



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

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

YTTRANDE

1 (8)

2006-01-31

dnr 559-11339-05

Svensk Kärnbränslehantering AB
Box 5864
102 40 STOCKHOLM

Länsstyrelsens synpunkter på två av Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) underlagsrapporter för samråd enligt 6 kap. miljöbalken (1998:808) avseende inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle:

1. *Underlag för samråd enligt 6 kap miljöbalken – Inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle – Prövning enligt kärntekniklagen – November 2005* samt
 2. *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle – Forsmark – Oktober 2005 (SKB rapport nr R-05-63)*
-

Se sändlista

LÄNSSTYRELSENS SLUTSATSER

För att miljökonsekvensbeskrivningen (MKB), som ska höra till ansökningarna för prövning av en inkapslingsanläggning och ett slutförvar för använt kärnbränsle, ska få den inriktning och omfattning som behövs enligt 6 kap. 7 § miljöbalken (1998:808) gör Länsstyrelsen följande bedömning.

En enda, gemensam MKB

Länsstyrelsen anser att det (med utgångspunkt i bestämmelserna i 16 kap. 7 § miljöbalken, som anger att "vid prövningen enligt denna balk skall hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt" samt kraven på innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen enligt 6 kap. 7 § miljöbalken) bör upprättas en enda, gemensam, samordnande miljökonsekvensbeskrivning för slutförvaret och inkapslingsanläggningen tillsammans med övriga aktiviteter, inklusive transporter, i samband med byggande och drift av dessa verksamheter, för de tillåtighets-/tillståndsprövningar som krävs enligt miljöbalken och lagen om kärnteknisk verksamhet ("kärntekniklagen", 1983:4). Detta innebär bland annat att strålnings- och säkerhetsfrågor kommer att ingå i miljökonsekvensbeskrivningen.

En bred alternativredovisning

Länsstyrelsen anser att alternativredovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen bör beröra samtliga möjliga alternativa platser och utformningar, som är eller har varit föremål för överväganden vid SKB:s samråd eller forsknings- och utvecklingsarbete. En sådan översiktlig redovisning ska enligt Länsstyrelsens uppfattning vara så omfattande att den möjliggör en samlad, jämförande

Länsstyrelsen Uppsala län

POSTADRESS: 751 86 UPPSALA BESÖKSADRESS: HAMNESPLANADEN 3

TELEFON: 018 - 19 50 00 TELEFAX: 018 -19 52 01 E-POST: lansstyrelsen@c.lst.se

POSTGIRO 3 51 73-4 / 6 88 03-6 ORGANISATIONSNUMMER: 202100-2254 (VAT SE202100225401)



bedömning av alternativens för- och nackdelar, med särskild hänsyn till effekter på människors hälsa och miljön mot bakgrund av de grundläggande värderingar som framgår av 1 kap 1 § miljöbalken. Redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen ska bland annat ge underlag för bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och bör innehålla en beskrivning av möjligheterna att uppfylla de nationella och regionala miljömålen samt fastställda miljö kvalitetsnormer och rikt-/gränsvärden.

Länsstyrelsen finner, mot denna bakgrund, att det underlag för samråd som framgår av rubricerad rapport om inkapslingsanläggningen behöver kompletteras. I rapporten är förslaget till miljökonsekvensbeskrivning huvudsakligen begränsat till inkapslingsanläggningen medan miljökonsekvensbeskrivningen för hela djupförvarssystemet är allmänt hållen.

Under förutsättning att samråden enligt 6 kap. miljöbalken kommer att fortsätta fram till år 2008 bedömer Länsstyrelsen även att den miljökonsekvensbeskrivning, som SKB har aviserat inför ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen för en inkapslingsanläggning, kan uppfattas som preliminär, eftersom de fortsatta samråden med berörda ska kunna påverka innehållet i den slutliga miljökonsekvensbeskrivningen.

LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Samordnade prövningar enligt miljöbalken och kärntekniklagen

För att uppföra och driva en inkapslingsanläggning eller ett slutförvar fordras tillstånd av regeringen, både enligt miljöbalken och enligt kärntekniklagen. (Kravet på tillstånd/tillåtlighet enligt miljöbalken följer av bestämmelserna i 9 och 17 kap. miljöbalken och av SNI-kod 90.004-4 i bilaga till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.) Beredningen av ansökningsärendena kommer att ske vid miljödomstolen respektive Statens kärnkraftinspektion. Kärnkraftinspektionens beredning förutsätts ske i nära samarbete med Statens strålskyddsinstitut.

