

Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
Rotel 0602

YTTRANDE

Mål nr M 950-23, Svensk Kärnbränslehantering AB angående överklagad ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) m.m. i Forsmark, Östhammars kommun

Mark- och miljööverdomstolens föreläggande (aktbilaga 15) återopas. Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") inkommer härmed med sin inställning i målet. SKB har tagit del av vad som anförs i Länsstyrelsen i Uppsala län ("länsstyrelsen") överklagande (aktbilaga 1 och 12).

SKB:s bemötande utvecklas enligt nedan. I avsnitt A redogörs för SKB:s inställning. I avsnitt B.1 beskrivs kortfattat energiförbrukningen vid SFR, i avsnitt B.2 redogörs för relevanta delar av prövningen vid mark- och miljödomstolen och i avsnitt C och D bemöts de olika delarna av länsstyrelsens överklagande.

A. SKB:s inställning

SKB bestrid ändring och yrkar att Mark- och miljööverdomstolen avslår länsstyrelsens överklagande, samt fastställer mark- och miljödomstolens deldom i den överklagade delen.

B. Bakgrund

B.1 Energianvändningen vid den sökta verksamheten

Den del av mark- och miljödomstolens deldom som länsstyrelsen har överklagat och som är föremål för Mark- och miljööverdomstolens överprövning rör frågan om slutliga villkor för energianvändning vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR).

SFR-anläggningen utgör ett bergförlagt förvar i Forsmark där låg- och medelaktivt avfall från de svenska kärnkraftverken hanteras och slutförvaras på det säkra sätt som samhället kräver.

Ändamålet med SFR-anläggningen är att skydda människors hälsa och miljön mot skadlig inverkan av joniserande strålning från avfallet, nu och i framtiden. Innan avfallet tas emot i SFR för slutförvaring har det behandlats vid kärnkraftverken, vid SKB:s mellanlager för använt kärnbränsle (Clab) eller i Studsvik, exempelvis genom kompaktering, solidifiering, emballering eller motsvarande. Avfallet anländer således till SFR i behandlat och emballerat skick. Avfallet från alla kustförlagda kärntekniska anläggningar transporteras med SKB:s fartyg m/s Sigrid till hamnen vid SFR, förutom avfall från Forsmark (som transporteras landvägen med terminalfordon).

De centrala delarna av SFR:s ovanjordsdel utgörs av terminalbyggnad, kontors- och verkstadsbyggnad samt ventilationsbyggnad. Underjordsdelarna ligger mellan 60 och 140 m under havsytan och består av fyra bergsalar och en silo samt ett tillhörande system av tunnlar, schakt och andra anläggningsdelar för den löpande driften. Det meddelade tillståndet möjliggör en utbyggnad av SFR för slutförvaring av rivningsavfall för de svenska kärnkraftverken. Utbyggnaden av SFR kommer i första hand att ske under jord men även ovanjordsdelarna kommer att anpassas till den framtida verksamhetens behov. De tillkommande underjordsdelarna kommer att anläggas sydöst om de befintliga underjordsdelarna, mellan 120 och 140 m under havsytan. Ovan jord kommer om- och tillbyggnad att ske av några befintliga byggnader och några nya byggnader kommer att uppföras.

SKB:s arbete med energiutredning och resurshushållning kommer att fortsätta vid genomförandet av den planerade utbyggnaden av SFR. SKB planerar bl.a. att återanvända uttagna bergmassor vilket kommer innebära färre transporter jämfört med att ta in anläggningsmaterial utifrån. Den nytillkommande anläggningen och ny utrustning kommer även att vara energieffektiv och några särskilda förbättringsåtgärder avseende dessa bedöms inte vara aktuellt under överskådlig tid. Vidare kommer SKB eftersträva att byggnader och konstruktioner är välisolerade med få köldbryggor.

De tekniska systemen för ventilation och uppvärmning kommer byggas om i samband med utbyggnaden av SFR och energieffektivisering kommer att vara en viktig faktor i det arbetet. SFR är emellertid en kärnteknisk anläggning vilket innebär att kraven på strålsäkerhet i anläggningen är högt ställda. Dessa krav hänförliga till strålsäkerhet kan begränsa möjligheterna att vidta vissa energieffektiviserande åtgärder, som att t.ex. tillämpa behovsstyrd ventilation.

