



Svensk Kärnbränslehantering AB
Box 5864
102 40 STOCKHOLM

Tidigt samråd och fråga om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) inför tillståndsprövning enligt miljöbalken och lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet avseende ett eventuellt djupförvar för använt kärnbränsle vid Simpevarp, Oskarshamns kommun.

LÄNSSTYRELSENS BESLUT

Länsstyrelsen beslutar, enligt 6 kap. 4 § miljöbalken, att verksamheten avseende ett eventuellt djupförvar för använt kärnbränsle inom det av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) föreslagna området vid Simpevarp, Oskarshamns kommun, kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Vid detta avgörande har länsstyrelsen utgått från bestämmelserna i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar med tillhörande bilaga 1, i vilken verksamheten klassificeras med SNI-kod 90.004-4.

Detta beslut får inte överklagas.

UPPLYSNINGAR

Länsstyrelsen erinrar om att utökat samråd med miljökonsekvensbedömning enligt 6 kap. 5 § miljöbalken (1998:808) ska hållas av den som avser att bedriva verksamheten. Sådant utökat samråd ska hållas med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska genomföras innan ansökan om tillstånd jämte miljökonsekvensbeskrivning ges in för prövning.

REDOGÖRELSE FÖR ÄRENDET

Med utgångspunkt i vad som är föreskrivet enligt 6 kap. 4 § miljöbalken har SKB genomfört tidigt samråd bland annat enligt följande.

Skriftligt underlag för tidigt samråd inkom till länsstyrelsen den 7 maj 2001. Samråd med länsstyrelsen har ägt rum den 9 oktober 2001.

Samrådsmöte med särskilt berörda och länsstyrelsen har hållits den 10 januari 2002 på Figeholms fritid & konferens i Figeholm.

Skriftlig inbjudan till mötet inklusive uppgifter om verksamheten m.m. hade dessförinnan skickats ut till de av SKB bedömda särskilt berörda, d.v.s. de fastboende, markägare, hyresgäster och fritidsboende som finns inom det c:a 50 km² stora kandidat område, som är aktuellt för genomförande av platsundersökningar, samt till boende i kandidat områdets närmaste omgivningar.

Inbjudan till samrådsmötet den 10 januari 2002 var införd i Oskarshamns-Tidningen och Nyheterna den 20 december 2001 och den 5 januari 2002, med påminnelser i samma tidningar den 9 januari 2002.

SKB:s samrådsredogörelse (daterad den 24 januari 2002) inkom till länsstyrelsen den 28 januari 2002.

Samrådsunderlaget har sänts till Oskarshamns kommun, Statens Kärnkraftinspektion (SKI) och Statens Strålskyddsinstitut (SSI) för yttrande. Samtliga remissmyndigheter har inkommit med yttranden.

Inkomna yttranden har sänts till SKB för kännedom och ev. synpunkter.

YTTRANDEN

Oskarshamns kommun har anfört följande:

Uppförande av kärntekniska anläggningar ska enligt miljöbalken alltid omfattas av utökat samråd. Trots detta har det för kommunen varit viktigt att det tidiga samrådet genomförs med hög ambition så som gjorts med de särskilt berörda i Misterhultsområdet.

Den samrådsredogörelse som SKB presenterat redogör på ett korrekt sätt för de frågor som kom upp vid det tidiga samrådet. De flesta frågor har tagits upp i tidigare diskussioner under förstudien och beredningen av platsundersökningsbeslutet i kommunen. Det finns dock fler frågor och krav på utredningar i en miljökonsekvensbeskrivning vilka förutses tillkomma och detaljeras under det utökade samrådet.

Kommunen har genom beslut i fullmäktige sagt ja till att SKB får inleda en platsundersökning vid Simpevarp och ett angivet område väster därom. Kommunen vill fästa länsstyrelsens uppmärksamhet på de villkor som fullmäktige antagit i samband med detta beslut. Särskilt villkor 10, 11 och 12 berör underlaget för en miljökonsekvensbeskrivning. (Oskarshamns kommun, Kommunfullmäktige, sammanträdesprotokoll 2002-03-11)

Kommunen anser att den arbetsmodell som använts under förstudien – ”Oskarshamnsmodellen” – i stort sett fungerat väl. Kommunen avser att under platsundersökningsskedet fortsätta sitt aktiva deltagande.

