

Nacka tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

Mål M 1333-11, Svensk Kärnbränslehantering AB, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, - deldom avseende Clab , bemötande

Med anledning av Mark- och miljödomstolens föreläggande, aktilaga 881, anför Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") följande.

1. Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande

Strålsäkerhetsmyndigheten ("SSM") framför i aktbil 877 att det finns en otydlighet i att SKB:s yrkanden i denna del av målet inte innefattar vattenverksamhet och hemställer att domstolen i det blivande tillståndet tydliggör att det allmänna villkoret innebär att de i ansökningshandlingarna redovisade åtgärderna beträffande reservsystem för kylning samt förstärkning av reservspädmätning av förvaringsbassängerna ska uppföras. SSM gör, med hänvisning till SKB:s uppgifter i tilläggs-MKB:n (Bilaga K:20) och den reviderade tekniska beskrivningen (Bilaga K:24), gällande att SKB:s åtaganden om reservsystem för kylning och reservspädmätning av förvaringsbassänger legat till grund för regeringens delbeslut om tillåtlighet för utökad lagring vid Clab och att tillkommande bortledning av grundvatten till följd av uppförandet av reservsystemet för kylning ingår i det som ska provas när ärendet nu gått tillbaka till domstolen.

SSM anser att lagring av mer än 8 000 ton kan påbörjas parallellt med uppförandet av de nya systemen men göras så snart som praktisk möjligt.

2. Prövningsrättsliga utgångspunkter

SSM:s yttrande väcker på nytt frågan om prövningens avgränsning och SKB hänvisar inledningsvis till vad SKB anför och klargjort i yttrandet den 23 december 2021 (aktbil 863), med följande tillägg.

I ett sent skede av regeringens handläggning av SKB:s ansökan – sedan reaktorinnehavarna påtalat risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel om lagret av använt kärnbränsle i Clab blir fullt – väckte regeringen frågan om att bryta ut den del av prövningen som avser utökad lagring i Clab för särskilt delavgörande. SKB motsatte sig en sådan uppdelning och anförde bland annat följande i yttranden den 30 juli och 13 augusti 2021. Yttrandena bifogas, Bilaga 1 och Bilaga 2.

SKB har konsekvent anfört att tilläggsyrkandet om utökad lagring i Clab ska ses som en integrerad del av tillståndsprövningen enligt miljöbalken av anläggningarna i det sammanhängande systemet med lagring, inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Yrkandet om utökad lagring i Clab har alltså aldrig varit avsett att fungera som en fristående ansökan som resulterar i ett grundtillstånd enligt miljöbalken som ska "stå på egna ben". Inte heller vid mark- och miljödomstolens huvudförhandling diskuterades frågan om hur ett tillstånd enbart till utökad lagring i Clab skulle utformas och avgränsas i förhållande till SKB:s ansökan i övrigt. Domstolen har inte heller berört frågan i sitt yttrande till regeringen.

SKB:s projektering av åtgärder vid Clab har utgått från att åtgärder kan vidtas integrerat med bygg- och anläggningsåtgärder för Clink. Det har inte varit aktuellt för SKB att utreda vilka åtgärder som kommer att vidtas för en långsiktigt utökad lagring med bortseende från åtgärder för inkapsling.

SKB klargjorde alltså att ansökningshandlingarna inte innehåller underlag för beslut om villkor m.m. vid en tillståndsprövning som avgränsas på det sätt som regeringen övervägde. SKB klargjorde samtidigt att SKB inte hade gjort några åtaganden om ytterligare åtgärder (förutom åtgärder för mer yteffektiv lagring, se nedan) kopplat till en tillståndsprövning enbart av utökad lagring i Clab.

Genom regeringens beslut att gå vidare och dela upp prövningen med ett särskilt delavgörande för ökad lagring i Clab, har regeringen ansett att vad SKB anför om prövningsunderlaget inte utgjort hinder för uppdelningen. Detta innebär att den efterföljande tillståndsprövningen hos domstolen kommer att baseras på ett ansökningsunderlag som i alla delar inte är anpassat för den prövning som ska göras.

Det som nu är föremål för domstolens prövning är ett tillstånd till utökad lagring i befintligt Clab. Tillståndet ska stå på "egna ben" vilket innebär att det vid prövningen ska bortses från att anläggningen i ett senare skede kan komma att kompletteras med åtgärder för inkapsling av använt kärnbränsle. De villkor som ska föreskrivas för tillståndet måste harmoniera med dessa prövningsförutsättningar. Det gäller även beträffande det allmänna villkoret och de uppgifter och åtaganden som kan intolkas i det.

Det som nu redovisats utgör rättslig utgångspunkt för den tillstånds- och villkorsprövning som domstolen nu ska göra. Det utgör också den rättsliga utgångspunkten för den fortsatta stegvisa prövning som SSM ska göra med anledning av regeringens deltillstånd till utökad lagring i Clab enligt kärntekniklagen.

