

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, - yttrande om provotider i deldom om utökad lagring i Clab

1. Inledning

Mark- och miljödomstolens föreläggande den 19 april 2022 (aktbil 903) återopas.

Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") redovisar nedan förslag på provotidsförfaranden och utredningsvillkor i frågor som väckts av Strålsäkerhetsmyndigheten ("SSM") och Naturvårdsverket. Redovisningen innebär inte någon ändring av den inställning till provotidsförfaranden som SKB redovisat i yttrandena den 31 mars och 6 april 2022 (aktbilagorna 892 och 897). När det gäller dagvatten och kylvatten hemställer SKB att domstolen, i stället för provotidsförfaranden, överväger bemyndigande till berörd tillsynsmyndighet i enlighet med vad som utvecklas närmare nedan under avsnitt 3 och 5.

SKB lämnar avslutningsvis även en allmän kommentar till vad SSM anfört i yttrandet den 11 april 2022 (aktbil 898).

2. Ytterligare säkerhetshöjande åtgärder

Inom ramen för löpande åtgärder de senaste åren har det befintliga systemet för bortförsel av resteffekt i Clab moderniserats och gjorts mer störningståligt och robust. Åtgärderna har medfört att systemets kapacitet att leda bort termisk resteffekt från förvaringsbassängerna höjts till 12 MW, vilket innebär att systemet är anpassat för en inlagring av 11 000 ton använt kärnbränsle. Anläggningen är sedan ursprunglig konstruktion försedd med ett oberoende system för reservspädmattning som vid behov kan kopplas till extern vattenkälla. Anläggningen och åtgärderna har godkänts av SSM inom ramen för gällande säkerhetsredovisning (SAR).

I SKB:s analyser för en total inlagring av 11 000 ton använt kärnbränsle visas att det finns goda marginaler till gällande acceptanskriterier för eventuella utsläpp till omgivningen. En ökning av inlagringen med 3 000 ton använt kärnbränsle, från dagens tillåtna nivå 8 000 ton, har endast viss påverkan på utsläpp vid osannolika händelser. Dessa analyser, precis som analyserna för gällande tillstånd om 8 000 ton använt kärnbränsle, utgår från en resteffekt om 12 MW, vilket utgör den maximala resteffekt som förväntas vid inlagring av 11 000 ton använt kärnbränsle.

I prövningen av utökad inlagring i Clab har SSM rest frågan om ytterligare förstärkning av resteffektbortförslin. SSM har också rest frågan om komplettering av befintligt system för spädmattning med ett reservsystem.

Som SKB framhållit i tidigare inlagor innehåller ansökningshandlingarna inget underlag för beslut om sådana ytterligare åtgärder vid den prövning som nu ska göras, dvs. i ett tillstånd till Clab som ska stå på egna ben och där det ska bortses från tillkommande anläggningsåtgärder för inkapsling. Det underlag som SKB hittills redovisat i målet avser referensutformningar av åtgärder som projekterats för att vidtas integrerat med anläggningsåtgärder för inkapsling. Prövningsunderlaget tar alltså sikte på domstolens kommande tillståndsprövning av Clink.

Enligt kärntekniklagen åligger det SKB att ”fortlöpande och systematiskt värdera, verifiera och, så långt det är möjligt och rimligt, förbättra säkerheten i verksamheten och vid anläggningar där verksamheten bedrivs”. Av den anledningen motsätter sig SKB inte att utreda förutsättningarna för ytterligare skyddsåtgärder rörande strålsäkerhet i Clab, exempelvis ytterligare förstärkning av resteffektbortförelsen. SKB vidhåller dock sin grundinställning att den typen av omfattande utredningar av processekonomiska skäl i första hand bör utföras inom ramen för prövningen av Clink.

Skulle domstolen anse att frågan om sådana åtgärder ska ingå redan nu i prövningen av Clab behöver frågan därför skjutas upp under en provotid enligt 22 kap. 27 § miljöbalken.