Utgångspunkten för Oskarshamns kommun i kommande diskussioner är kommunens goda erfarenheter från MKB-Forum och de villkor som kommunfullmäktige i Oskarshamn ställt.

SKI har anfört följande:

SKI anser att det tidiga samrådet enligt miljöbalken (1998:808) för ett slutförvar av använt kärnbränsle i Oskarshamns kommun, dels genom anmälan till Länsstyrelsen i Kalmar län och dels genom det möte som hölls den 10 januari 2002 med de enskilt särskilt berörda, uppfyller de krav som anges i 6 kap. miljöbalken.

SKI anser vidare att den samrådsredogörelse Svensk Kärnbränslehantering AB lämnat till Länsstyrelsen i Kalmar län är tillräckligt underlag för länsstyrelsens beslut om betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 4 § miljöbalken.

SSI har anfört följande:

SSI konstaterar att enligt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar och i bilaga 1 till förordningen anges de verksamheter som alltid ska anses medföra betydande miljöpåverkan. Av bilagan framgår att anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av använt kärnbränsle, kärnavfall eller annat radioaktivt avfall är sådan verksamhet (SNI kod 90.004-4).

Av reglerna om samråd i miljöbalken framgår vidare att ett förfarande med miljökonsekvensbedömning ska genomföras för verksamheter som innebär betydande miljöpåverkan. Vid ett sådant förfarande ska verksamhetsutövaren samråda med bl.a. berörda statliga myndigheter, (6 kap. 5 § MB). Detta samråd ska bl.a. omfatta det närmare innehållet och utformningen av MKB:n.

SSI avser att – efterhand som lokaliseringsprocessen fortskrider – i samrådförfarandet med SKB närmare ange de krav på redovisning som behövs för en tillräckligt uttömmande miljökonsekvensbeskrivning ur strålskyddssynpunkt.

SKB:s FÖRSLAG

SKB:s samlade redovisning samt inkomna synpunkter från de berörda närboende liksom SKB:s svar på de frågor som ställts under samrådsskedet finns redovisade i samrådsredogörelsen.

Av underlagsmaterialet för det tidiga samrådet framgår att den föreslagna verksamheten avser en anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle enligt den s.k. KBS-3 metoden. Det kandidat område som är aktuellt för platsundersökningar, avseende ett eventuellt djupförvar för använt kärnbränsle vid Simpevarp, är cirka 50 km² stort och ger enligt SKB möjligheter till alternativa lägen för ett djupförvar i berg inom området.

SKB har även förslagit ett motsvarande, ca 10 km² stort kandidat område för platsundersökningar vid Forsmark i Östhammars kommun, vilket är föremål för motsvarande samrådsförfarande.

ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER FÖR LÄNSSTYRELSENS ÖVER- VÄGANDEN

Av 1, 2 och 5 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet tillsammans med förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet framgår att det planerade slutförvaret för använt kärnbränsle och kärnavfall fordrar regeringens tillstånd enligt kärntekniklagen. Av 24 § kärnteknikförordningen framgår att prövningen ska inledas med att Statens kärnkraftinspektion bereder ärendet och avger sitt yttrande till regeringen.

Det kan i detta sammanhang noteras att Statens strålskyddsinstitut, enligt 14 § strålskyddsförordningen (1988:293) prövar frågor om villkor enligt 27 § strålskyddslagen i fråga om kärnteknisk verksamhet.

Enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får regeringen föreskriva förbud mot att bedriva vissa miljöfarliga verksamheter utan tillstånd. De verksamheter som härigenom fordrar tillstånd framgår av 5 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Av bilaga till denna förordning framgår att ”anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av använt kärnbränsle, kärnavfall eller annat radioaktivt avfall enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller strålskyddslagen (1988:220)” – med SNI-kod 90.004-4 – är tillståndspliktig enligt 9 kap. miljöbalken. Bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anger prövningsnivå A, som enligt 6 § första stycket samma förordning innebär att tillståndsfrågan ska prövas av Miljödomstolen.