Energiförbrukningen i *befintlig* verksamhet vid SFR uppgår till ca 5 GWh per år, varav 98 procent utgör el och 2 procent utgör diesel. Största delen av energianvändningen i SFR sker under mark i tunnlar, berggrum och nedfart. Uppvärmningen under jord sker med värmeväxlare

och elpanna medan byggnader ovan jord värms upp med elpanna och radiatorer. Merparten av energianvändningen (ca 73 procent av totalt tillförd el) används för ventilation och värme i underjordsanläggningen. Bränsleförbrukning för persontransport, terminalfordon samt truckar är ca 10 m³ diesel per år.

Byggskedet för den utbyggda anläggningen bedöms pågå i ca 6 år. Under denna tid uppskattas energiförbrukningen uppgå till ca 20 GWh per år, inklusive förbrukning för drift av befintligt SFR. SKB bedömer att den anslutna effekten kommer vara ca 5 MW. Under byggskedet kommer elenergi förbrukas främst för ventilation, belysning, vattenhantering samt förekommande eldrivna arbetsmaskiner (främst borrar). Bränsleförbrukningen beräknas till totalt ca 6 000 m³ diesel för hela byggskedet.

Under driftskedet kommer elenergi i den utbyggda anläggningen främst förbrukas för ventilation, belysning och vattenhantering. SKB uppskattar förbrukningen till ca 5 GWh per år, vilket alltså inte innebär en ökning i förhållande till nuvarande förbrukning under drift. Ansluten effekt kommer vara ca 4 MW. Ventilationen kommer vara den huvudsakliga effektförbrukaren. Bränsleförbrukningen för persontransport, terminalfordon samt truckar under driftskedet bedöms komma att vara av samma storleksordning som i dagsläget, dvs. ca 10 m³ diesel per år.

Under avvecklingsskedet kommer elenergi förbrukas främst för ventilation, belysning, vattenhantering samt förekommande eldrivna arbetsmaskiner. Energiförbrukning och effektbehovet för avvecklingsskedet bedöms vara lägre än motsvarande under byggskedet. Bränsleförbrukning för arbetsmaskiner samt transporter av bentonit och bergmassor under avvecklingsskedet bedöms vara av samma storleksordning som under byggskedet. Mot bakgrund av att avvecklingsskedet ligger långt fram i tiden och med hänsyn till förväntad teknikutveckling finns det emellertid anledning att anta att mer energieffektiva lösningar kommer användas under avvecklingsskedet.

Beräkningarna ovan av dieselförbrukning är gjorda utifrån SKB:s förbrukning tidigare år och den uppskattade användningen av dieseldrivna fordon under respektive skede. SKB avser emellertid att i stor utsträckning ersätta fossil diesel med el och icke fossila miljöbränslen som exempelvis HVO. SKB har som målsättning att göra denna omställning under år 2023 för i princip samtliga dieseldrivna fordon som används inom verksamheten. Beräkningarna ovan av dieselförbrukning ger alltså uttryck för en större klimatpåverkan än vad som förväntas bli fallet.

B.2 Prövningen vid mark- och miljödomstolen

Mark- och miljödomstolen har genom deldom den 21 december 2022 i mål nr M 7062-14 lämnat SKB tillstånd enligt miljöbalken till fortsatt och utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) m.m. i Forsmark, Östhammars kommun. Tillståndet förenades med ett antal slutliga villkor, bemyndiganden, en uppskjuten fråga och ett antal provisoriska föreskrifter. Villkor 17, som reglerar energianvändning, har getts följande lydelse.

17. SKB ska i skäligen utsträckt vidta åtgärder för att effektivisera energianvändningen. Så långt strålsäkerheten medger ska åtgärderna innefatta energihushållning, energieffektivitet i byggnader och anläggningar, lågt kylbehov, effektiv värme- och kylanvändning samt effektiv elanvändning.

SKB ska i den årliga miljörapporten fortlöpande redovisa hur arbetet med att effektivisera energianvändningen fortskrider, innefattande information om genomförda och planerade åtgärder samt en sammanfattning av den senaste energikartläggningen.

