

Oss

Opinionsgruppen för säker slutförvaring

Till Länsstyrelsen i Uppsala län

Stora brister i den pågående MKB-processen kring byggandet av en slutförvarsanläggning i Forsmark.

Den MKB- och samrådsprocess som nu pågår med anledning av kärnkraftindustrins projekt att få tillstånd att bygga en inkapslingsanläggning och en slutförvarsanläggning för kärnbränsleavfall har pågått sedan 2003 och är nu inne i ett avgörande skede. Denna process har stora brister och svagheter, som innebär att den enligt vår mening inte lever upp till Miljöbalkens intentioner vad gäller miljöpåverkande projekt med denna omfattning.

I den pågående MKB-processen arbetar Opinionsgruppen för säkert slutförvar (Oss) sedan många år med att belysa projektets miljökonsekvenser, vilket ju är huvudsyftet med MKB. Tyvärr tvingas vi konstatera att denna MKB-process inte leder fram till en ansökan om tillstånd för verksamheten där det går att bedöma om projektet lever upp till miljölagstiftningens krav, det vill säga om den miljömässigt bästa metoden och lokaliseringen har valts.

Dessa brister är starkt kopplade till den svenska miljölagstiftningens låga krav när det gäller MKB-processens genomförande och innehåll och till det faktum att det är verksamhetsutövaren som själv ansvarar för MKB-processen. Det har inneburit att processen är alltför hårt styrd av avfallsföretaget SKB AB, och antagligen som en följd av detta inte är fokuserad på att identifiera möjliga miljökonsekvenser. Då Länsstyrelsen är en central och viktig aktör i MKB-arbetet vill vi göra Länsstyrelsen uppmärksam på bristerna och begära att Länsstyrelsen aktivt verkar för att förbättra MKB-processen så att den har en rimlig chans att leva upp till miljölagstiftningens krav, mål och syften.

Utifrån erfarenheter från bland annat tunnelbygget genom Hallandsåsen och från bygget av Öresundsbron anser vi att en mycket viktig åtgärd för att förbättra MKB-processen är att ansvaret för den överflyttas från SKB AB till en från bolaget oberoende aktör. Vi vill på detta sätt uppmana Länsstyrelsen att aktivt arbeta för att denna förbättring sker.

Österbybruk 2005-12-07



Guy Madison / Ordförande i Oss

Oss – Opinionsgruppen för säker slutförvaring

Box 78, 748 21 Österbybruk, Telefon: 0295-201 01, oss@avfallskedjan.se, www.oss.avfallskedjan.se

Sammanfattande synpunkter

Den pågående MKB-processen för slutförvarsprojektet uppfyller inte MKB-lagstiftningens krav och intentioner. För att processen ska leda fram till ett slutgiltigt MKB-dokument där det framgår om projektet är förenligt med gällande miljölagstiftning och miljömål, måste MKB-processen styras upp och förbättras avsevärt.

Miljödomstolsgranskningen och miljölagstiftningens högre krav hamnar i konflikt med kärntekniklagens lägre miljökrav och SKI:s tekniska tjänstemannagranskning när det är dags för regeringens tillåtlighetsprövning.

Länsstyrelsen bör i sin roll som statens representant verka för att problemet med dubbel lagstiftning inte medför lägre miljökrav på kärntekniska projekt och lägre ambitionsnivå i MKB-arbetet.

För att inte MKB-processer för kärntekniska projekt ska få annat än ett formellt värde måste den pågående MKB-processen förbättras så att den får tydligare fokus på att identifiera de eventuella långsiktiga miljökonsekvenserna och att det blir möjligt att avgöra om den miljömässigt bästa metoden och platsen har valts.

Under de två år som samrådsförfarandet har pågått har brister i SKB AB:s sätt att hantera samrådet påtalats vid upprepade tillfällen.

