



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Mats Lindman
Tel: 018-19 52 73
Fax: 018-19 52 01
E-post: mali@c.lst.se

BESLUT

1 (9)

2004-01-19

Dnr. 525-14371-03

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 en eventuell inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle vid Forsmark, Östhammars kommun

Se bilagor
Se sändlista

LÄNSSTYRELSENS BESLUT

Länsstyrelsen beslutar, enligt 6 kap. 4 § miljöbalken, att verksamheten avseende en eventuell inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle inom det av Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) föreslagna området vid Forsmark, Östhammars 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 (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]).

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.

Samrådsmöte med särskilt berörda och länsstyrelsen har hållits den 29 oktober 2003 i informationsbyggnaden vid Forsmarks kärnkraftverk.

Inbjudan till mötet inklusive uppgifter om verksamheten m.m. hade dessförinnan skickats ut till de av SKB bedömda särskilt berörda, det vill säga de fastboende,



markägare, hyresgäster och fritidsboende som finns inom det kandidat område, som är aktuellt för genomförande av platsundersökningar för ett eventuellt djupförvar för använt kärnbränsle, eller inom kandidat områdets närmaste omgivningar, enligt karta i bilaga till inbjudan. Inbjudan m.m. hade även skickats ut till övriga fastboende, markägare, hyresgäster och fritidsboende inom cirka 10 kilometers avstånd från kandidat området (enligt karta).

Inbjudan till samrådsmötet den 29 oktober 2003 var införd i Upsala Nya Tidning och Östhammars Nyheter den 8 oktober 2003 samt den 23 oktober 2003 (Östhammars Nyheter) och 27 oktober 2003 (Upsala Nya Tidning).

Länsstyrelsen erhöll anmälan för tidigt samråd den 7 oktober 2003, genom SKB:s skrivelse (daterad den 6 oktober 2003, SKB:s reg.nr MKB/2003/12).

SKB:s samrådsredogörelse (daterad den 17 november 2003) inkom till länsstyrelsen den 19 november 2003.

Samrådsredogörelsen har den 5 december 2003 av länsstyrelsen remitterats till Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut för yttrande och till Boverket, Naturvårdsverket, Fiskeriverket (i Öregrund), Lokala säkerhetsnämnden vid de kärntekniska anläggningarna i Forsmark, Skogsvårdsstyrelsen Mälardalen, Kommunstyrelsen och Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Östhammars kommun samt till Upplandsstiftelsen för kännedom och eventuellt yttrande.

Statens kärnkraftinspektion, Statens strålskyddsinstitut, Skogsvårdsstyrelsen Mälardalen, Lokala säkerhetsnämnden vid de kärntekniska anläggningarna i Forsmark samt Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Östhammars kommun har inkommit med yttranden, se bilagor.

Dessa remissinstanser har inte haft några invändningar mot det genomförda samrådet med tillhörande samrådsredogörelse. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har dock anmärkt på att SKB:s ”Protokoll Tidigt samråd”, det vill säga samrådsredogörelsen, inte är justerat.

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 inkapsling av använt kärnbränsle enligt den s.k. KBS-3 metoden. Det föreslagna läget för anläggningen är inom Forsmarksverkets industriområde, inom detaljplan.

SKB:s förslag till en inkapslingsanläggning i Forsmark utgör alternativ till en lokalisering av en inkapslingsanläggning i anslutning till CLAB (centralt mellan-



lager för använt kärnbränsle) vid Simpevarp i Oskarshamns kommun, vilken 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 den planerade inkapslingsanläggningen för använt kärnbränsle 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 en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle 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 tillåtelse/tillstånd enligt miljöbalken. Med hänsyn till detta gemensamma krav bör sökanden, enligt



länsstyrelsens bedömning, 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 det så kallade 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”. 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”.

Vid samrådet förutsätts sökanden registrera och i den fortsatta utredningen beakta de frågor, synpunkter och övriga uppgifter som framkommer. – Enligt 22 kap. 1 § första stycket tredje punkten miljöbalken ska en ansökan innehålla uppgift om samtliga de samråd som skett (enligt 6 kap. 4-6 §§ miljöbalken). – Sökanden bör bland 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 typ av 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 en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle kan medföra en betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen behöver därför inte bedöma den frågan när det tidiga samrådet avslutas i fråga om att uppföra en inkapslingsanläggning 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 Uppsala län själv är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken för den kategori av verksamhet som det nu är fråga om.

Samråd enligt 6 kap. miljöbalken sker samordnat, med syfte att det ska upprättas en gemensam miljökonsekvensbeskrivning för provningar enligt miljöbalken och lagen om kärnteknisk verksamhet samt fastställande av villkor enligt strålskyddslagen.

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 utökad 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 en eventuell inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle vid Forsmark i Östhammars kommun, 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 medför, enligt 6 kap. 5 § miljöbalken, krav på utökad samråd med miljökonsekvensbedömning. I det utökade samrådet ska SKB ha samråd även med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning och förutsedda miljöpåverkan samt innehållet och utformningen av miljökonsekvensbeskrivningen

Den miljökonsekvensbeskrivning, som SKB ska upprätta efter det utökade samrådet, 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 i sitt tidigare beslut angående föreslaget slutförvar för använt kärnbränsle i Forsmark (se länsstyrelsens beslut om *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 Forsmark, Östhammars kommun, 2002-12-30, dnr 2420-6907-02*) 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 för ett sådant slutförvar.