Länsstyrelsen har vid mark- och miljödomstolen motsatt sig villkor 17 i dess nuvarande utformning. Länsstyrelsen har bl.a. anfört att villkoret inte ger tillsynsmyndigheten några möjligheter att påverka SKB:s val av åtgärder och att villkoret inte går att följa upp eftersom det i efterhand inte går att avgöra vad som är skäligt. Länsstyrelsen föreslog mot denna bakgrund att mark- och miljödomstolen villkorsvis skulle föreskriva krav på vissa specifika energieffektiviserande åtgärder. Länsstyrelsen föreslog därutöver att mark- och miljödomstolen villkorsvis skulle föreskriva att SKB ska upprätta en energihushållningsplan samt bemyndiga tillsynsmyndigheten att besluta vilka ytterligare energieffektiviseringsåtgärder som SKB ska vidta.

Med utgångspunkt i länsstyrelsens synpunkter har SKB gjort vissa åtaganden i målet och delvis ändrat den ursprungliga utformningen av villkorsförslag 17 till den utformning som refereras ovan och som fastställdes av mark- och miljödomstolen. SKB:s åtaganden innefattar att använda krossar och sorteringsutrustning som drivs med el från det fasta nätet, med förbehåll för att användning av annan utrustning måste vara möjlig vid t.ex. driftstörningar eller när det är påkallat av strålsäkerhetsskäl. Vidare har SKB åtagit sig att se över och uppdatera ventilationsanläggningarna i SFR i syfte att effektivisera energianvändningen inom verksamheten, i den mån det är möjligt med beaktande av strålsäkerheten. SKB har även åtagit sig att i stor utsträckning nyttja värmeväxling eller annan energieffektiv teknik vid uppvärmning av SFR, i den mån det är möjligt med beaktande av strålsäkerheten.

Mot bakgrund av de åtaganden som SKB har gjort och de uppgifter som SKB i övrigt har lämnat i målet, anser mark- och miljödomstolen att det inte finns ”behov av en närmare villkorsreglering vad gäller tekniska lösningar eller liknande”. Vidare framhåller mark- och miljödomstolen ”att den sökta verksamheten inte är av sådan karaktär att frågorna om energieffektivisering och klimatpåverkan behöver villkorsregleras i större utsträckning än vad bolaget föreslagit genom villkor 17.” Mark- och miljödomstolen menar därför att det inte heller är nödvändigt att villkorsvis föreskriva ett krav på energihushållningsplan med en omfattande redovisningsskyldighet till tillsynsmyndigheten.

C. Villkor 17 – arbete med energieffektivisering

C.1 Villkor 17 om energihushållningsplan

Länsstyrelsen yrkar att villkor 17 ska ges en annan lydelse, innebärande bl.a. att SKB ska vara skyldigt att upprätta och ge in en energihushållningsplan enligt vissa innehållskrav till tillsynsmyndigheten med en tidsintervall om fyra år, eller den kortare tid som tillsynsmyndigheten bestämmer samt att SKB årligen ska redovisa efterlevnaden av energihushållningsplanen. Länsstyrelsen anför huvudsakligen att villkoret i dess nuvarande utformning ger tillsynsmyndigheten ett begränsat inflytande över energihushållningsfrågor och att verksamheten är av den omfattningen att det är motiverat med ett villkor om energihushållningsplan.

SKB motsätter sig länsstyrelsens villkorsförslag. SKB hänvisar till vad som tidigare anförts vid mark- och miljödomstolen.¹ Därutöver anför SKB följande. Gällande frågan om energihushållningsplan hänvisar länsstyrelsen till praxis som rör väsentligt annorlunda verksamheter med en avsevärt mycket högre energianvändning än vad SFR har. I mål nr M 5414-18² var det fråga om ett kraftvärmeverk med en energiomsättning om ca 1900 GWh för 2015, och mål nr M 11593-20³ rörde ett bioraffinaderi, bl.a. med en beräknad elenergiförbrukning på ca 800-900 GWh/år. Som framgår av avsnitt B.1 ovan kommer

¹ Se bl.a. aktbilaga 287 (avsnitt C.11), 350, 352 och 353 i mark- och miljödomstolens akt i mål nr M 7062-14.

² Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 mars 2019 i mål nr M 5414-18 (Boländerna kraftvärmeverk, Uppsala). Se bilaga 1 till sökandes tekniska beskrivning. (se aktbilaga 1 i mark- och miljödomstolens vid Nacka tingsrätt akt).