I Länsstyrelsens yttrande 2005-04-04 (dnr 559-10719-04) med *Svar på SKI:s remiss angående granskning av SKB:s FUD-program 2004* noterade Länsstyrelsen att det är lämpligt med avseende på bestämmelserna i 16 kap. 7 § miljöbalken, om hänsyn till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten skall kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, att tillåtighets-/tillståndsprövningen enligt miljöbalken för en inkapslingsanläggning och för ett geologiskt slutförvar för använt kärnbränsle slutförs i ett sammanhang. Anläggningarna utgör två delar i ett och samma avfallssystem, baserat på tekniska och naturliga barriärer i samverkan.

Motiv för att de olika prövningarna bör samordnas framgår även av prop. 1997/98:90 om följdlagstiftning till miljöbalken (se sidorna 270-271).



Det kan i detta sammanhang även noteras att alla utsläpp och störningar från kärntekniska anläggningar ska prövas av miljödomstolen enligt miljöbalken, även utsläpp av radioaktiva ämnen och frågor om joniserande strålning (se prop. 1997/98:45 del 1 sidan 328 andra stycket).

Samma krav på MKB

En miljökonsekvensbeskrivning ska ingå som en del i SKB:s ansökningar till regeringen. Kärntekniklagen hänvisar (5 b §) i detta avseende till miljöbalkens bestämmelser om upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning. (Även strålskyddslagen [1988:220] hänvisar för övrigt till 6 kap. miljöbalken då det krävs en miljökonsekvensbeskrivning, vilket kan bli aktuellt vid fastställande av villkor.) Det principiella kravet på miljökonsekvensbeskrivningen är alltså detsamma för en ansökan om tillåtlighet/tillstånd enligt miljöbalken som för en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen. Detta ger förutsättningar för SKB att upprätta ett gemensamt MKB-dokument för dessa prövningar. Ett sådant gemensamt dokument, med bland annat en samlad bild av projektets inverkan på människors hälsa och miljön, bör kunna tillgodose behovet av allmän insyn och överskådlighet samt därigenom underlätta kommunikationen med berörda parter. Det kan även motsvara det i 6 kap. 3 § miljöbalken föreskrivna syftet att miljökonsekvensbeskrivningen ska möjliggöra en samlad bedömning av effekterna på människors hälsa och miljön, inklusive frågor om joniserande strålning.

Enligt 6 kap. 5 § miljöbalken ska länsstyrelsen under samrådet enligt 4 § verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen.

I en promemoria 2000-11-07 om *Frågor om samråd inför tillståndsprövning av slutförvar för använt kärnbränsle m.m.* konstaterade den s.k. Länsstyrelsegruppen (med de berörda länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands och Kalmar län samt regeringens särskilde rådgivare inom kärnavfallsområdet) att det med hänsyn till detta gemensamma krav i lagstiftningen bör upprättas en gemensam miljökonsekvensbeskrivning som tillgodoser de sammanlagda kraven för de angivna prövningarna enligt miljöbalken och lagen om kärnteknisk verksamhet samt frågan om villkor enligt strålskyddslagen. (I promemorian konstateras också att, eftersom det bör upprättas en gemensam miljökonsekvensbeskrivning för prövning enligt miljöbalken och lagen om kärnteknisk verksamhet, samråd enligt 6 kap. miljöbalken även bör ske samordnat, vilket också SKB har uppmärksammat).

SKB har, i samband med översynen av handlingsplanen, anfört "att prövningen av de olika anläggningsdelarna i KBS-3-systemet bör baseras på material som är så komplett, samlat och lättöverskådligt som möjligt".



Innehållet i MKB:n

I yttrande 2004-09-30 med Länsstyrelsens synpunkter på Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) rapport *Omfattning, avgränsningar och utredningar för miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle; version 0 (september 2003) – underlag för utökat samråd i Forsmark* ansåg Länsstyrelsen bland annat att

”de beslutsunderlag som inges till Regeringen och Miljödomstolen bör beskriva alternativa utformningar och lokaliseringar ur helhetsperspektiv med avseende på de olika systemlösningar som kommer att belysas i miljökonsekvensbeskrivningen.”

I en promemoria 2004-03-01 (dnr 525-1016-04) med en *Kommentar i anslutning till Svensk Kärnbränslehantering AB:s (SKB) utökade samrådsmöte om inkapslingsanläggning och slutförvar för använt kärnbränsle vid Forsmark, i Forsmarks Kraftgrupp AB:s informationsbyggnad den 5 februari 2004* noterade Länsstyrelsen att

”principerna för vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla framgår av 6 kap. 7 § miljöbalken. Länsstyrelsen konstaterade att redovisningen av olika alternativ är en viktig del av miljökonsekvensbeskrivningen. Genom att belysa och jämföra konsekvenserna av olika handlingsalternativ, med avseende på metodval och platsval, får sökanden en möjlighet att påvisa det gynnsammaste alternativet, som då kan väljas som huvudalternativ. Det så kallade nollalternativet (det vill säga en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten inte kommer till stånd) ger bland annat underlag för att bedöma angelägenheten av att den föreslagna verksamheten eller anläggningen kommer till stånd.