Utifrån dessa synpunkter föreslår vi följande åtgärder till förbättringar:

1. Oberoende mötesledare och protokollförare måste anlitas och ljudupptagningar måste tillåtas för att kvalitetssäkra dokumentationen.
2. Verksamhetsutövaren SKB AB ska inte tillåtas splittra upp ansökningsprocessen för inkapslingsanläggningen och för slutförvaret om det innebär försämrad kvalitet i MKB-arbetet och möjligheten att ta fram ett MKB-dokument som ger en helhetsbild av slutförvarssystemets miljökonsekvenser.
3. Verksamhetsutövaren SKB AB ska inte tillåtas styra samrådsprocessens innehåll och form så hårt. Formerna för samrådet måste utgå från de riktlinjer som har utfärdats i Naturvårdsverkets allmänna råd med tydligt fokus på miljökonsekvenser.
4. Länsstyrelsen bör snarast medverka till att tydliggöra vad som är att anse som samråd enligt MKB-lagstiftningens krav. Länsstyrelsen bör även verka för att de frågor som lyfts på regional nivå, och som har betydelse för MKB-arbetet, även överförs och dokumenteras inom ramen för det utökade samrådet.
5. Länsstyrelsen i Uppsala län bör tillsammans med Östhammars kommun inta en mer aktiv roll i det utökade samrådet för att på så sätt bredda och fördjupa samrådet.
6. Länsstyrelsen måste, om inte verksamhetsutövaren tar till sig den kritik som har framförts och att de inte hör samman Länsstyrelsens eventuella uppmaningar, verka för att ansvaret för MKB-processen överförs till en från verksamhetsutövaren oberoende aktör.

Bakgrund

MKB-processen har som yttersta syfte att identifiera svagheter och osäkerheter i projekt som kan leda till konsekvenser för människor och miljö. Hur denna process ska genomföras finns reglerat i miljöbalken och i EG-direktiv. I MKB-processen har samrådsförfarandet en central roll för att kommuner, allmänheten och miljöorganisationer ska kunna delta och förbättra det underlag som ska ingå i tillståndsansökan för verksamheten. Samrådsförfarandet är också av avgörande betydelse för tilltron till projektet och det är inte minst viktigt när det som i det här fallet handlar om att ta hand om miljöfarligt radioaktivt avfall.

En förutsättning för kärnkraftbolagens drifttillstånd är att det miljöfarliga avfallet som produceras omhändertas på ett säkert sätt, att det görs oåtkomligt för spridning (Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet) och att avfallshanteringen lever upp till miljölagstiftningens krav.

Dubbel lagstiftning

När det gäller frågan om ett slutförvarssystem för radioaktivt avfall från kärnkraftverken finns två regelverk – kärntekniklagen och miljöbalken – som på ett påtagligt sätt konkurrerar med varandra. Kärntekniklagen definierar vilket ansvar industrin och tillsynsmyndigheterna har och på vilket sätt industrin ska redovisa sitt uppdrag att slutförvara och göra kärnavfallet oåtkomligt. Kärntekniklagen ställer inga specifika miljökrav annat än att det i ansökan enligt kärntekniklagen även ska ingå en miljökonsekvensbeskrivning (ett MKB-dokument). Det är tillsynsmyndigheten SKI som avgör om ett projekt lever upp till kärntekniklagens krav.

Miljöbalken och EG:s miljödirektiv ställer numera krav på att en ny kärnteknisk verksamhet även ska leva upp till miljömålet om hållbar utveckling och att den miljömässigt bästa tekniken (BAT) och platsen ska väljas. Till skillnad från kärntekniklagen är det jurister i miljödomstolen som avgör om ett projekt har uppfyllt kraven i miljölagstiftningen. Här kolliderar alltså miljödomstolens juridiska och myndighetens tekniska syn på projektet.

Avfallsföretaget SKB AB och tillsynsmyndigheterna har i 20 års tid levt och verkat i en värld som definierats av kärntekniklagen, eftersom det aldrig har krävts att projektet även ska leva upp till miljölagstiftningens krav. Fokus har legat på att utveckla tekniken, välja lokalisering och bygga och driva en slutförvarsanläggning som uppfyller myndigheternas tekniska krav fram till den tidpunkt då förvaret ska förslutas för gott och verksamheten ska avvecklas.

Den nu skärpta miljölagstiftningen, med dess mål och syften om en hållbar utveckling, har till skillnad från kärntekniklagen fokus på vad som kan hända om projektet inte fungerar som det var tänkt. Eftersom kärnavfallsprojektet

aldrig tidigare har miljöprövats, innebär miljölagstiftningens skärpta krav och synsätt att det ställs nya redovisningskrav på avfallsbolaget.