³ Mark- och miljööverdomstolens dom den 10 juni 2022 i mål nr M 11593-20 (SCA Östrand, Timrå). Se sökandes miljökonsekvensbeskrivning s. 38 med där gjorda hänvisningar (se aktbilaga 1 i mark- och miljödomstolens vid Östersund tingsrätt akt).

energiförbrukningen under driften av den befintliga och tillkommande anläggningen att vara låg. Den totala slutanvändningen av energi i Uppsala län år 2021 uppgick till 11 988 GWh⁴ och SFR:s totala energianvändning på 5 GWh om året motsvarar således drygt 0,4 promille av den regionala energianvändningen. De tillkommande anläggningsdelarna kommer även att vara moderna och energieffektiva i de avseende som går, bl.a. med hänsyn till strålsäkerhetskrav (se avsnitt B.2 ovan). När särskilda energihushållningsplaner har föreskrivits i praxis har den sökta verksamheten nyttjat stora mängder energi i komplexa tillverknings- och förädlingsprocesser för sin tillståndspliktiga produktion.⁵ Sammantaget kan SKB konstatera att i fråga om energiförbrukning är alltså verksamheterna i refererad praxis inte jämförliga med verksamheten vid SFR. Dels är SFR:s energiförbrukningen väsentligen lägre, dels använder SFR inte energi i en energiintensiv produktionsprocess.

Det kan vidare noteras att det finns ett underrättsavgörande där det anförts att en energiförbrukning om 5 GWh, i absoluta tal, inte ansågs tillräckligt hög för att domstolen skulle föreskriva villkor om energihushållningsplan eller ge möjlighet till tillsynsmyndigheten att besluta om energieffektiviseringsåtgärder.⁶

I enlighet med hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken arbetar SKB kontinuerligt och målmedvetet med att effektivisera energianvändningen och begränsa klimatpåverkan vid planeringen och utformningen av den sökta verksamheten. Detta gäller såväl under byggnadsskedet som driftskedet av anläggningen. I samband med utbyggnaden kommer relevanta förbättringar att göras även i den befintliga anläggningen. Genomförda och planerade åtgärder kommer att redovisas i den årliga miljörapporten. SKB har föreslagit ett villkor som motsvarar en rimlig redovisning och uppföljning inom ramen för ett kommande miljötillstånd. Därutöver kommer SKB att göra de redovisningar som krävs enligt lagen om energikartläggning i stora företag (EKL).

⁴ Informationen är hämtad från SCB:s statistikdatabas den 29 mars 2022 (https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__EN__EN0203__EN0203A/SlutAnvSektor/)

⁵ Se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 28 november 2019 i mål nr M 3434-18 (Boliden Rönnskär, Skellefteå), den 28 september 2020 i mål nr M 102-19 (Domsjö fabriker, Örnsköldsvik) samt den 18 mars 2021 i mål nr M 9771-19 (SCA Obbola, Umeå).

⁶ Se mark- och miljödomstolens vid Vänersborgs tingsrätt dom den 16 februari 2023 i mål nr M 1400-22. Se även mark- och miljödomstolens vid Östersunds tingsrätts dom den 7 februari 2023 i mål nr M 2302-20.

Sammantaget är energianvändningen vid SFR varken av den omfattningen eller komplexiteten att den behöver villkorsregleras genom framtagande av en energihushållningsplan och specifika energieffektiviseringsåtgärder.

C.2 Bemyndigande

Länsstyrelsen yrkar att Mark- och miljööverdomstolen överlåter åt tillsynsmyndigheten att besluta villkor i fråga om vilka åtgärder, framtagna inom ramen för det föreslagna villkoret om energihushållningsplan, som ska genomföras och inom vilken tid. Länsstyrelsen har huvudsakligen framfört att meddelat villkor 17 ger tillsynsmyndigheten ett begränsat inflytande om det inte förenas med en delegation.

