

2021-08-26
M2018/00221 (delvis)

Miljödepartementet

Svensk Kärnbränslehantering AB
Box 3091
169 03 Stockholm

Tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall; nu fråga om Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab)

Regeringens beslut

Regeringen ger Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) tillstånd enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) till utökad verksamhet i den befintliga anläggningen Centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab) i Oskarshamn och där inneha, lagra, hantera och bearbeta kärnämne, huvudsakligen bestående av använt kärnbränsle, och kärnavfall. Mängden lagrat använt kärnbränsle får utökas från nuvarande 8 000 ton till att, vid ett och samma tillfälle, uppgå till högst 11 000 ton.

Regeringen godkänner miljökonsekvensbeskrivningen såvitt avser den verksamhet som regeringen nu ger tillstånd till.

För tillståndet ska följande villkor gälla:

- förändringar i anläggningen som syftar till att utöka lagringskapaciteten och är av betydelse för strålsäkerheten får genomföras först efter att Strålsäkerhetsmyndigheten har godkänt en preliminär säkerhetsredovisning (PSAR),
- förändringarna i anläggningen får tas i provdrift först efter att Strålsäkerhetsmyndigheten har godkänt en förnyad säkerhetsredovisning (FSAR),
- förändringarna i anläggningen får tas i rutinmässig drift först efter att Strålsäkerhetsmyndigheten har godkänt en kompletterad säkerhetsredovisning (SAR).

Ärendet

SKB har sökt tillstånd enligt kärntekniklagen för befintliga och planerade anläggningar i ett sammanhängande system för slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle och kärnavfall. Regeringen ska enligt 5 § kärntekniklagen pröva frågan om tillstånd. Strålsäkerhetsmyndigheten har berett ärendet åt regeringen.

SKB har även sökt tillstånd för verksamheten enligt miljöbalken. Regeringen ska i enlighet med 17 kap. 1 § miljöbalken pröva om verksamheten kan tillåtas. Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt har berett det tillståndsärendet. Frågan om tillåtlighet enligt miljöbalken handläggs i Regeringskansliets ärende M2018/00217.

I ärendet har väckts en fråga om att genom ett delbeslut avgöra tillståndsfrågan i den del av det sammanhängande systemet som avser verksamhet i Clab.

SKB:s ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen

SKB har ansökt om tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Den verksamhet som ansökan avser omfattar en inkapslingsanläggning i Simpevarp i Oskarshamns kommun och en slutförvarsanläggning i Forsmark i Östhammars kommun. Utöver verksamhet i de två planerade anläggningarna avser ansökan även tillstånd att i den befintliga anläggningen Clab i Oskarshamn inneha, lagra, hantera och bearbeta kärnämne och kärnavfall. Den planerade inkapslingsanläggningen ska uppföras vid Clab och därefter ska Clab och inkapslingsanläggningen drivas som en integrerad anläggning, Clink.

SKB har i en komplettering ansökt om kapacitetsutbyggnad av Clab. SKB yrkar att regeringen ska ge tillstånd till att fortsatt inneha och driva befintligt mellanlager för använt kärnbränsle i Clab, och där fortsatt inneha, lagra, hantera och bearbeta kärnämne (huvudsakligen bestående av använt kärnbränsle) och kärnavfall (exempelvis konstruktionsmaterial i bränsleelementen och förbrukade hårdkomponenter). Vidare yrkar SKB att lagrad mängd använt kärnbränsle ska, vid ett och samma tillfälle, få uppgå till högst 11 000 ton. Kapacitetsökningen till 11 000 ton kan enligt SKB göras utan utbyggnad av den befintliga anläggningen.

Befintliga tillstånd

Den 14 december 1978 beslutade regeringen att ge dåvarande Svensk Kärnbränsleförsörjning AB, nuvarande SKB, tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385) att i Simpevarp anlägga ett lager för lagring av dels högst 3 000 ton använt kärnbränsle, dels förbrukade hårdkomponenter från kärnkraftverken vid Forsmark, Oskarshamn, Barsebäck och Ringhals. Den 23 augusti 1979 gav regeringen bolaget tillstånd enligt 1 och 2 §§ atomenergilagen (1956:306) att dels i Simpevarp uppföra, inneha och driva en anläggning för lagring av använt kärnbränsle och förbrukade hårdkomponenter, dels för samma anläggnings drift inneha och i övrigt ta befattning med använt kärnbränsle.