3. Ansökningsunderlaget vad gäller den av SSM väckta frågan

Enligt vad som anförts ovan är den rättsliga utgångspunkten för domstolens prövning att det nu ska meddelas ett tillstånd till utökad lagring vid Clab och att det vid prövningen ska bortses från att Clab senare kan komma att kompletteras med anläggningar för inkapsling. Prövningen kommer att baseras på ett underlag som inte i alla delar är anpassat för en sådan prövning.

SKB:s tilläggsansökan om utökad lagring framställdes i mars 2015 som en integrerad del av den samlade prövningen av anläggningar i det sammanhängande systemet för lagring, inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Yrkandet om utökad lagring avsåg såväl befintliga

Clab som blivande Clink. I tilläggsansökan uppgav SKB att det planerades ytterligare åtgärder i Clink för att uppfylla de högre strålsäkerhetskrav som aviserats för nya kärntekniska anläggningar. SKB uppgav samtidigt att Clab uppfyller de krav som gäller för befintliga kärntekniska anläggningar även vid en utökad lagring till 11 000 ton använt kärnbränsle¹. SKB vill framhålla att tilläggs-MKB:n i Bilaga K:20 och den reviderade tekniska beskrivningen i Bilaga K:24 utgör underlagshandlingar för SKB:s yrkande om utökad lagring. Clab och Clink beskrivs i tilläggsansökan och underlagshandlingarna som två olika anläggningar med olika kravbilder.

De hänvisningar som SSM gör till dessa handlingar – sid 22-23 och figur 5-3 i Bilaga K:20 samt sid 25 och 26 i Bilaga K:24 – avser avsnitt i handlingarna som handlar om Clink. De åtgärder som åskådliggörs i figur 5-3 i Bilaga K:20 utgör exempelvis påbyggnader på tillkommande anläggningar för inkapsling.

I ansökningshandlingarna har SKB redovisat att det ökade lagringen kan åstadkommas genom åtgärder för yteffektivare lagring av använt kärnbränslet och hårdkomponenter. SKB har också redovisat att det befintliga kylsystemet i Clab har moderniserats så att det är dimensionerat för att kunna hantera resteffekt från en lagring av 11 000 ton använt kärnbränsle.² I övrigt har SKB inte redovisat några åtgärder som inte kopplar till en tillkommande inkapsling och Clink. Det förklaras av att sådana åtgärder har utretts och projekterats som ett led i att uppfylla de högre strålsäkerhetskrav som bedömts gälla för Clink som ny kärnteknisk anläggning. SKB har inte utfört något projekteringsarbete för ytterligare sådana åtgärder enbart i befintligt Clab, dvs. med förutsättningen att det inte kommer att tillkomma anläggningar för inkapsling.

Slutsatsen av vad SKB anför ovan är att SKB, utöver vad som anförts ovan om yteffektivare lagring, inte har gjort några åtaganden om ytterligare åtgärder i den prövning som det nu är fråga om. SKB har inte heller redovisat något underlag för en villkorsprövning av sådana åtgärder. SSM:s förslag till förtydligande av det allmänna villkoret har inte beaktat detta.

4. Ytterligare åtgärder i den prövning som nu ska göras

SSM för genom aktbil 877 fram ett krav på att villkor om ytterligare säkerhetsrelaterade åtgärder ska föreskrivas i tillståndet till utökad lagring i Clab. Som SKB redovisat ovan finns det i nuläget inget underlag för att föreskriva sådant villkor.

SKB bedriver ett kontinuerligt arbete för att hålla strålsäkerheten på hög nivå i sina kärntekniska anläggningar. Genom säkerhetsredovisningar (SAR), vilka godkänns av SSM, säkerställs att gällande säkerhetskrav är uppfyllda. SKB värderar kontinuerligt behov av att genomföra åtgärder som relaterar till säkerheten i anläggningarna. Arbetet konkretiseras genom handlingsplaner och åtgärder genomförs normalt löpande inom ramen för den berörda anläggningens befintliga tillstånd. Ett exempel på en sådan löpande åtgärd är den modernisering av kylsystemet som nämnts ovan. Moderniseringen har arbetats in i gällande SAR som godkänts av SSM. SKB har dock inte analyserat behov, omfattning och inriktning på ytterligare åtgärder i Clab utifrån den högre kravnivå som gäller för nya kärntekniska anläggningar. Som anförts ovan uppgav SKB i tilläggsansökan från mars 2015 att Clab uppfyllde gällande krav även vid ökad inlagring av använt kärnbränsle.