SKB motsätter sig länsstyrelsens förslag och hänvisar till vad som tidigare har anförts vid mark- och miljödomstolen.⁷ Därutöver gör SKB följande tillägg. SFR är en kärnteknisk anläggning där människor arbetar, vilket innebär högt ställda krav på strålsäkerhet i anläggningen. Bl.a. följer det av 3 kap. 5 § strålskyddslagen (2018:396) att strålskyddet ska optimeras genom att så långt det är möjligt och rimligt med hänsyn till befintlig teknisk kunskap samt ekonomiska och samhällseliga faktorer begränsa sannolikheten för exponering, antalet personer som exponeras och storleken på den individuella stråldosen. SKB behöver beakta dessa strålsäkerhetskrav i det löpande arbetet med frågor som rör energibesparing och energieffektivisering. Detta gäller under såväl byggskedet som driftskedet av anläggningen. En sådan hänsyn påverkar vilka tekniska lösningar och åtgärder som över huvud taget är möjliga eftersom krav på strålsäkerhet kan begränsa möjligheterna att vidta vissa energieffektiviserande åtgärder, som att t.ex. tillämpa behovsstyrd ventilation. Förekomst av radon i anläggningen har betydande inverkan på den stråldos som personer som arbetar vid SFR utsätts för och radon kan därför behöva ventileras ut av arbetsmiljöskäl, även under tider då personer inte befinner sig i ett visst bergutrymme. På grund av en ökad brandrisk vid arbete under jord kan även möjligheten att använda eldriven utrustning begränsas.

Mot denna bakgrund bör villkor om energihushållning och energieffektivisering utgå från ett brett perspektiv eftersom de ska kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt, med beaktande av tillämpliga strålsäkerhetskrav, under hela tillståndstiden.

⁷ Se bl.a. aktbilaga 287 (avsnitt C.11), 350, 352 och 353 i mark- och miljödomstolens akt i mål nr M 7062-14.

Frågan om vilka energibesparande och energieffektiviserande åtgärder som ska vidtas bör alltså utredas av SKB och bedömas och beslutas i samråd med SSM. SKB ser en risk att bemyndigandet som länsstyrelsen har föreslagit kan hamna i konflikt med, eller i vart fall försvåra möjligheterna att uppfylla gällande krav på strålsäkerhet i anläggningen.

D. Villkor 21 – Vissa särskilda åtgärder

Länsstyrelsen yrkar vidare att ett nytt villkor 21 ska föreskrivas som föreskriver att krossar och sorteringsverk ska drivas med elström från det fasta elnätet.

SKB motsätter sig länsstyrelsens förslag. SKB har vid huvudförhandlingen i mark- och miljödomstolen⁸ redan åtagit sig att använda krossar och sorteringsutrustning som drivs med el från det fasta nätet, med förbehåll för att användning av annan utrustning måste vara möjlig vid t.ex. driftstörningar eller när det är påkallat av strålsäkerhetskäl. Det är inte heller lämpligt att föreskriva ett villkor av denna detaljeringsgrad i ett tillstånd som rör en långvarig drift av ett förvar eftersom krossar och sorteringsutrustning endast kommer användas under det förhållandevis korta byggskedet. SKB:s åtagande kan därför regleras genom det allmänna villkoret och något ytterligare särskilt villkor i denna del är inte påkallat.

E. Sammanfattning

Sammanfattningsvis arbetar SKB redan kontinuerligt och systematiskt med att effektivisera energianvändningen vid den sökta verksamheten. Verksamheten vid SFR-anläggningen är emellertid inte särskilt energiintensiv och inte heller annars av den omfattning eller komplexitet som motiverar att SKB ska upprätta en energihushållningsplan för verksamheten vid SFR. Det bör vidare särskilt framhållas att vid SFR måste arbetet med strålsäkerhet prioriteras framför specifika energibesparings- och energieffektiviseringsåtgärder. Dessa frågor bedöms och beslutas av SSM som är central myndighet på strålsäkerhetsområdet. Därtill har SKB redan åtagit sig att under det förhållandevis korta byggskedet använda krossar och sorteringsutrustning som drivs med el från det fasta nätet, varför det av länsstyrelsen särskilt yrkade villkoret inte är påkallat. Mot denna bakgrund motsätter sig SKB länsstyrelsens överklagande och yrkar att mark- och miljödomstolens dom i de överklagade delarna ska fastställas.

⁸ Se bl.a. aktbilaga 287 (avsnitt C.11), 350, 352 och 353 i mark- och miljödomstolens akt i mål nr M 7062-14.

Göteborg och Malmö den 5 maj 2023
Svensk Kärnbränslehantering AB, genom

Caroline Perlström

Caroline Perlström
(enligt fullmakt)

Martin Johansson

Martin Johansson
(enligt fullmakt)