsdelen (nuvarande Clab) och den tillkommande inkapslingsdelen. Strålsäkerhetsmyndigheten har framhållit att Clink ska betraktas som en ny kärnteknisk anläggning, bestående av den befintliga mellanlagringsdelen och den nya inkapslingsdelen. Åtgärder kommer att vidtas i befintliga Clab inför integrering med den tillkommande inkapslingsdelen.

Av 9 § förvaltningslagen följer att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Östhammars kommun anser att ett utbrytande av prövningen av Clab som är tänkt att vara en integrerad del av Clink, inte i något avseende förenklar prövningen av ärendet om ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det kan inte heller anses vara den mest kostnadseffektiva hanteringen av ärendet.

För det fall ansökan delas upp ser Östhammars kommun en stor risk att ett fullgott underlag för varje delfråga inte svarar mot ett fullgott underlag sett till slutförvaringslösningen som helhet. Östhammars kommun menar därför att en sammanhållen prövning ger bäst förutsättningar för ett heltäckande beslut.

Den eventuella utbrytningen av Clab som regeringen nu lyfter, kan därmed inte som utgångspunkt anses vara i linje med de principer som förvaltningslagen ger uttryck för.

Om Clab prövas genom separat beslut kan det uppstå osäkerheter kring vad som ska bli föremål för prövning nu och vad som ska anstå till dess Clink i sin helhet prövas. Om regeringen trots Östhammars kommuns inställning överväger att meddela ett separat beslut om Clab, måste dessa eventuella oklarheter klarläggas och alla eventuella osäkerheter undanröjas. Östhammars kommun utesluter inte att det kan kräva att SKB kompletterar ansökan i vissa avseenden.

Tids- och kostnadsaspekter

Ansökan lämnades in 2011 och har i omgångar kompletterats. Såväl SKB som berörda remissinstanser har i sina respektive roller lagt mycket tid och resurser på att ta fram, granska och lämna synpunkter på det mycket omfattande ansökningsmaterialet.

För att undvika att det samlade ansökningsmaterialet, i vart fall delvis, riskerar att bli inaktuellt och medföra mycket merarbete för såväl SKB som remissinstanser genom upprättande av och granskande av ytterligare kompletteringar av ansökningshandlingar, är det angeläget att beslut av ansökan i sin helhet snarast kan komma till stånd. Östhammars kommun anser inte att det har identifierats några skäl till varför regeringen inte nu kan fatta beslut om tillåtlighet för ansökan som helhet.

Kommunen ser med viss oro på hur en utdragen process riskerar att påverka finansieringen av det samlade omhändertagandet av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Ansvar och förtroende

Östhammars kommun känner en stark oro för regeringens hantering av ansökan i förhållande till vad som tydligt är Oskarshamns kommuns inställning, det vill säga att en utökning av Clab inte ska brytas ut för separat beslut. Processen har hittills präglats av tillit mellan berörda parter och av respekt för varandras respektive roller. Detta har varit en grundförutsättning för Östhammars kommuns positiva inställning till att vara värdkommun för ett slutförvar för använt kärnbränsle, en av Sveriges största miljöfarliga verksamheter. Om förtroendet för processen skadas och det inte längre finns ett lokalt stöd för etableringen av en slutförvarsanläggning i Forsmark, kan kommunfullmäktige komma att ompröva sin inställning till slutförvaret.

Både Östhammars kommun och Oskarshamns kommun har genom hela processen tagit ansvar och skapat förutsättningar för ett system för omhändertagande av det svenska kärnkraftsprogrammet avfall. Även om kommunernas arbete till stor del finansierats av Kärnavfallsfonden, innebär hanteringen av frågan undanträngningseffekter i den kommunala organisationen. Det ställer stora krav på värdkommunerna i form av kunskapsuppbyggnad, tid och engagemang. Idag är kunskapsläget högt i kommunerna men en utdragen process utan tillkommande ny information kan göra det svårt att upprätthålla såväl kunskapsläge som intresse och engagemang.