Därefter har regeringen beslutat om utökad lagringskapacitet vid Clab vid två tillfällen. Den 21 december 1989 beslutade regeringen att ge SKB tillstånd enligt 5 § kärntekniklagen att utöka lagringskapaciteten i Clab till att omfatta dels 5 000 ton använt kärnbränsle (räknat som uran), dels förbrukade hårdkomponenter. Den 20 augusti 1998 beslutade regeringen att ge SKB tillstånd att bygga ut Clab med ytterligare en förvaringsdel och en utökad lagringskapacitet till 8 000 ton för att möta behovet av ökad mellanlagringskapacitet. Den utbyggda delen består av ytterligare fem förvaringsbassänger som togs i drift 2008.

Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning

Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrker att SKB ges tillstånd enligt kärntekniklagen till en inkapslingsanläggning i Oskarshamns kommun och en slutförvarsanläggning i Forsmark i Östhammars kommun under förutsättning av en stegvis prövning, dvs. att villkor ställs på prövning av uppdaterade säkerhetsredovisningar inför uppförande, provdrift och rutinmässig drift. I fråga om den del som avser Clab tillstyrker Strålsäkerhetsmyndigheten att tillstånd ges att fortsatt inneha och driva befintligt mellanlager för använt kärnbränsle i Oskarshamns kommun, Clab, och där fortsatt inneha, lagra, hantera och bearbeta kärnämne (huvudsakligen bestående av använt kärnbränsle) och kärnavfall (exempelvis konstruktionsmaterial i bränsleelementen och förbrukade hårdkomponenter), varvid den lagrade mängden använt kärnbränsle vid ett och samma tillfälle får uppgå till högst 11 000 ton. Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer vidare att den miljökonsekvensbeskrivning som upprättats i ärendet kan godkännas.

Handläggningen hos regeringen

Efter att ärendet överlämnats till regeringen har SKB getts möjlighet att komplettera ärendet i enlighet med de brister som mark- och miljödomstolen har identifierat i ärendet om tillstånd enligt miljöbalken och yttra sig över de synpunkter som inkommit. SKB:s komplettering har därefter remitterats och kungjorts. Under handläggningen av ärendet har Regeringskansliet genom ett remissförfarande önskat synpunkter på att avgörandet i den del som avser Clab fattas i ett separat beslut.

Remissyttranden och synpunkter

Under handläggningen har bl.a. följande synpunkter inkommit i den del av tillståndsärendet som avser verksamheten i Clab.

Oskarshamns kommun tillstyrker att en inkapslingsanläggning får etableras vid Clab (beslut den 11 juni 2018, Kf § 2018/95).

Opinionsgruppen för säker slutförvaring (OSS), Gröna kvinnor och Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen (FMKK) m.fl. yrkar att SKB:s ansökan ska avvisas eller avslås. Ostkustens framtid anser att Clab kan användas som förvar tills vidare.

Frågan om delbeslut

I fråga om att i ett separat beslut avgöra tillståndsfrågan i den del av verksamheten som avser Clab har följande synpunkter och yttranden kommit in.

SKB har i huvudsak anfört följande. SKB motsätter sig starkt att frågan om utökad lagring i Clab hanteras i ett separat beslut. En separat hantering av Clab saknar stöd i förvaltningslagen och skulle medföra betydande processuella risker, bl.a. eftersom ingen diskussion tidigare har förts om hur ett sådant tillstånd ska utformas och avgränsas i förhållande till ansökan i övrigt. Vidare motsätter sig Oskarshamns kommun en utökad lagring i Clab om inte ett slutförvar tillåts samtidigt. En viktig förutsättning för verksamheten är att den kan bedrivas med berörda kommuners medgivande. SKB uppfattar att beredningen av hela slutförvarsärendet nu är avslutad och att regeringen kan fatta ett beslut. Efter regeringsbeslut i hela ärendet skulle SKB genom bl.a. yrkande om deldom kunna påskynda ett avgörande men med betydligt mindre processuell risk.

Oskarshamns kommun har uppgett att det inte är acceptabelt att den del av ansökan som avser en utökning av lagringskapaciteten vid Clab bryts ut och behandlas i särskild ordning. Kommunen ser en risk med att resten av ansökan drar ut på tiden och att det använda kärnbränslet blir kvar i Clab betydligt längre än tid än vad som från början var avsett. Underlaget riskerar att bli bristfälligt och det kan uppstå osäkerheter kring vilka frågor som behöver prövas i vilken process. Den lokala förankringen och kompetensen i frågan riskerar att gå förlorad. Östhammars kommun har uppgett i huvudsak detsamma som Oskarshamns kommun.