Enligt SKB:s uppfattning bör utgångspunkten för utredningsarbetet under en provotid enligt ovan vara att söka ändamålsenliga lösningar som står sig över tid och som inte behöver ändras eller anpassas vid tillkommande anläggningsåtgärder för inkapsling. Eftersom det nuvarande systemet för resteffektbortförelse är anpassat för en inlagring av 11 000 ton använt kärnbränsle bör utredningsarbetet först klargöra vilka ytterligare säkerhetsrelaterade vinster – och marginaler i förhållande till acceptanskriterierna – som bör eftersträvas i anläggningen, givet att Clab utgör en befintlig kärnteknisk anläggning. Med det som utgångspunkt bör SKB därefter utreda a) genom vilka åtgärder de eftersträlvade vinsterna/marginalerna kan uppnås, samt b) de tekniska, miljömässiga och ekonomiska förutsättningarna för sådana åtgärder.

SKB:s arbete under en provotid bör lämpligen integreras med motsvarande arbete som SKB kommer att utföra inom ramen för det kärntekniska regelverket. Arbetet bör därför samordnas med SSM som berörd tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. SKB förutsätter att den fortsatta stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen fortgår under provotiden och SKB bör därför ges rätt att under provotiden vidta de åtgärder som SSM kan godta. Provotidsredovisningen kommer därvid att innehålla uppgift om såväl vidtagna som planerade åtgärder samt i vilken mån åtgärder har godkänts av SSM enligt det kärntekniska regelverket.

Enligt SKB:s uppfattning bör provotidsredovisning enligt ovan med i förekommande fall förslag till slutliga villkor i frågan om ytterligare förstärkning av resteffektbortförelse och reservspädmattning kunna redovisas till domstolen senast två år från lagakraftvunnet avgörande. Enligt 22 kap. 27 § 2 st miljöbalken ska domstolen, om det är nödvändigt för att motverka olägenheter, meddela provisoriska föreskrifter om skyddsåtgärder att gälla under provotiden. SKB anser inte att det är påkallat med några sådana provisoriska villkor.

Ett provotidsförfarande enligt domstolens önskemål skulle därmed kunna utformas enligt följande:

Frågan om villkor för ytterligare förstärkning av systemet för bortförelse av resteffekt och reservspädmattning skjuts upp under en provotid. Under provotiden ska SKB, med löpande avstämningar med SSM, utreda a) vilka ytterligare säkerhetsrelaterade vinster och marginaler till acceptanskriterierna som bör eftersträvas i anläggningen, b) vilka åtgärder som kan vidtas för att uppnå dessa vinster/marginaler, samt c) de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för sådana åtgärder. Redovisning av utredningsarbetet, med uppgift om vidtagna och planerade åtgärder samt i förekommande fall förslag till slutliga villkor för ytterligare för-

stärkning av systemet för bortförsel av resteffekt eller reservspädmätning, ska ges in till domstolen senast två år från lagkraftvunnen tillståndsdom.

3. Dagvatten

Den befintliga dagvattenhanteringen inom Clabs verksamhetsområde är utformad så att dag- och regnvatten från vissa delytor samlas upp i ledning eller bäckfåra och avleds till havet medan dag- och regnvatten från andra delytor infiltreras i mark.

SKB har i målet åtagit sig att anlägga en dagvattendamm för rening av dagvatten som avleds till havet. Som utvecklats i tidigare inlagor har dammen projekterats för att anläggas i samband med anläggningsåtgärder för inkapsling. Det bärande motivet för detta är att verksamhetsområdet då kommer att utökas för att ge plats åt tillkommande ovanmarksanläggningar. Tillkommande undermarksanläggningar kommer dessutom att ge upphov till ett ökat flöde av läns hållningsvatten, som avses anslutas till den ledning som avbördar dag- och regnvatten till havet. Den framtida verksamheten vid Clink medför alltså andra förutsättningar för dagvattenhanteringen än de som gäller för verksamheten i den befintliga anläggningen.