Efter vart och ett av de tidiga samråden fattade Länsstyrelsen beslut om att slutförvaret och inkapslingsanläggningen skulle kunna medföra betydande miljöpåverkan.

Enligt 6 kap 7 § andra stycket miljöbalken skulle Länsstyrelsen i samband med dessa beslut överväga att ställa krav på att ”andra jämförbara sätt att nå samma syfte” skulle redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen. Ett sådant sätt skulle till exempel kunna vara att redovisa om och i så fall hur det använda bränslet skulle kunna utnyttjas som en resurs i stället för att enbart ses som ett avfall. Länsstyrelsens slutsats blev att det inte finns skäl att ställa något sådant särskilt krav.

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 upparbetning 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



2006-01-31

dnr 559-11339-05

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, utgå från bestämmelserna i 6 kap. 7 § första stycket fjärde punkten miljöbalken, som bland annat föreskriver en redovisning av alternativa platser och alternativa utformningar.”

Med utgångspunkt i denna bedömning, baserad på antagandet att det kommer att föreligga behov av ett långsiktigt säkert (geologiskt) förvar för använt kärnbränsle, anser dock Länsstyrelsen att alternativredovisningen ska innehålla en ingående analys och samlad bedömning av möjlig teknik för att minska avfallets mängd och farlighet/livslängd, t.ex. genom separation och transmutation, eftersom detta skulle kunna innebära en minskad risk för miljöpåverkan från ett slutförvar jämfört med direktdeponering.

Långsiktigheten i miljökonsekvensbedömningen är särskilt viktig i detta sammanhang. Klimatologiska, biologiska, hydrologiska och geologiska liksom omvärldsförändringar m.m. ska så långt möjligt prognostiseras och värderas i det långa tidsperspektiv som förvaret för använt kärnbränsle kan komma att påverka människors hälsa och miljön.

Miljökonsekvensbeskrivningen förutsätts även belysa riskerna för olyckor, haverier, sabotage och terrorhandlingar samt effekterna av de särskilda skyddsåtgärder som kan anses befogade i samband med verksamheten.

I Länsstyrelsens yttrande 2005-04-04 (dnr 559-10719-04) med *Svar på SKI:s remiss angående granskning av SKB:s FUD-program 2004* noterades följande:

”Behov av underlag för en bred alternativredovisning

Länsstyrelsen anser att kraven på alternativredovisning enligt 6 kap. 7 § miljöbalken bör ägnas särskilt stor uppmärksamhet i fråga om de planerade anläggningarna för slutligt omhändertagande av använt kärnbränsle. Enligt Länsstyrelsens bedömning är det viktigt att uppnå en stor bredd i denna redovisning, bland annat för att påvisa vad som uppfyller kraven i de allmänna hänsynsreglerna, om krav på bästa möjliga teknik samt lämplig lokalisering som innebär minsta intrång för människors hälsa och miljön, i 2 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken.

Enligt Länsstyrelsens bedömning är alternativredovisningen av central betydelse i miljökonsekvensbeskrivningen. Genom att belysa konsekvenserna av olika metoder och lokaliseringar kan man ge förutsättningar för val av bästa handlingsalternativ. Alternativredovisningen kan också fungera som ett pedagogiskt viktigt instrument för att förtydliga urvalsprocessen och för att



2006-01-31

dnr 559-11339-05

skapa ett förtroende för det val av verksamhet eller anläggning som samhället så småningom bestämmer sig för.

Länsstyrelsen utgår därför från att det kommer att göras en utförlig redovisning och värdering av de olika typer av geologiska miljöer som skulle kunna vara möjliga för ett slutförvar för använt kärnbränsle i Sverige. Inhämtad kunskap, som vid behov kompletteras för att möjliggöra relevanta jämförelser, om berggrunden på platser med andra bergarter än de som nu är föremål för platsundersökningar i Forsmark och Simpevarp-Laxemar, bör därför finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen för en sådan anläggning.

I fråga om val av teknik eller metod så bör, enligt Länsstyrelsen, miljökonsekvensbeskrivningen omfatta en redovisning och värdering av samtliga möjliga metoder som uppmärksammas vid Svensk Kärnbränslehantering AB:s samråd, forskning och utveckling.