Som motiv till denna bedömning såg 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 uppärbetning och eventuellt även nya kärntekniska anläggningar.

Länsstyrelsen såg 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 för ett slutförvar för använt kärnbränsle, 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 gör mot denna bakgrund motsvarande bedömning, i fråga om det aktuella förslaget till en inkapslingsanläggning i Forsmark, som länsstyrelsen tidigare gjorde i fråga om förslaget till ett slutförvar för använt kärnbränsle i Forsmark. Detta innebär således även i detta fall att de krav, som behöver ställas på en bred alternativredovisning i miljökonsekvensbeskrivningen för en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle, kan utgå från bestämmelserna i 6 kap. 7 § första stycket fjärde punkten miljöbalken, som bland annat föreskriver en redovisning av alternativa platser och alternativa utformningar.

Enligt dessa bestämmelser ska miljökonsekvensbeskrivningen bland annat innehålla en bedömning av konsekvenserna med avseende på alternativa lokaliseringar och alternativa utformningar av anläggningen eller verksamheten. Miljökonsekvensbeskrivningen ska även innehålla en bedömning av konsekvenserna om den föreslagna anläggningen inte kommer till stånd (det så kallade nollalternativet).

Som framgår ovan har SKB som huvudalternativ för slutligt omhändertagande av det använda kärnbränslet från det svenska kärnkraftsprogrammet föreslagit ett geologiskt djupförvar enligt KBS-3-metoden. En inkapslingsanläggning utgör en del av en sådan systemlösning. Detta innebär att en inkapslingsanläggning bör komma till stånd endast under förutsättning att ett djupförvar enligt KBS-3-metoden kan anläggas. Detta ställer krav på att en miljökonsekvensbeskrivning för inkapslingsanläggningen inte enbart beskriver konsekvenserna av verksamheten i denna anläggning, utan att hela djupförvarssystemet ingår i beskrivningen. Detta leder också till att frågan om alternativa utformningar, inklusive det så



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

8 (9)

2004-01-19

Dnr. 525-14371-03

kallade nollalternativet, måste omfatta hela djupförvarssystemet, inte enbart inkapslingsanläggningen.

Inkapslingsanläggningen kan komma att lokaliseras till en annan plats än vid djupförvaret. Detta ställer krav på separata tillståndsprövningar av de olika anläggningarna i detta djupförvarssystem. Lokaliseringen av inkapslingsanläggningen måste därför bli föremål för särskilda överväganden och motiv. SKB har i sitt underlag angivit att en alternativ lokalisering intill ett eventuellt slutförvar för använt kärnbränsle i Forsmark kommer att studeras i samband med slutförvarsärendet i Forsmark. Resultaten från de olika studerade lokaliseringalternativen ska enligt länsstyrelsens mening utgöra en del av det samlade underlag som ska ligga till grund för miljökonsekvensbeskrivningen för den föreslagna inkapslingsanläggningen.

Länsstyrelsen bedömer avslutningsvis 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 länsråd Henricsson, beslutande, chefsjurist Segerström, bitr. länsarkitekt Hellberg, avdelningsdirektör Bayard, miljövardsdirektör Sandin och avdelningsdirektör Lindman föredragande

Ulf Henricsson

Mats Lindman

BILAGOR

Kopia av

Statens kärnkraftinspektions yttrande 2003-12-19, ref. 15.1-031079

Statens strålskyddsinstitutets yttrande 2003-12-18, ref. 6222/3792/03

Naturverkets svar 2003-12-16, dnr 511-6646-03

Skogsvårdsstyrelsen Mälardalens yttrande 2004-01-09, dnr 424/03 4.49

Miljö- och hälsoskyddsnämndens arbetsutskott i Östhammars kommun, sammanträdesprotokoll 2004-07-01, § 3, beteckning 2003MHN692



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

BESLUT

9 (9)

2004-01-19

Dnr. 525-14371-03

SÄNDLISTA

Kopia som en underrättelse enligt 6 § förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar till

Naturvårdsverket

Kopia för kännedom till

Statens kärnkraftinspektion

Statens strålskyddsinstitut

Boverket

Naturvårdsverket

Fiskeriverket, Öregrund

Lokala säkerhetsnämnden vid de kärntekniska anläggningarna i Forsmark,

Östhammars kommun

Skogsvårdsstyrelsen Mälardalen

Kommunstyrelsen i Östhammars kommun

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Östhammars kommun

Upplandsstiftelsen

Kommunstyrelsen i Tierps kommun

Kommunstyrelsen i Älvkarleby kommun

KASAM, Statens råd för kärnavfallsfrågor

Länsstyrelsen i Kalmar län

Lhövd, UH, CS, SE, LS, KJE, MH, RS, MLi