MKB-processen

MKB-processens syfte är att vända ut och in på ett projekt så att det i det slutliga MKB-dokumentet framgår att man valt den miljömässigt bästa metoden och platsen, att verksamheten uppfyller målet om hållbar utveckling, att allt som förts fram i samråd finns redovisat och motiverat, och målet måste vara att projektet klarar en miljöprövning.

MKB-lagstiftningen med dess krav på samråd med allmänheten, organisationer och andra berörda, ställer nya krav på verksamhetsutövaren. I stället för att gå ut och informera om och marknadsföra projektet, är meningen den att verksamhetsutövaren i samråden ska medverka till att projektets alla svagheter och brister blottläggs. Det kan faktiskt innebära att en väl genomförd och förtroendeskapande MKB-process leder till att den tillståndssökande själv medverkat till att projektet inte klarar en miljöprövning. När det gäller slutförvarsprojektet måste man vara medveten om att kärnkraftindustrin redan har investerat närmare 15 miljarder kronor i projektet och därför kan en alltför ambitiöst genomförd MKB-process innebära en stor ekonomisk risk för kärnkraftindustrin.

Detta är ett oundvikligt och olyckligt incitament för verksamhetsutövaren att *inte* medverka till att MKB-processen blir fullt så bra som miljölagstiftningen har avsett. Det har man i många andra länder insett, och har därför valt att lägga ansvaret för MKB-processen på en från företaget oberoende aktör eller myndighet. Men efter starka ekonomiska och industri- och arbetsmarknadspolitiska påtryckningar har Sverige i stället valt att lägga ansvaret för MKB-processen på den tillståndssökande parten.

Det enda i dag verksamma incitamentet för hög ambition och kvalitet i MKB-processen är risken att projektet kan bli underkänt av miljödomstolens jurister. På grund av problematiken med dubbel lagstiftning och slutförvarsfrågans starka koppling till energipolitiken har detta enda verksamma incitament nu förlorat i betydelse. I och med att regeringen vid prövningen av Ringhals ansökan för effekthöjning valde att bortse från miljödomstolens avslagsyttrande och i stället luta sig mot SKI:s kärntekniska yttrande, har regeringen i praktiken signalerat att MKB-arbetet inte har någon betydelse eftersom det ändå är kärntekniklagen och energipolitiken som avgör.

För att den pågående MKB-processen för slutförvarsprojektet nu ska få någon annan betydelse än en rent formell sådan och för att kvaliteten i beslutsunderlaget ska komma i närheten av vad som avses i MKB-föreskrifterna, måste samrådsförfarandet förbättras markant. Det är det enda sättet att få veta om slutförvarsprojektet är miljömässigt acceptabelt och därmed försvarbart för den kommun som slutligen ska härbärgera anläggningen. En sådan nödvändig förbättring kan åstadkommas

om länsstyrelserna i de båda aktuella länen snarast agerar utifrån den roll som finns definierad i miljöbalken, i Naturvårdsverkets allmänna råd och i länsstyrelsernas egna PM.

Länsstyrelsens roll

Länsstyrelserna ser sig själva spela en mycket viktig roll som "verksamhetsutövarens främsta motpart" i samrådsförfarandet (PM 2000-11-07, Dnr 22/00). Enligt 3 § MB ska sökanden (SKB AB) samråda med bland annat länsstyrelsen och tillsammans ska de under samrådet verka för att MKB-processen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen (6:5 1:a st. MB).

Även i miljöbalkspropen är det uttalat att länsstyrelsen är en viktig aktör och att den ska – när det gäller alla typer av verksamheter och åtgärder och oavsett graden av deras miljöpåverkan – under samrådet vara aktiv i syfte att verka för att verksamhetsutövaren tar fram en miljökonsekvensbeskrivning som utgör ett bra beslutsunderlag. Därigenom minskar risken för senare krav på kompletteringar som fördröjer prövningsprocessen.