Kravet på icke-teknisk sammanfattning i miljökonsekvensbeskrivningen, enligt 6 kap. 7 § 5 punkten, är av särskilt intresse. Detta gäller inte minst säkerhetsanalysen, som kommer att vara en mycket viktig del av miljökonsekvensbeskrivningen och som trots sin komplexa natur behöver förstås av en betydligt bredare krets än experterna inom kärnavfallsområdet. Det bör därför eftersträvas att säkerhetsanalysen och miljökonsekvensbeskrivningen i övrigt blir förståeliga även för den intresserade allmänheten.”

Detta kan ses mot bakgrund av Länsstyrelsens yttrande 2001-04-06 (dnr 240-11182-00) angående *Svensk Kärnbränslehantering AB:s rapport "Samlad redovisning av metod, platsval och program inför platsundersökningskedet, december 2000"* (den s.k. FUD-K-rapporten), i vilket Länsstyrelsen bland annat gjorde bedömningen att det är angeläget att eftersträva den geologiska bredd i undersökningsmaterialet från platsundersökningarna som SKB hade föreslagit. SKB:s förslag omfattade tre huvudtyper av geologiska miljöer (granit, gnejs-granit/tektonisk lins samt gnejsomvandlade sediment).

Länsstyrelsen anser, med hänsyn till detta, att det omfattande geologiska undersökningsmaterial, som kommer att kunna redovisas från de pågående platsundersökningarna i Forsmark och Simpevarp/Laxemar, bör kompletteras med analyser av de geologiska undersökningar som tidigare har genomförts, inom olika delar av Sverige av bland andra SKB, och som representerar andra geologiska miljöer än de som finns i de aktuella platsundersökningsområdena.

Länsstyrelsen bedömer även att förfarandet med miljökonsekvensbedömning, som en del i samrådet enligt miljöbalken, bör utgå bland annat från de nationella och regionala miljömålen samt fastställda miljökvalitetsnormer och rikt-/gränsvärden. Projektets förenlighet med dessa bör värderas och redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen.



2006-01-31

dnr 559-11339-05

SKB rapport nr R-05-63

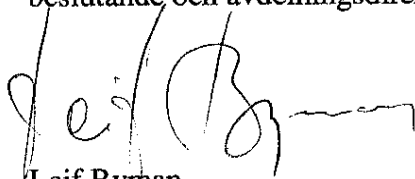
Länsstyrelsen konstaterar att SKB har anpassat sin handlingsplan för prövning enligt kärntekniklagen och miljöbalken till ett synsätt som innebär att regeringen tidsmässigt kan samordna prövningarna för alla ingående delar i KBS-3-systemet. Länsstyrelsen konstaterar även att SKB:s planering innebär att en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen för en inkapslingsanläggning kommer att ges in redan under innevarande år medan övriga ansökningar för en inkapslingsanläggning och ett slutförvar kommer att ges in om två år.


Denna planering innebär att SKB kommer att redovisa två miljökonsekvensbeskrivningar: En för inkapslingsanläggningen år 2006 för prövning enligt kärntekniklagen och en annan för inkapslingsanläggningen och slutförvaret år 2008 för prövning av inkapslingsanläggningen enligt miljöbalken samt för prövning av slutförvaret enligt kärntekniklagen och miljöbalken.

Länsstyrelsen anser emellertid att det vid tillfället för de avgörande prövningarna enligt kärntekniklagen och miljöbalken av dessa anläggningar endast ska behövas en miljökonsekvensbeskrivning, som bör innehålla den redogörelse som behövs för en samlad bedömning av hela djupförvarssystemet.

I fråga om underlag för bedömning av vad som motsvarar bästa möjliga teknik, finner Länsstyrelsen att även metoder för produktion som utbildning och ledarskap, inklusive frågor om organisation för verksamheten, bör uppmärksammas (jämför prop. 1997/98:45 del 1 sidan 218 tredje stycket).

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit länsråd Leif Byman, beslutande och avdelningsdirektör Mats Lindman, föredragande.


Leif Byman


Mats Lindman



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

YTTRANDE

8 (8)

2006-01-31

dnr 559-11339-05

Sändlista

Kopia för kännedom

Kommunstyrelsen i Östhammars kommun

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Östhammars kommun

Boverket

Naturvårdsverket

Statens kärnkraftinspektion

Statens strålskyddsinstitut

KASAM

Opinionsgruppen för säker slutförvaring, Oss

✓ MKG

Milkas

Miljövänner för kärnkraft

Länsstyrelsen i Kalmar län

- - -

Landshövdingen, LB, LS, MLi, SE, HB, AS, TT, MH, KL, YA, CS, RS, LM, JE