¹ Sid 10 i SKB:s komplettering III rubricerad "Förändringar i Clink och tilläggsyrkande för utökad lagring", daterad den 30 mars 2015 (aktbil 312-313)

² Sid 13 i SKB:s komplettering III (aktbil 312) och sid 7 i SKB:s yttrande den 15 december 2021 (aktbil 858).

Om SKB nu skulle utföra projekteringsarbete för ytterligare åtgärder i Clab utifrån förutsättningen att det inte tillkommer anläggningar för inkapsling, torde det vara ytterst osannolikt att SKB skulle förorda åtgärder med den utformning som åskådliggjorts i figur 5-3 i Bilaga K:20 (där åtgärderna utgör påbyggnader på tillkommande inkapslingsdelar). Vid bortseende från tillkommande anläggningar för inkapsling torde den naturliga utgångspunkten för projekteringen snarare vara att söka lösningar med anläggningsdelar som inte kräver omfattande undermarksarbeten (borrning och sprängning) i omedelbar anslutning till de befintliga förvaringsbassängerna.

SKB bedömer att ett omsorgsfullt utrednings- och projekteringsarbete för ytterligare sådana åtgärder, utifrån de förutsättningar som gäller för prövningen, skulle ta åtminstone två år att genomföra. Först därefter kommer det att finnas ett tillförlitligt underlag för att domstolen ska kunna föreskriva villkor om sådana åtgärder.

Skulle domstolen finna det påkallat att föreskriva villkor om ytterligare säkerhetsrelaterade åtgärder för det blivande tillståndet till utökad lagring i Clab, måste alltså frågan skjutas upp under en provotid.

5. Omständigheter att beakta vid villkorsprövningen

Som SKB utvecklat ovan är den rättsliga utgångspunkten för prövningen att det blivande tillståndet till utökad lagring i Clab ska stå ”på egna ben” i den mening att prövningen ska ske med bortseende från senare tillkommande anläggningsdelar för inkapsling och Clink. Det blivande tillståndet kommer att avse den nuvarande och framtida verksamheten i Clab med en högsta lagring av 11 000 ton använt kärnbränsle. Tillståndet kommer att ersätta tidigare meddelade miljö-tillstånd till verksamheten i Clab. Detta talar för att det kan finnas skäl att föreskriva en omfattande villkorskatalog för tillståndet.

Enligt SKB:s uppfattning bör behovet av omfattande villkor bedömas även utifrån hur lång tid som tillståndet i praktiken kommer att gälla för verksamheten. Om ett tillstånd kan förutses gälla endast under en begränsad tidsperiod tillkommer nämligen processekonomiska aspekter som kan medföra att behovet minskar. Det gäller särskilt beträffande villkor som kan föreskrivas först senare efter en provotid. Behovet av omfattande villkor bör ytterst avgöras efter vad som är ändamålsenligt och rimligt i det enskilda fallet.

Vid prövning av behovet av omfattande villkor för tillståndet till utökad lagring i Clab anser SKB att följande omständigheter särskilt bör beaktas.

- Regeringen har i beslut den 27 januari 2022 (aktbil 869) lämnat tillåtlighet för Clink. Enligt domstolens beslut den 23 februari 2022 (aktbil 871) kommer SKB att ge in underlag för den fortsatta tillståndsprövningen av Clink under första halvåret 2023, alltså om ungefär ett år. Det blivande tillståndet till Clink kommer att avse a) den fortsatta och utökade lagringen i befintliga förvaringsbassänger, b) åtgärder för inkapsling, samt c) den fortsatta integrerade verksamheten i Clink. Som SKB angett i inlagan den 15 februari 2021 (aktbil 870) kommer det blivande tillståndet till Clink att ersätta det tillstånd till Clab som det nu är fråga om. Detta innebär att det nu aktuella tillståndet till Clab i praktiken kommer att gälla för verksamheten endast under några år och i vart fall under en i sammanhanget begränsad tid.
- Inlagringstakten är 200-300 ton/år (räknat som uran) vilket innebär att verksamheten kommer att regleras genom det blivande tillståndet till Clink långt innan lagringen när-

mar sig 11 000 ton.

- De utredningar som skulle behöva utföras inom ramen för en provotid enligt ovan kommer att vara inriktade på ytterligare åtgärder i Clab, alltså åtgärder som ska vidtas utan beaktande av att Clab i framtiden kommer att kompletteras med anläggningsdelar för inkapsling. Som utvecklats ovan utgör det helt nya projekteringsförutsättningar och arbetet kommer att ta omfattande resurser i anspråk. Provotidsredovisning bedöms kunna ges in till domstolen tidigast två år efter meddelat tillstånd.