Oskarshamns kommun och Länsstyrelsen har godtagit SKB:s förslag, att frågan om dagvattenhanteringen och dagvattensystemets framtida utformning kan anstå till den kommande tillståndsprövningen av Clink. Naturvårdsverket har dock ansett att det redan nu, i tillståndet till Clab, bör föreskrivas villkor om dagvattenhanteringen och den nya dagvattendammen.

SKB vill framhålla att åtagandet om att anlägga en ny dagvattendamm kopplar till inkapslingen och de ändrade förutsättningar som den medför för dagvattenhanteringen. Utökningen av lagringskapacitet i Clab innebär ingen förändring av befintliga verksamhetsytor. Diesalcistern förvaras invallat och transformatorstationer är utrustade med oljeavskiljare. Viss förorening kan uppkomma på körbara ytor. Det förekommer dock ingen verksamhet utomhus som förväntas medföra någon betydande förorening av dagvatten. Eftersom dagvattendammen kommer att projekteras för att anläggas först i samband med anläggningsåtgärder för inkapsling saknas underlag för domstolen att föreskriva slutliga villkor för dagvattenhanteringen i den befintliga anläggningen.

Om domstolen anser att frågan om dagvattenhanteringen bör regleras i ett tillstånd till Clab anser SKB i första hand att Länsstyrelsen bör bemyndigas att föreskriva villkor i frågan. Eftersom utökningen av lagringskapaciteten i Clab inte kommer innebära någon förändring av mängden dagvatten eller innehållet i detta bör hanteringen av dagvatten anses vara en sådan fråga av mindre betydelse som domstolen får överlåta till Länsstyrelsen att föreskriva villkor om.

I andra hand bör frågan skjutas upp under en prövotid enligt 22 kap. 27 § miljöbalken.

Arbetet under en prövotid enligt ovan skulle behöva klargöra flöde och föroreningsinnehåll i det dagvatten som avleds till havet samt de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna att rena detta dagvattenflöde genom sedimentation och eventuellt annan kompletterande rening enligt vad Naturvårdsverket anfört. Arbetet skulle även behöva klargöra hur en rening enligt ovan skulle dimensioneras och utformas. Arbetet under prövtiden skulle därmed ge ett mer tillförlitligt underlag för beslut huruvida en dagvattendamm eller annan typ av rening ska anläggas och hur en eventuell sådan skyddsåtgärd ska dimensioneras och utformas.

Utredningsarbetet bör bedrivas i samråd med Länsstyrelsen som berörd tillsynsmyndighet och redovisas till domstolen senast två år från lagakraftvunnet tillstånd. SKB anser inte att det är påkallat med någon provisorisk föreskrift rörande hanteringen av dagvatten under provotiden.

Ett provotidsförfarande enligt domstolens föreläggande skulle därmed kunna utformas enligt följande:

Frågan om villkor för dagvattenhantering skjuts upp under en provotid. Under provotiden ska SKB i samråd med Länsstyrelsen utreda a) flöde och föroreningsinnehåll i dagvatten som avleds till havet, b) de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna att rena detta dagvattenflöde genom sedimentation och eventuellt annan kompletterande rening, samt c) hur sådan rening skulle utformas och dimensioneras. Redovisning av utredningsarbetet och i förekommande fall förslag till slutliga villkor för dagvattenhanteringen ska ges in till domstolen senast två år från lagakraftvunnen tillståndsdom.

4. Ekonomisk säkerhet

Naturvårdsverket anser att domstolen i tillståndet ska besluta om ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken om domstolen anser att lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) inte täcker återställningskostnaden för hela verksamhetsområdet.

Bestämmelsen i 16 kap. 3 § miljöbalken är fakultativ och ger domstolen rätt att i ett tillstånd föreskriva att verksamhetsutövaren ska ställa säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljöskada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. För att undvika dubbla säkerheter för samma åtgärd finns en tilläggsregel som anger att den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet ("finansieringslagen") inte behöver ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter.