Av 17 kap. 1 § sjätte punkten miljöbalken framgår att regeringen även ska pröva tillåtligheten (inklusive lokaliseringen) enligt miljöbalken av verksamheten. Av 21 kap. 7 § första stycket miljöbalken följer att Miljödomstolen ska bereda ärendet och avge sitt yttrande till regeringen före regeringens prövning samt genomföra tillståndsprövningen i övrigt, vilken får avse prövning av frågor om verksamhetens närmare utformning, utsläppsvillkor m.m.

Sammantaget innebär detta att anläggandet av ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall fordrar tillstånd både enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och miljöbalken samt att tillståndsprövningarna görs av regeringen. I ansökningarna om tillstånd ska en miljökonsekvensbeskrivning ingå. Detta framgår av bestämmelserna i 5 b § tredje stycket lagen om kärnteknisk verksamhet respektive 6 kap. 1 § miljöbalken. Kraven på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och hur en sådan tas fram genom samråd med berörda myndigheter, organisationer, sakägare och allmänhet regleras i båda fallen av bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken. Det principiella kravet på miljökonsekvensbeskrivningen är alltså detsamma både för ansökan om tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet och ansökan om tillåtlighet/tillstånd enligt miljöbalken. Med hänsyn till detta gemensamma krav bör sökanden i detta sammanhang lämna en gemensam miljökonsekvensbeskrivning som upprättats genom samordnade samråd.

En sådan miljökonsekvensbeskrivning ska, enligt bestämmelserna i 6 kap. 7 § första stycket miljöbalken, bland annat innehålla en redovisning med avseende på konsekvenserna av alternativa platser och alternativa utformningar (inklusive nollalternativet, som innebär att anläggningen inte kommer till stånd). Likaså ska valet av plats motiveras.

SÄRSKILDA KRAV PÅ TIDIGT SAMRÅD

Enligt 6 kap. 4 – 6 §§ miljöbalken gäller att sökanden ska ha samråd med berörda ”i god tid” och ”i behövlig omfattning” innan en ansökan med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Samrådet ska inledas med att sökanden bjuder in länsstyrelsen och ”enskilda som kan antas bli särskilt berörda” till tidigt samråd.

Enligt propositionen 1997/98:45 (del 2 sid. 57) avses med enskilda som kan antas bli särskilt berörda ”framförallt närboende och andra som kommer att bli berörda, i många fall kommer dessa också att vara sakägare”. Av propositionen framgår också att ”enskilda som kan antas bli särskilt berörda omfattar inte en bredare allmänhet”. Exempelvis bör man enligt länsstyrelsernas i Uppsala, Södermanlands och Kalmar län (nedan kallad ”Länsstyrelsegruppen”) gemensamma bedömning¹ räkna med att följande tillhör gruppen enskilda som kan antas bli särskilt berörda: ”Fastighetsägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och verksamhetsutövare i närområdet. Av dessa bör man särskilt uppmärksamma de som ser eller hör anläggningen eller kan komma att påverkas av den på annat sätt (med beaktande av verksamheten som helhet och alla möjliga driftsituationer) samt de som bor eller har fastighet över anläggningen (t.ex. underjordsdelen av ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall) eller vid anläggningen (t.ex. ovanjordsdelen av ett sådant slutförvar). Det bör dock betonas att det ankommer på sökanden att avgöra hur gruppen enskilda som kan antas bli särskilt berörda lämpligen bör avgränsas.”

Kriterierna för tidigt samråd finns angivna i 6 kap. 4 § miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser ska länsstyrelsen och enskilda som kan antas bli särskilt berörda, före det tidiga samrådet, ha tillgång till uppgifter, i tillräcklig omfattning, om verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning samt dess förutsedda miljöpåverkan. Propositionen 1997/98:45 (del 2 sid. 58) anger att ”preliminära planer och beräkningar får utgöra underlag för samrådet”. – För att mottagarna skulle hinna ta del av underlaget inför tidigt samråd har Länsstyrelsegruppen föreslagit att materialet skulle hållas tillgängligt minst tre veckor innan samråd, t.ex. genom utskick eller genom annons i ortstidningarna.