Mot bakgrund av ovannämnda omständigheter ifrågasätter SKB att det är processekonomiskt försvarbart att ålägga SKB att utföra ett omfattande utrednings- och projekteringsarbete för ett tillstånd och för driftsförhållanden som kommer att gälla endast under en begränsad tid. SKB anser att det är mer ändamålsenligt och rimligt att villkorsprövningen av ytterligare åtgärder i befintlig förvaringsdel sker inom ramen för den kommande tillståndsprövningen avseende Clink. Det kommande tillståndet till Clink kan förväntas gälla under lång tid framöver.

SKB föreslår därför att domstolen avstår från att reglera frågan i tillståndet till utökad lagring i Clab.

6. Betydelsen av yrkad grundvattenbortledning m.m.

SKB har i inlagan den 15 december 2021 (aktbil 858) angett att den utökade lagringen i Clab kan åstadkommas utan tillkommande anläggningar som måste länshållas genom grundvattenbortledning. SSM anser att det är en otydlighet att SKB:s yrkanden i denna delen av målet inte innefattar vattenverksamhet.

Ansökningsunderlaget för utökad lagring i Clab innehåller, förutom åtgärder för en mer yteffektiv lagring, inte några uppgifter eller åtaganden om ytterligare åtgärder, inte heller några uppgifter om tillkommande vattenverksamhet i form av grundvattenbortledning. Uppgifterna i dessa avseenden relaterar till Clink. SKB ser likväl ett behov av följande klargörande redan nu, även om det har bäring på den senare tillståndsprövningen av Clink.

Det arbete som SKB bedriver för att hålla strålsäkerheten i anläggningarna på hög nivå utgår från analyser av olika händelser och hur man genom olika åtgärder kan förebygga att händelserna inträffar eller lindra konsekvenserna ifall de ändå skulle inträffa. Åtgärdsanalysen innehåller en sammanvägning av en mängd olika aspekter, såsom exempelvis vilken typ av risk som ska åtgärdas, strålsäkerhet, miljöpåverkan, arbetsmiljö, resurshushållning m.m.

I ansökningshandlingarna har SKB valt att redovisa tillkommande anläggningar som referensutformning med konceptuell beskrivning av en möjlig utformning av hur ett önskat ändamål kan tillgodoses. SKB har framhållit att det fortsatta förberedelse- och projekteringsarbetet kan leda fram till andra tekniska lösningar eller utformningar som på ett bättre sätt bedöms uppfylla det önskade ändamålet. SKB:s redovisning av en referensutformning utesluter alltså inte andra utformningar eller tekniska lösningar. Detta synsätt harmonierar med miljöbalkens allmänna hänsynsregler och det innebär att SKB senare under prövningens gång kan komplettera ansökningsunderlaget med andra eller alternativa utformningar eller tekniska lösningar för att tillgodose ett givet ändamål.

I sitt yttrande till regeringen (aktbil 842) godtog domstolen (sid 172) SKB:s beskrivning och anförde för egen del:

”Ett tillstånds omfattning har samband med det allmänna villkoret. Det av SKB föreslagna allmänna villkoret innebär att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad SKB uppgett eller åtagit sig i målet. När man i framtiden ska bedöma vad ett tillstånd omfattar kommer man därför att behöva utgå från samtliga ansökningshandlingar samt vad SKB uppgett i bemötanden, vid huvudförhandlingen och hos regeringen.”

SKB uppfattar domstolens uttalande så, att det efter regeringens tillåtlighetsbeslut finns möjlighet för SKB att komplettera ansökningsunderlaget med redovisning av andra åtgärder, andra tekniska lösningar eller en andra anläggningsutformningar så länge det som redovisas tillgodoser samma ändamål som referensutformningen i ansökningshandlingarna.

När det specifikt gäller ytterligare åtgärder i Clink för att uppfylla de högre krav som aviserats för nya kärntekniska anläggningar, har SKB i ansökningsunderlaget (figur 5-3 i Bilaga K:20), utifrån en bedömd kravbild, åskådliggjort en referensutformning med vissa anläggningar i ett visst läge. Redovisningen utesluter inte att SKB senare under prövningens gång kan redovisa andra åtgärder eller anläggningar som tillgodoser kravbilden. Redovisningen utesluter inte heller att SKB kan redovisa en uppdaterad, mer relevant kravbild och åtgärder som tillgodoser den uppdaterade kravbilden.

Yrkandet om vattenverksamhet ger SKB en rätt, men inte skyldighet, att för Clink välja den tekniska lösning som redovisats som referensutformning i ansökningshandlingarna. SKB:s fortsatta projekteringsarbete för Clink har resulterat i att SKB numera ser en möjlighet att välja en annan teknisk lösning än den som redovisats i figur 5-3 i Bilaga K:20. Detta kommer att redovisas närmare i den kommande tillståndsprövningen av Clink.

Stockholm/Malmö den 31 mars 2022

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom



Per Molander
(enligt fullmakt)



Martin Johansson
(enligt fullmakt)