



Regeringskansliet
Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: anna.sanell@regeringskansliet.se
anna.berglund@regeringskansliet.se

Malmö 2021-07-30

Remissvar avseende ärenden om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt lagen om kärnteknisk verksamhet till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

Diarienummer: M2018/00217 och M2018/00221

Miljödepartementet har i remiss den 20 juni 2021 berett Sydkraft Nuclear Power AB och dotterbolaget OKG Aktiebolag tillfälle att lämna synpunkter på att frågan om utökad mellanlagring i Clab fattas i ett separat beslut. Detta remissvar lämnas av Sydkraft Nuclear Power AB och omfattar även ställningstaganden för OKG Aktiebolag (dessa två bolag i det följande gemensamt benämnda "Uniper").

Uniper uppskattar att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena så att risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel undviks. Ett sådant bortfall blir en realitet om lagret av använt kärnbränsle i Clab når sin tillståndsgivna lagringskapacitet, vilket inträffar i slutet av år 2023 såvida inte lagringskapaciteten dessförinnan kan utökas genom verkställbara tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

De ärenden som är föremål för Miljödepartementets handläggning avser tillåtlighets- och tillståndsprövning av de anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det är fråga om dels att utöka mellanlagringen vid Clab i Oskarshamns kommun, dels att vid Clab uppföra en enhet för inkapsling av använt kärnbränsle varefter Clab och inkapslingsenheten ska drivas som en integrerad anläggning ("Clink"), dels att i Forsmark i Östhammars kommun uppföra och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall ("Kärnbränsleförvaret"). Remissen behandlar emellertid endast en utökad mellanlagring vid Clab, hur den fortsatta handläggningen för Clink och Kärnbränsleförvaret ser ut framkommer inte i remissen.

Sydkraft Nuclear Power AB, Hans Michelsensgatan 2, 211 20, Malmö

Säte/Registered office: Skåne län, Malmö kommun
Organisationsnummer/Registered Number of the company: 556132-6371
Sydkraft Nuclear Power AB – ett företag inom energiverksamheten Uniper

Uniper anser att ärendena kring Svensk Kärnbränslehantering AB:s ("SKB") ansökan om tillstånd till ett sammanhängande system för hantering av använt kärnbränsle är färdigberedda och klara för avgörande i sin helhet. Det saknas därmed anledning att bryta ut prövningen av en utökad mellanlagringskapacitet i Clab i detta skede av processen. Vidare anser Uniper att de risker som är förknippade med att Miljödepartementet bryter ut en utökad mellanlagring i Clab för separat beslut innebär en ökad risk för den framtida elproduktionen vid kärnkraftverken och att det syfte till utbrytningen som angetts i remissen motverkas vid en sådan hantering. Nedan utvecklar Uniper sin inställning.

Förutsättningar finns att fatta ett samlat beslut

SKB:s ansökan lämnades in till Strålsäkerhetsmyndigheten och mark- och miljödomstolen 2011. Strålsäkerhetsmyndigheten har tillstyrkt SKB:s ansökan till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall i sin helhet. Mark- och miljödomstolen har i sitt yttrande till regeringen bedömt SKB:s ansökta verksamhet som tillåtlig enligt miljöbalken, förutsatt att SKB kompletterar ansökan när det gäller avgränsningen av verksamhetsområden och, i vissa specifika avseenden, kapselns skyddsförmåga på lång sikt. Domstolen efterlyste även en tydligare lagreglering av sistahandsansvaret för kärnavfall efter förslutning av Kärnbränsleförvaret. SKB har kompletterat underlaget i enlighet med mark- och miljödomstolens yttrande till Miljödepartementet. Remissinstanser har sedan getts möjlighet att inkomma med synpunkter på det kompletterande underlaget. Likväl har kompletterande samråd enligt Esbokventionen hållits. Genom ändringar i lagstiftningen har även sistahandsansvaret för slutförvarat kärnavfall förtydligats.

Uniper konstaterar att Strålsäkerhetsmyndigheten, som är regeringens expertmyndighet på strålsäkerhetsområdet, har ansett att den sökta verksamheten i alla delar är tillåtlig enligt miljöbalken såvitt avser frågor om strålsäkerhet. Strålsäkerhetsmyndigheten har också tillstyrkt att regeringen lämnar tillstånd enligt lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet ("kärntekniklagen") till alla delar av den sökta verksamheten. Strålsäkerhetsmyndigheten har även tillagt att den särskilda granskning som myndigheten genomfört av LOT-försöken inte föranleder en annan bedömning, tvärtom har Strålsäkerhetsmyndigheten ansett att LOT-försöken ger ytterligare stöd för SKB:s ansökan.

Vidare noterar Uniper att både Oskarshamns kommun och Östhammar kommun har tillstyrkt SKB:s ansökan i dess helhet. Oskarshamns kommun har i yttranden till regeringen förtydligt att tillstyrkan förutsätter att prövningen av Clab och Clink sker samlat.