Syftet med finansieringslagen är att finansiera en säker hantering och slutförvaring av kärnavfall, en säker avveckling och rivning av kärntekniska anläggningar samt viss forskning och utveckling inom kärnavfallsområdet. Finansieringslagstiftningen stipulerar en ordning där reaktorinnehavarna i samråd vart tredje år ska ge in en speciell kostnadsberäkning till Riksgäldskontoret för godkännande. Kostnadsberäkningen ligger sedan till grund för regeringens beslut om kärnavfallsavgifter. Kostnadsberäkningen ska innehålla åtgärder som ska säkerställas och uppskattade kostnader för åtgärderna. Om en åtgärd är inkluderad i kostnadsberäkningen ska fondmedel betalas ut för åtgärdens genomförande. Om det finns särskilda skäl får Riksgäldskontoret besluta om utbetalning av fondmedel även för åtgärder som inte ingått i kostnadsberäkningen.

I den senaste kostnadsberäkningen från 2019 ingår kostnader om sammanlagt 1 170 000 kr för avveckling av Clab och Clink. I beräkningen ingår den nedmontering och rivning som krävs för att avlägsna radioaktiva ämnen till sådana nivåer att friklassning kan ske. Kostnadsberäkningen innefattar även konventionell rivning och återställning av området där anläggningen legat. Efter rivning och friklassning planerar SKB att återfylla undermarksdelarna. Marken kommer att efterbehandlas till en nivå som krävs för fortsatt industriell användning, dvs. den markanvändning som är angiven i den för området gällande detaljplanen. Detta innebär att återställning som motiveras av miljöskäl kommer att finansieras genom medel som är säkerställda genom finansieringslagen.

Enligt vad som redovisats under avsnitt 3 ovan är det oklart om den nya dagvattendamm som Naturvårdsverket hänvisat till kommer att anläggas inom ramen för det nu aktuella tillståndet till

ökad lagring i Clab. Om dammen anläggs kommer SKB att tillse att kostnaderna för utrivning och återställning av den inkluderas i kommande års kostnadsberäkningar enligt finansieringslagstiftningen.

SKB anser sammanfattningsvis att de medel som säkerställs enligt finansieringslagen täcker alla rimliga och förutsebara återställningsåtgärder inom Clabs verksamhetsområde. Skulle domstolen trots detta anse att det behövs en ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken kan SKB konstatera att det saknas ett tillförlitligt underlag för ett beslut om sådan säkerhet. Frågan behöver i sådant fall skjutas upp under en provotid.

Under en provotid enligt ovan bör SKB utreda vilka återställningsåtgärder vid Clab som säkerställts och kommer att säkerställas genom finansieringslagstiftningen. I händelse av att någon återställningsåtgärd inte skulle anses därigenom säkerställd bör SKB utreda kostnaden för åtgärden. Arbetet bör bedrivas i samråd med Länsstyrelsen som berörd tillsynsmyndighet. Redovisning av utredningsarbetet med, i förekommande fall, förslag till a) belopp som behöver säkerställas enligt miljöbalken och b) formen av säkerhet bör kunna redovisas till domstolen senast två år från lagakraftvunnet tillstånd. SKB anser inte att det är påkallat med någon provisorisk föreskrift rörande ekonomisk säkerhet under provotiden.

Ett provotidsförfarande enligt domstolens önskemål skulle därmed kunna utformas enligt följande:

Frågan om villkor om ekonomisk säkerhet enligt 16 kap. 3 § miljöbalken skjuts upp under en provotid. Under provotiden ska SKB i samråd med Länsstyrelsen utreda a) omfattningen av återställningsåtgärder som säkerställts och som kommer att säkerställas genom finansieringslagen, och b) kostnaden för återställningsåtgärd som inte säkerställts eller kommer att säkerställas genom finansieringslagen. Redovisning av utredningsarbetet med i förekommande fall förslag till villkor om ekonomisk säkerhet, till belopp och form, enligt miljöbalken ska ges in till domstolen senast två år från lagakraftvunnen tillståndsdöm.