Vid samrådet förutsätts sökanden registrera och i den fortsatta utredningen beakta de frågor, synpunkter och övriga uppgifter som framkommer. Sökanden bör bland

¹ Se PM 2000-11-07, dnr 22/00 (M 1999:A), *Frågor om samråd inför tillståndsprövning av slutförvar för använt kärnbränsle m.m.* – Promemoria utarbetad i samverkan mellan länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands och Kalmar län samt regeringens särskilde rådgivare inom kärnavfallsområdet (M 1999:A).

annat dokumentera hur, när och med vilka samråd har skett samt även vad som framkommit. Av redovisningen bör det även framgå hur inbjudan och förmedlande av information har skett samt i vad mån de berörda har givits rimlig tid att komma in med synpunkter. Denna dokumentation bör ingå i den samlade redovisning (samrådsredogörelse) av det tidiga samrådet som bör ges in till länsstyrelsen.

Efter det tidiga samrådet ska länsstyrelsen, efter initiativ från sökanden, besluta i fråga om den planerade verksamheten kan antas medföra betydande miljöpåverkan (6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken). Samrådsredogörelsen från sökanden utgör då underlag för länsstyrelsens beslut.

Enligt förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar med tillhörande bilaga 1 ("förteckning enligt 3 § första stycket förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar över verksamheter som alltid ska antas medföra betydande miljöpåverkan") samt klassificeringen av verksamheten enligt SNI-kod 90.004-4 ska det dock alltid antas att ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall kan medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen behöver därför inte bedöma den frågan när det tidiga samrådet avslutas i fråga om att uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle. Däremot ska länsstyrelsen bedöma om det tidiga samrådet har genomförts på ett föreskrivet sätt. Länsstyrelsens beslut bör därför innehålla en värdering av innehållet i och genomförandet av det tidiga samrådet som återges i samrådsredogörelsen mot bakgrund av de krav som ställs i 6 kap. 4 § miljöbalken.

Innan länsstyrelsen fattar sitt beslut om betydande miljöpåverkan ska yttrande i frågan begäras in från tillsynsmyndigheten i de fall denna inte är länsstyrelsen (6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken). Med "tillsynsmyndigheten" avses här tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken. Detta framgår av 26 kap. 3 § miljöbalken och 4 – 5 §§ förordningen [1998:900] om tillsyn enligt miljöbalken. – Det kan här noteras att Länsstyrelsen i Kalmar län själv är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för den kategori av verksamhet (slutförvar för använt kärnbränsle) som det nu är fråga om.

Samråd enligt 6 kap. miljöbalken sker samordnat, med syfte att det ska upprättas en gemensam miljökonsekvensbeskrivning för prövningar enligt miljöbalken och lagen om kärnteknisk verksamhet samt fastställande av villkor enligt strålskyddslagen. Därför kom Länsstyrelsegruppen (se ovannämnda PM 2000-11-07) fram till att det är lämpligt att länsstyrelsen även inhämtar yttrande från Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut, i egenskap av tillsynsmyndigheter enligt lagen om kärnteknisk verksamhet respektive strålskyddslagen. Länsstyrelsegruppen noterade också att det även kan vara lämpligt att länsstyrelsen håller övriga statliga centrala myndigheter (t.ex. Boverket och Naturvårdsverket), som kan antas bli berörda av utökat samråd, underrättade i detta skede om vad som framkommit under det tidiga samrådet.

I samband med beslutet, som innebär att betydande miljöpåverkan kan antas, får länsstyrelsen (enligt 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken) ställa krav på att även ”andra jämförbara sätt att nå samma syfte” ska redovisas när alternativa utformningar redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i annat land ska länsstyrelsen underrätta Naturvårdsverket om detta, enligt 6 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att länsstyrelsens beslut sätter punkt för det tidiga samrådet och att klassificeringen ”betydande miljöpåverkan” leder till att sökanden kan inleda utökat samråd med miljökonsekvensbedömning.

LÄNSSTYRELSEN BEDÖMNING

Med hänsyn till vad som angivits ovan under rubrikerna ”Allmänna utgångspunkter för länsstyrelsens överväganden” och ”Särskilda krav på tidigt samråd” finner länsstyrelsen att SKB har genomfört tidigt samråd avseende ett eventuellt djupförvar för använt kärnbränsle i överensstämmelse med bestämmelserna i 6 kap. 4 § miljöbalken.