Uniper är medvetet om att ansökan rör komplexa frågeställningar. All hantering av avfallet är emellertid ingående reglerad genom detaljerade föreskrifter. Tillståndsprövningen är ingående och djuplodad och den sker härtill parallellt enligt två delvis överlappande regelverk. Därtill är reaktorinnehavarna skyldiga att vart tredje år redovisa hur reaktorägarna arbetar med forskning och utveckling och demonstration av de tekniker som krävs för en säker hantering av använt kärnbränsle och kärnavfall ("Fud-programmet"). Redovisningen sker genom en rapport som

lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten för granskning. Förutom en redovisning av forskningsläget och behovet av fortsatt forskning innehåller rapporten även en plan för hur kärnkraftverken i framtiden ska avvecklas samt en detaljerad planering över vad som ska göras de kommande sex åren. Efter genomförd granskning lämnar Strålsäkerhetsmyndigheten yttrande över Fud-programmet till regeringen som beslutar om programmet genomförts på sätt så att reaktorinnehavarna uppfyller de skyldigheter som följer av kärntekniklagen. Om det är nödvändigt ställer regeringen också villkor på reaktorägarnas fortsatta arbete med forskning och utveckling. Fud-programmet har löpande redovisats till regeringen sedan mitten av 1980-talet. Regeringen har sedan dess kontinuerligt fått insikt och ingående information kring de frågor som nu är aktuella för beslut och härtill kontinuerligt fattat beslut kring vilken forskning och utveckling som återstår i förhållande till dessa.

Uniper anser att det underlag och förutsättningar som krävs för att regeringen ska kunna fatta beslut i ärendena i sin helhet redan föreligger. Ingående prövningar av ärendena har pågått enligt två separata regelverk sedan 2011. Regeringen har innan dess haft ingående information kring och kontinuerlig insikt i de aktuella frågorna genom redovisning bl.a. av Fud-programmet. Miljödepartementet har inte angett eller redovisat att det återstår någon handläggningsåtgärd eller att det finns någon utestående fråga rörande Clink eller Kärnbränsleförvaret som kan berättiga att en utökad lagring i Clab nu bryts ut för ett separat beslut. Clink och Kärnbränsleförvaret nämns överhuvud taget inte i remissen. Med anledning härav anser Uniper att det inte finns något skäl till att bryta ut Clab till en separat prövning i detta skede av processen.

I detta sammanhang kan noteras att riksdagen i ett tillkännagivande den 22 april 2021 uppmanat regeringen att skyndsamt vidta nödvändiga åtgärder för att trygga en säker hantering av använt kärnbränsle på lång och kort sikt (Betänkande 2002/21:FöU10).

Tillståndshavarnas ansvar och skyldighet att ta hand om kärnavfallet

Reaktorinnehavarna har ett långtgående ansvar enligt kärntekniklagen att ansvara för säkerheten i de kärntekniska verksamheterna och för att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfall och kärnämne som inte används på nytt. För att säkerställa finansieringen av dessa åtgärder så betalar reaktorinnehavarna kärnavfallsavgifter och ställer säkerheter för kvarvarande beräknade inbetalningar och för risker.

Clab är ett mellanlager för använt kärnbränsle, tillstånd för utökad lagringskapacitet innebär ingen permanent lösning för omhändertagandet av använt kärnbränsle. Ett tillstånd för ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall är en förutsättning för att reaktorinnehavarna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt kärntekniklagen.

Det framgår inte av Miljödepartementets remiss vad som händer med handläggningen av ansökan rörande Clink och Kärnbränsleförvaret vid en utbrytning av mellanlagringskapaciteten

vid Clab. Det saknas vidare information om departementet anser att det återstår eller om det planeras föreslå ytterligare handläggningsåtgärder som förklarar eller motiverar behovet av en utbrytning. Enligt Uniper är sådan information av grundläggande betydelse och nödvändigt för att bedöma om en utbrytning är motiverad.

Som framgår ovan anser Uniper att det redan föreligger ett komplett underlag för att avgöra samtliga de frågor som hör till regeringens prövning. Tillståndsansökan enligt miljöbalken ingavs till mark- och miljödomstolen år 2011 och beredningen hos Miljödepartementet har pågått sedan mars 2018. Ansökningsunderlaget är omfattande och SKB har på ett utförligt sätt kompletterat ansökan och prövningsunderlaget i samtliga de avseenden som remissmyndigheter och andra parter efterfrågat. Regeringen har även sedan mitten av 1980-talet haft en kontinuerlig insyn i och fått ingående information om de nu aktuella frågorna genom processen för Fud-programmet. I ett sådant läge ankommer det enligt förvaltningslagen på regeringen att nu avgöra frågorna utan onödig eller obefogad fördröjning. Ytterligare fördröjning är inte sakligt motiverad eller befogad och innebär härtill väsentliga och mycket kännbara olägenheter för SKB och reaktorinnehavarna.