Länsstyrelsens roll tar alltså sikte på att miljökonsekvensbeskrivningen skall få ett ändamålsenligt innehåll och det handlar då alltså inte enbart om att hjälpa verksamhetsutövaren. Om länsstyrelsen till exempel ser att hänsyn behöver tas till eventuella synpunkter från allmänheten, eller att någon företrädare för allmänheten har synpunkter som behöver komma med i bedömningsunderlaget, så ligger det i sakens natur att länsstyrelsen också verkar för att dessa synpunkter kommer fram så att de kan belysas.

Vi menar att länsstyrelsen har ett ansvar i MKB-processen även om det formella ansvaret ligger hos verksamhetsutövaren. Länsstyrelsen måste därför ta till sig den kritik som har framförts mot den SKB AB:s MKB-process och agera och verka för att förbättra processen i enlighet med gällande krav och riktlinjer så att det i den kommande tillståndsprövningen framgår att projektet uppfyller miljölagstiftningens alla krav.

Brister i samrådsprocessen

Under de två år som samrådsförfarandet har pågått har det vid upprepade tillfällen framförts synpunkter från olika håll på allvarliga brister i SKB AB:s sätt att hantera samrådet. Vi vill här peka på några av de brister som påverkar framtagandet av beslutsunderlaget i negativ riktning.

Vad menas med samråd

Med samråd åsyftas det samrådsförfarande som enligt miljölagstiftningen ska ingå i en MKB-process och hur detta samråd ska gå till finns reglerat i 6 §

miljöbalken och dess förarbeten, i EU:s MKB-direktiv och i Naturvårdsverkets allmänna råd.

Kommuner hänvisar ofta till att de deltar i samråd med SKB AB och tillsynsmyndigheterna på regional nivå och det är anledningen till att de intar en mer passiv roll i de utökade samråden som sker inom ramen för 6 § Mb. Det är oklart vilken status dessa regionala så kallade samråd har och det ställer till problem i samrådsprocessen.

För att en mötesform ska få status som MKB-samråd ska det vara öppet och tillgängligt för alla som anser sig berörda och inbjudan och eventuellt underlag ska finnas tillgängligt minst tre veckor före mötet. Samrådet ska ha som mål att identifiera eventuella miljökonsekvenser, det vill säga *direkt, indirekt, sekundär, kumulativ, kort- medel- långsiktig, bestående, tillfällig, positiv eller negativ verkan av projektet* (EU:s MKB-direktiv, bilaga IV).

Det samrådsförfarande som kallas Samråds- och MKB-grupp Forsmark är inte öppet för allmänheten och organisationer. Vid genomläsning av protokollen från de sex möten som har hållits, framgår tydligt att dessa inte har som syfte att identifiera eventuella miljökonsekvenser. Mötesformen är uppenbarligen endast till för att kommunen, länsstyrelsen, tillsynsmyndigheterna och SKB AB ska informera varandra om hur arbetet fortskrider och därför kan inte detta samråd ha status som MKB-samråd.

Det innebär att frågor som lyfts inom ramen för samarbetet i Samråds- och MKB-grupp Forsmark inte har samma juridiska skydd som frågor som lyfts inom ramen för det utökade samrådet.

Mötesledning och dokumentation

SKB AB har ställt sig avvisande till att oberoende mötesledare och mötessekreterare har anlåtats. Det har vid flera tillfällen framförts önskemål om att ljudupptagningar görs vid samrådstillfällena för att på så sätt kvalitetssäkra dokumentationen av mötet, men det har bolaget aktivt motarbetat. Det har medfört att frågeställningar och svar i bland har utelämnats helt eller delvis i anteckningarna och att textåtergivningen av mötet har anpassats för bolagets syften.

Avsaknad av avgränsning och omfattningsbeskrivning

Hösten 2003 presenterades ett underlag/förslag till avgränsning och omfattningsbeskrivning av MKB-processen som ett samrådsmöte fick ta ställning till i början av 2004. 28 remissvar har inkommit till SKB AB med anledning av förslaget, men ännu efter två år har ingen definitiv avgränsning och omfattningsbeskrivning för processen presenterats. Det har medfört att de 9 samrådsmöten som hittills har hållits till stor del har kommit att handla om processfrågor - vilka frågor som får lyftas, vilken tidplan som gäller och hur ansökningsprocessen har styckats upp.