Kärnavfallsrådet, Miljöpartiet Uppsala, Jordens Vänner, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG), Miljörelsens kärnavfallssekretariat (Milkas), Svenska Naturskyddsföreningen och Torbjörn Åkermark tillstyrker ett delbeslut. Kärnavfallsrådet anser att det finns ett starkt allmänintresse av att undvika att mellanlagret i Oskarshamn blir fullt. Att bryta ut prövningen av Clab förändrar inte sakfrågorna och ger regeringen möjlighet att fokusera på andra mer komplexa slutförvarsfrågor. Det är dock viktigt att ett beslut snart fattas även i ärendets andra delar eftersom Clab inte kan användas som slutförvar.

Region Kalmar, Region Uppsala, Energiföretagen, Fortum, Skogsindustrierna, Stockholms Handelskammare, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kärntekniska Sällskap, Sydkraft Nuclear Power AB och dotterbolaget OKG Aktiebolag (Uniper), Sydsvenska industri- och handelskammaren, Vattenfall AB och Women in Nuclear Sverige avstyrker ett delbeslut och anser att prövningen bör ske i ett sammanhang.

Strålsäkerhetsmyndigheten och Länsstyrelsen i Kalmar län har uppgett att de inte ser några juridiska hinder mot en prövning. De anser dock att en utbrytning av Clab kan medföra bl.a. processuella osäkerheter och risker vad gäller samhällelig acceptans och förankring.

Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrker SKB:s yrkande om fortsatt drift av Clab och om att vid ett och samma tillfälle få lagra in som högst 11 000 ton använt kärnbränsle i Clab och föreslår, för det fall regeringen meddelar ett separat beslut om utökad mellanlagring, att följande villkor föreskrivs för tillståndet:

SKB får inte

- genomföra förändringar i anläggningen som syftar till att utöka lagringskapaciteten och är av betydelse för strålsäkerheten, förrän Strålsäkerhetsmyndigheten har prövat och godkänt en preliminär säkerhetsredovisning (PSAR),
- ta anläggningen i provdrift förrän Strålsäkerhetsmyndigheten har prövat och godkänt en förnyad säkerhetsredovisning (FSAR),
- ta anläggningen i rutinmässig drift förrän Strålsäkerhetsmyndigheten har prövat och godkänt en kompletterad säkerhetsredovisning (SAR).

Statens energimyndighet anser att ett samlat beslut bör tas inom en snar framtid. Energimyndigheten har dock förståelse för förslaget om ett separat beslut för Clab med hänsyn till konsekvenserna om ett samlat beslut inte kan fattas inom en rimlig tidsram.

Länsstyrelsen i Uppsala län ser en risk för att en uppdelad prövning kan leda till att redan framtagna faktaunderlag behöver kompletteras.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) anser att om hanteringen av tillåtighets- och tillståndsärendet ändras påverkar det utgångspunkten för de kommunala ställningstagandena samt att det är nödvändigt att kommunerna i sådant fall bereds tillfälle att yttra sig på nytt i ärendet.

SKB har yttrat sig över remissvaren.

Skälen för regeringens beslut

SKB har i dag tillstånd enligt kärntekniklagen att i Clab inneha, lagra och hantera 8 000 ton använt kärnbränsle och hårdkomponenter. Vid årsskiftet 2020/2021 uppgick den lagrade mängden till cirka 7 300 ton. SKB beräknar att den tillståndsgivna lagringsmängden kan komma att uppnås år 2023. Det finns därmed ett behov av att utöka den tillståndsgivna mellanlagringsmängden så att mottagningen av använt kärnbränsle i Clab kan fortsätta även efter år 2023. Utökningen innebär att det uppskattade lagringsbehovet är tillgodosett fram till cirka år 2036.

Flera remissmyndigheter har ifrågasatt att den del av ärendet som avser Clab hanteras separat från ärendet i övrigt. Östhammars kommun och Oskarshamns kommun anser vidare att kommunerna kan komma att

ompröva sin inställning till slutförvaret om regeringen prövar Clab separat från verksamheten i övrigt.