Länsstyrelsen finner också att den föreslagna verksamheten motsvaras av SNI-kod 90.004-4 – ”anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av använt kärnbränsle, kärnavfall eller annat radioaktivt avfall enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet eller strålskyddslagen (1988:220)” – enligt bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Denna klassificering leder, enligt bestämmelserna i förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, till att verksamheten ska antas kunna medföra betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 4 § tredje stycket miljöbalken.

Detta innebär att miljökonsekvensbeskrivningen, som SKB ska upprätta, ska uppfylla de fordringar som anges i 6 kap. 7 § första stycket miljöbalken, det vill säga miljökonsekvensbeskrivningen ska bland annat innehålla en redovisning av alternativa platser och utformningar. – Som huvudalternativ för slutligt omhändertagande av det använda kärnbränslet från det svenska kärnkraftsprogrammet har SKB föreslagit ett geologiskt djupförvar enligt KBS-3 metoden. Av bilagor till SKB:s anmälan för tidigt samråd framgår att SKB uppmärksammar alternativ till KBS-3 metoden.

Utöver en redovisning och bedömning av realistiska alternativa metoder för slutligt omhändertagande av det använda kärnbränslet som ett avfall, inom ramen för miljökonsekvensbeskrivningen, har länsstyrelsen inte funnit att det föreligger skäl att ställa krav på en särskild redovisning av ”andra jämförbara sätt att nå samma syfte”, enligt 6 kap. 7 § andra stycket miljöbalken, när alternativa utformningar redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.

Som motiv till denna bedömning ser länsstyrelsen att möjligheten att nyttiggöra det använda kärnbränslet, som en resurs för produktion av elkraft, inte är realistisk med hänsyn till den svenska inställningen och lagstiftningen med avseende på kärnteknisk verksamhet. Ett sådant förfarande skulle förutsätta uppbyggnad och eventuellt även nya kärntekniska anläggningar.

Länsstyrelsen ser inte heller vid en förväntad, fortsatt teknikutveckling inom kärnavfallsområdet att det inom överskådlig framtid kan antas finnas tillgänglig teknik som helt skulle kunna eliminera behovet av ett långsiktigt förvar av högaktivt, långlivat avfall, som det använda kärnbränslet representerar.

Därmed kan enligt länsstyrelsens bedömning de krav, som behöver ställas på en bred alternativredovisning i miljökonsekvensbeskrivningen, utgå från bestämmelserna i 6 kap. 7 § första stycket fjärde punkten miljöbalken, som bland annat föreskriver en redovisning av alternativa platser och alternativa utformningar.

Denna bedömning kan jämföras med de uttalanden, i fråga om ”alternativa metoder”, som regeringen gjorde i regeringsbeslutet den 12 december 2002 avseende SKB:s FUD-program 2001. Regeringen erinrade om sitt tidigare uttalande att SKB bör ”fortsätta att bevaka teknikutvecklingen avseende olika alternativ för omhändertagande av kärnavfall inom ramen för FUD-programmen”. I detta beslut erinrade regeringen vidare om de bestämmelser om alternativredovisning i samband med att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas som finns i 6 kap. 7 § 4 miljöbalken. Regeringen framhöll även att enligt 6 kap. 5 § miljöbalken ska sökande upprätta en sådan beskrivning i samråd med länsstyrelsen samt med de övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Regeringen förutsatte uttryckligen ”att frågor om vilka alternativ som skall redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen blir föremål för ingående överväganden i samband med det föreskrivna samrådet”.

Länsstyrelsen bedömer även att det nu inte kan uteslutas att verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i annat land, vilket innebär att Naturvårdsverket ska underrättas enligt 6 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit länsrådet Färnhök, beslutande, länsassessor Enroth, länsarkitekt Widerström och byrådirektör Andersson, föredragande.

Ulf Färnhök

Sven Andersson

SÄNDLISTA

Kopia som en underrättelse enligt 6 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar till Naturvårdsverket

Kopia för kännedom till

Kommunstyrelsen i Oskarshamns kommun
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Oskarshamns kommun
Boverket
Naturvårdsverket
Statens kärnkraftinspektion
Statens strålskyddsinstitut
KASAM
Länsstyrelsen i Uppsala län

Internt

Lhövd, ulfa, svand, stsv, inwi, roen, anen