Det har saknats en ambitiös inledande scopingprocess, där samrådsparterna tillsammans kommit överens om vilka frågor och områden som ska avhandlas i MKB-processen och vilken tidplan som ska gälla. Avsaknaden av denna fas har medfört att fokus i samrådet har kommit att ligga på information om tekniska lösningar och till exempel flera utredningar om samhällseffekter i stället för identifiering av möjliga miljökonsekvenser och att MKB-arbetet har tvingats anpassa sig till SKB AB:s hårt pressade tidsplan.

Splittring av ansökningarna

En allvarlig effekt av brister i avgränsningsarbetet och av SKB AB:s hårda styrning är att bolaget har tillåtits att ensidigt välja att splittra upp ansökningsprocessen i en separat granskning för inkapslingsanläggningen enligt kärntekniklagen och en för slutförvaret.

Detta har bolaget tillåtits att göra utan att något önskemål om detta har kommit från tillsynsmyndigheterna och utan att bolaget har behövt redovisa på vilka miljö- och säkerhetsmässiga grunder beslutet ha fattats och vilka för- och nackdelar detta förfarande skulle kunna ha.

Vi menar att en uppdelning av ansökningar och redovisningar för de båda enheterna i avfallssystemet medför svårigheter att överblicka och bedöma hela projektets sammantagna miljöbelastning och eventuella miljökonsekvenser och att förfarandet därför inte är förenligt med gällande lagar och riktlinjer.

Hård styrning

SKB AB har under samråden tillåtits att styra vilka teman som ska gälla för respektive möten. Vid flera tillfällen har frågeställningar som lyfts vid möten avfärdats som icke relevanta för det aktuella mötestemat, med hänvisning till att de redan tagits upp eller kan tas upp vid ett annat tillfälle eller i annan form. Till exempel har för bolaget obekväma frågeställningar om lokaliseringsfaktorer hänvisats till kommande samrådstillfällen, för att senare igen avfärdas igen eftersom temat "alternativredovisning" redan skulle vara avklarat.

Ett annat exempel och en konsekvens av den hårda styrningen är att SKB AB annonserar ut "det *sista* samrådsmötet inför inlämnandet av ansökan" för inkapslingsanläggningen innan det överhuvudtaget har hållits något samrådsmöte om denna anläggnings eventuella miljökonsekvenser.

Den hårda styrningen från SKB AB:s sida har lett till att det finns mycket lite utrymme att resa andra frågor än de som bolaget på förhand har valt, att mötestiden till största del upptas av information från bolaget, att det saknas ordentlig dokumentation från mötena, att det ofta saknas underlag eftersom bolaget gärna hänvisar till kommande eller icke färdiga utredningar och

framför allt att samrådets fokus inte ligger på att identifiera möjliga miljökonsekvenser.

Slutsatser

Den pågående MKB-processen för slutförvarsprojektet uppfyller inte MKB-lagstiftningens krav och intentioner. För att processen ska leda fram till ett slutgiltigt MKB-dokument där det framgår om projektet är förenligt med gällande miljölagstiftning och miljömål, måste MKB-processen styras upp och förbättras avsevärt.

Länsstyrelsen bör i sin roll som statens representant verka för att problemet med dubbel lagstiftning inte medför lägre miljökrav på kärntekniska projekt och därigenom lägre ambitionsnivå i MKB-arbetet.

Länsstyrelsen måste i enlighet med gällande direktiv snarast ingripa så att den pågående MKB- och samrådprocessen uppfyller lagstiftningens mål och mening.

Länsstyrelsen bör snarast medverka till att tydliggöra vad som är att anse som samråd enligt MKB-lagstiftningens krav. Länsstyrelsen bör även verka för att de frågor som lyfts på regional nivå, och som har betydelse för MKB-arbetet, även överförs och dokumenteras inom ramen för det utökade samrådet.

Länsstyrelsen i Uppsala län bör tillsammans med Östhammars kommun inta en mer aktiv roll i det utökade samrådet för att på så sätt bredda och fördjupa samrådet.

Länsstyrelsen måste, om inte verksamhetsutövaren tar till sig den kritik som har framförts och om de inte hör samman Länsstyrelsens eventuella uppmaningar, verka för att ansvaret för MKB-processen överförs till en från verksamhetsutövaren oberoende aktör.