Relationen till värdkommunerna

Oskarshamns kommun motsätter sig att avgörandet som avser Clab fattas i ett separat beslut. Kommunen menar att det inte är möjligt att särskilja prövningen av Clab från slutförvarsprocessen. Om prövningen av Clab trots detta bryts ut och prövas separat ändras förutsättningarna som låg till grund för kommunens tillstyrkan och kommunen förutsätter då att kommunen i sådant fall bereds möjlighet att ånyo fatta beslut om tillstyrkande av Clink, inom ramen för den samlade slutförvarslösningen.

Oskarshamns kommun är värdkommun för Clab och har i olika sammanhang och vid upprepade tillfällen uttryckt farhågor för att lagret i Clab får en permanent karaktär. Uniper uppfattar att kommunens positiva inställning till Clab och Clink förutsätter att slutförvarsfrågan snarast får en lösning. Ett utbrytning av utökad lagring i Clab för separat tillåtlighetsbeslut samtidigt som motsvarande beslut om Clink och Kärnbränsleförvaret skjuts fram på obestämd tid kommer tveklöst att uppfattas som ett steg mot att Clab får en mer permanent roll i slutförvarssystemet.

En viktig förutsättning för SKB:s och reaktorinnehavarnas verksamhet och projekt är att kommunerna där anläggningarna ligger eller planeras att uppföras är positiva till verksamheterna och stödjer dessa. Detta gäller inte bara tillkomsten av de ansökta anläggningarna utan även driften av befintliga anläggningar som finns i kommunerna.

Det är av största vikt att den goda relation som SKB och reaktorinnehavarna i dagsläget har med kommunerna inte äventyras. Att prövningen av ett system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall fortsatt drar ut på tiden riskerar att skada förtroendet för processen. Det ligger ett ansvar på Miljödepartementet att handlägga ärendena på ett sätt som inte äventyrar förutsättningarna för berörda kommuners fortsatta medverkan och medgivande.

Ökad risk för den framtida elproduktionen vid kärnkraftverken

Att Miljödepartementet bryter ut av en del av ett ärende för separat avgörande är en ovanlig handläggningsåtgärd och bör, enligt Unipers uppfattning, övervägas endast om det är motiverat och kan ske utan att äventyra rättssäkerheten.

Som framgått av SKB:s remissyttrande, så innebär en utbrytning av Miljödepartementet av en utökad mellanlagring i Clab för separat beslut att nya rättsfrågor och processuella risker tillkommer i den fortsatta juridiska prövningen. Den utökade mellanlagringskapaciteten i Clab utgör en integrerad del av SKB:s ansökan. Mark- och miljödomstolen kommer vid en utbrytning att behöva ta ställning till nya frågeställningar, så som exempelvis om de delar av SKB:s ansökan som berör utökad mellanlagring i Clab alltjämt efter utbrytningen är utformad och avgränsad på ett sådant sätt att det kan resultera i ett fungerande tillstånd enligt miljöbalken för verksamheten vid Clab. Det ankommer på mark- och miljödomstolen att bedöma dessa frågor i den fortsatta juridiska processen och det kan inte utan vidare förutsättas att domstolen gör samma rent processuella bedömningar som Miljödepartementet vad gäller möjligheten – och lämpligheten – att pröva yrkandet om utökad lagring i Clab som en fristående tillståndsansökan utifrån regeringens avgränsningar i ett beslut om utbrytning.

Som nämnts ovan är Clab ett mellanlager, tillstånd för utökad lagringskapacitet innebär ingen permanent lösning för omhändertagandet av använt kärnbränsle, vilket gör att även om ett verkställbart beslut för utökad mellanlagring i Clab erhålls så är det en tidsfråga innan mellanlagringskapaciteten åter är nådd, till dess att slutförvarfrågan fått en lösning.

Ytterligare fördröjning av slutförvarssystemet i sin helhet medför även risker kopplade till att värdkommunerna tappar förtroendet för processen och ändrar sin inställning och drar tillbaka sina tillstyrkanden av slutförvarsprojektet.

Uniper anser att de tillkommande riskerna som nämns ovan samt i SKB:s remissyttrande innebär en *ökad* risk för den framtida elproduktionen vid kärnkraftverken. Ett separat beslut gällande utökningen av Clab innebär därmed att det syfte som Miljödepartementet angett i remissen – att minska risken för framtida produktionsstörningar vid kärnkraftverken – motverkas av en utbrytning.

Avslutningsvis

Uniper anser att det redan i dagsläget föreligger samtliga de förutsättningar och underlag som krävs för att beslut ska kunna fattas för ärendena samlat. Något behov av eller skäl för att bryta ut Clab för separat prövning föreligger därför inte, och har inte heller angetts i remissen. Uniper anser att en utbrytning snarare skulle väsentligt öka risken för att tillstånd för en utökad mellanlagring inte finns på plats i tid och därmed även öka riskerna för framtida produktionsstörningar i kärnkraftsproduktionen. Uniper avstyrker att en utökad mellanlagring i Clab hanteras genom separat beslut.

Bästa hälsningar,

SYDKRAFT NUCLEAR POWER AB

Johan Svenningsson
Verkställande Direktör