Regeringen bedömer att den planerade verksamheten i Clab är väl avgränsad från övrig planerad verksamhet i systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Därmed bedömer regeringen att det saknas hinder mot att pröva den planerade verksamheten i Clab separat från övrig verksamhet. Regeringen konstaterar vidare att det är av största vikt att nödvändiga tillstånd och beslut för utökad lagring av använt kärnbränsle och hårdkomponenter finns på plats före slutet av 2023 om inte Sveriges kärnkraftsproduktion ska påverkas negativt. Driften av mellanlagret innebär även att visst kärnavfall som inte är använt kärnbränsle måste hanteras. Kärnavfall kan uppkomma t.ex. vid segmentering av styrtavar och vid byte av filter för rening av vatten och luft inom anläggningen samt mindre mängder av bl.a. olja och byggavfall som kan uppstå vid underhåll och ändringsarbeten. Efter ett tillståndsbeslut från regeringen i ärendet kvarstår för SKB att uppvisa de säkerhetsredovisningar i olika skeden som utgör villkor för tillståndsbeslutet innan en utökad lagring kan komma till stånd. Med hänsyn till de ytterst allvarliga konsekvenser som uppstår om utrymmet för mellanlagring tar slut bedömer regeringen att det är nödvändigt att nu fatta ett delbeslut om utökad mellanlagring vid Clab. På så sätt säkerställs att nödvändiga tillstånd och beslut avseende Clab kan vara på plats så snart som möjligt.

Regeringen har förståelse för att en uppdelning av beslutet kan påverka de berörda kommunernas och SKB:s arbete. Oskarshamns och Östhammars kommuner tar ett stort ansvar och har arbetat intensivt med frågan om slutförvaring. Regeringen vill därför betona att ett delbeslut i frågan om utökad mellanlagring inte innebär att beredningen av övriga delar av slutförvarsfrågan blir fördröjd.

Regeringen bedömer att miljökonsekvensbeskrivningen såvitt avser den verksamhet som nu får tillstånd uppfyller de krav som ställs enligt kärntekniklagen och miljöbalken. Innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen kan därför läggas till grund för regeringens bedömning.

Regeringen instämmer i Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning att en utökad mellanlagring m.m. i Clab uppfyller kraven i kärntekniklagen. Tillstånd enligt SKB:s ansökan bör därför lämnas i den delen. Som villkor

för verksamheten bör gälla att en uppdaterad säkerhetsredovisning ska vara godkänd av Strålsäkerhetsmyndigheten inför förändringar i anläggningen som syftar till att utöka lagringskapaciteten och är av betydelse för strålsäkerheten samt inför provdrift och rutinmässig drift.

Strålsäkerhetsmyndigheten får enligt 8 § kärntekniklagen och 20 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet meddela de ytterligare villkor för verksamheten som behövs med hänsyn till strålsäkerheten.

För den befintliga verksamheten gäller tidigare meddelade tillstånd i relevanta delar.

Regeringen har denna dag även beslutat om utökning av lagringskapaciteten i Clab enligt miljöbalken, ärende M2018/00217.

På regeringens vägnar

Per Bolund

Anna Sanell

Kopia till

Statsrådsberedningen
Justitiedepartementet
Finansdepartementet
Näringsdepartementet

Infrastrukturdepartementet
Havs- och vattenmyndigheten
Kammarkollegiet
Kärnavfallsrådet
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Naturvårdsverket
Region Kalmar län
Region Uppsala
Statens Energimyndighet
Strålsäkerhetsmyndigheten
Svenska kraftnät
Sveriges kommuner och regioner (SKR)
Oskarshamns kommun
Östhammars kommun
Chalmers Tekniska högskola
Christofer Leygraf
Energiföretagen Sverige
Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen
Fortum Sweden AB
Forsmarks Kraftgrupp AB
Föreningen Värmland mot Kärnkraft
Herbert Henkel
Jordens vänner
Karlstad universitet
Kungliga Tekniska högskolan
Kävlinge kommun
Kärnkraftskommunernas Samarbetsorgan (KSO)
Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG
Miljörelsens kärnavfallssektariat, Milkas
Miljövänner för kärnkraft
Naturskyddsföreningen Kalmar län
Naturskyddsföreningen Uppsala län
Nätverket Kärnkraftsfritt Bottenviken
OKG AB
Opinionsgruppen för säker slutförvaring
Opinionsgruppen för säker slutförvaring (OSS)
Peter Szakálos
Ringhals AB
Roland Pusch

Torbjörn Åkermark
Skogsindustrierna
Stockholms Handelskammare
Svenska Naturskyddsföreningen
Sveriges Energiföreningars RiksOrganisation, SERO
Sveriges Kärntekniska Sällskap, SKS
Sydkraft Nuclear Power AB
Sydsvenska Industri- och Handelskammaren
Uniper Energy
Uppsala universitet
Vattenfall AB
Women in Nuclear Sverige