5. Temperatur i utgående kylvatten

Naturvårdsverket anser att SKB bör utreda möjligheten att sänka temperaturen i det utgående kylvattnet genom att tillvarata temperaturskillnaden i vattnet eller på annat sätt minska vattnets temperatur innan det släpps ut till Hamnefjärden. Om domstolen anser att frågan om temperatur i utgående kylvatten bör regleras i ett tillstånd till Clab anser SKB i första hand att Länsstyrelsen bör bemyndigas att föreskriva villkor i frågan. Det område i Hamnefjärden där vattnet har en höjd temperatur till följd av kylvattenutsläpp från Clab är endast cirka 0,1 kvadratkilometer stort. Inom detta område orsakar kylvattenutsläppet från Clab en temperaturförhöjning om cirka 1 grad Celsius, vilket inte bedöms ha någon betydande inverkan på recipienten. Påverkan av kylvattenutsläpp från Clab är också litet jämfört med befintlig påverkan från närliggande verksamhet. Kylvattenutsläpp från reaktor Oskarshamn 3 påverkar jämförelsevis ett cirka 17 kvadratkilometer stort område i Hamnefjärden. Eftersom påverkan av kylvattenutsläppet till recipienten är ringa bör fråga om minskning av temperaturen i utgående kylvatten anses vara en sådan fråga av mindre betydelse som domstolen kan överlåta till Länsstyrelsen att föreskriva villkor om.

I andra hand bör frågan skjutas upp under en provotid enligt 22 kap. 27 § miljöbalken.

Under en provotid enligt ovan bör SKB utreda de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för åtgärder som tar tillvara på värmeinnehållet eller på annat sätt sänker temperaturen i utgående kylvatten. Arbetet ska bedrivas i samråd med Länsstyrelsen som berörd till-

synsmyndighet. Redovisning av utredningsarbetet med förslag på åtgärder eller slutliga villkor bör kunna ges in till domstolen senast två år från lagakraftvunnen tillståndsdom. SKB anser inte att det är påkallat med någon provisorisk föreskrift rörande temperatur i utgående kylvatten under prövotiden.

Ett prövotidsförfarande enligt domstolens önskemål skulle därmed kunna utformas enligt följande:

Frågan om villkor om temperatur i utgående kylvatten skjuts upp under en prövotid. Under prövotiden ska SKB i samråd med Länsstyrelsen utreda de tekniska, ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för att a) ta tillvara på värmeinnehållet, eller b) på annat sätt sänka temperaturen i utgående kylvatten. Redovisning av utredningsarbetet med i förekommande fall förslag till slutliga villkor om temperatur i utgående kylvatten ska ges in till domstolen senast två år från lagakraftvunnen tillståndsdom.

6. Avslutande kommentar

SKB vill avslutningsvis ge följande kommentar när det gäller prövingens omfattning.

SSM uppfattar i aktbil 898 att den kommande tillståndsprövningen av Clink inte omfattar den framtida verksamheten i Clab utan endast de delar av den befintliga anläggningen som påverkas av integreringen med inkapslingsdelen. SSM:s synsätt innebär alltså att de två tillstånden till Clab respektive Clink antas gälla samtidigt och parallellt.

SKB:s talan är inte upplagd så. I yttrandet den 15 februari 2022 (aktbil 870) redovisade SKB att domstolens kommande tillstånd till Clink kommer att utgöra ett nytt grundtillstånd enligt miljöbalken som ersätter det nu aktuella tillståndet till Clab. I yttrandet den 31 mars 2022 (aktbil 892) utvecklade SKB innebörden i begreppet grundtillstånd med uppgift att det blivande grundtillståndet till Clink kommer att omfatta a) den fortsatta och utökade lagringen i befintliga förvaringsbassänger, b) åtgärder för inkapsling, samt c) den fortsatta integrerade verksamheten i Clink. SKB:s talan innebär att de två tillstånden inte kommer att gälla samtidigt och parallellt utan ett i taget efter varandra. Skillnaden är av grundläggande betydelse när det gäller prövningens omfattning.

Stockholm/Malmö den 5 maj 2022

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom

Per Molander
(enligt fullmakt)

Martin Johansson
(enligt fullmakt)