



OPINIONSGRUPPEN
FÖR SÄKER
SLUTFÖRVARING

Oss inlägga till samrådet om nytt SFR 1 februari 2014.

Oss deltar i samrådet kring utbyggnaden av SFR i Forsmark utifrån det regelverk som gäller för bidrag till miljöorganisationer ur Kärnavfallsfonden. Vår medverkan i SFR-samråden finansieras därför med andra medel än det kommunala bidraget.

Oss har i samband med tidigare samrådsmöten runt SFR inkommit med skriftliga synpunkter. Vi vill som bakgrundsinformation här ange de viktigaste synpunkterna från dessa yttranden.

I vårt yttrande från 2011-12-05 begärde vi

- att en preliminär MKB och en färdig säkerhetsanalys ska ingå i underlaget för samråd
- redovisning av möjliga juridiska konsekvenser p.g.a. en planerad samlokalisering av det nya SFR till den befintliga SFR-anläggningen i Forsmark
- hur långsiktig säkerhet har viktats vid val metod och lokalisering i förhållande till industriella fördelar
- alternativa metoder och lokaliseringar ska redovisas i enlighet med miljöbalkens och EG-direktivens krav.

I vårt yttrande från 2012-12-11 upprepade vi önskemålet om

- en systematisk process för val av metod och plats utifrån på förhand uppsatta urvalskriterier
- belysning av Östersjöns betydelse som recipient i valet av metod
- argumentation kring valet av lokalisering med hänsyn till det som av allmänheten kan uppfattas som riskfaktorer. Närheten till kärnkraftverk, slutförvarsanläggning för kärnbränsleavfall, befintlig SFR-anläggning, Singö-zonen och andra närliggande skjuvzoner och Upplands känsligaste naturområden.

Samrådet

Sökanden, SKB AB, avslutar nu på eget initiativ MKB-samrådet. Vi kan konstatera att tidigare samrådsmöten och insända inlagor fram till nu inte har satt några avtryck på MKB-processen. Vi ställer oss frågan varför erfarenheter och lärdomar från processen runt slutförvaret för högaktivt kärnbränsleavfall inte har tagits tillvara bättre och implementerats i denna process. Vi tänker t.ex. på alla synpunkter, önskemål och krav om kompletteringar av

den aktuella tillståndsansökan som har inkommit och som har koppling till MKB-samrådet och MKB-dokumentet.

Vi frågar oss om det handlar om problem i kunskaps-, dokumentations- och informationsöverföringen mellan de båda projekten och processerna. Det skulle i så fall vara alarmerande eftersom kunskapsöverföring är en nyckelfaktor när det kommer till långsiktig säkerhet, t.ex. vid avveckling av kärnkraftverk och efter eventuell förslutning av slutförvar.

Vi frågar oss även om det har att göra med sökandes attityd till själva samrådsförfarandet. Att bolaget inte tillvaratar olika aktörers synpunkter i samrådet på ett konstruktivt sätt signalerar att sökande inte ger samrådsförfarandet så stor betydelse.

Ur ett lokalt perspektiv är samrådsförfarandet av största betydelse för förtroendet för verksamhetsutövaren och för projektet i sig. Det är det enda formella sammanhang där allmänheten och intresseföreningar har möjlighet att avhandla angelägna frågor.

Exempel på vad vi uppfattar som bristande respekt för samrådsförfarandet och för andra intressenters synpunkter, är att någon preliminär MKB och säkerhetsredovisning inte kommer att presenteras inom ramen för samrådet. Det har efterfrågats tidigt av kommunen, miljöorganisationer och av tillsynsmyndigheten SSM.

Vidare att tidplanen inte utgår från en optimal och förtroendeskapande process, utan från industrins behov att fortast möjligt få de sökta tillstånden. Tidpunkten som är satt för inlämnande av ansökan möjliggör inte den samrådsprocess som har efterfrågats.

En erfarenhet från tillståndsprocessen för slutförvaret för högaktivt kärnbränsleavfall visar att det inte har varit lätt att definiera gränssnittet mellan MKB-dokument och säkerhetsredovisning. Vi menar att det i sig skulle vara ett fullgott argument för att avhandla en preliminär MKB och säkerhetsredovisning inom samrådsförfarandet. Det var ett argument som även SSM framförde vid samrådsmötet. Man menade att ett samråd runt ett preliminärt MKB-dokument skulle kunna förbättra processen och kanske undanröja möjliga kompletteringskrav senare och därmed även korta ned tiden för tillståndsprövningen.

Tidplanen

Den tidplan som redovisas i samrådsunderlaget utgår från önskemålet att slutförvar av rivningsavfall från Barsebäck ”ska tillhandahållas så snart som möjligt”.

Vi har sett en risk att samråds- och tillståndsprocessen forceras på grund av detta önskemål, vilket också bekräftades vid samrådet. Inget samråd kring säkerhetsredovisningen och MKB:n, och SKB AB:s begäran till miljödepartementet om att slippa regeringens tillåtlighetsprövning i ärendet.

Tillåtlighetsprövning

I SKB:s skrivelse till miljödepartementet från 2013-01-29, begär bolaget besked om regeringen anser att den ”planerade utbyggnaden” ska bli föremål för en tillåtlighetsprövning enligt 17 kap, miljöbalken. Som motiv för skrivelsen anger bolaget att det nya SFR blir en integrerad del av den nu befintliga SFR. Och att anläggningen ”har genomgått vederbörlig tillståndsprövning avseende lagstiftningen på miljö- och säkerhetsområdet”.

Vi uppfattar att uppenbara syftet med detta är undvika politisk inblandning i tillståndsprocessen och att förstärka intrycket av att det inte handlar om någon ny anläggning.

En möjlig konsekvens om regeringens tillåtlighetsprövning skulle utebli är att det kommunala vetot kan ifrågasättas. Vi uppfattar signalerna från företrädare från kommunen under samrådsmötet att de förutsätter att kommunfullmäktige kommer att ha veto i frågan. Det skulle kunna innebära att den tillåtlighetsprövning av projektet som regeringen skulle ha gjort, i så fall i praktiken överförs till kommunfullmäktige. Att kommunen blir den enda politiska instansen som beslutar i frågan. Vi uppfattar att det skulle vara en situation som kommunen rimligen inte önskar sig. Oss menar att denna fråga måste redas ut innan tillståndsprövningen påbörjas.

Miljökonsekvensbeskrivningen

Vad som ska ingå i en MKB regleras av miljöbalken och av EU:s MKB-direktiv. Centralt i dokumentet är redovisningen av alternativa metoder och lokaliseringar. Under samrådsmötet redogjordes för vad som kommer att tas med i MKB-dokumentet och där framgick att någon redovisning av alternativa metoder inte kommer att ingå. SKB hänvisade på mötet till den tolkning som bolagets jurister har gjort av kraven på alternativredovisning, och att länsstyrelsen i Uppsala län inte har krävt någon redovisning av alternativa metoder.

Det är miljöprövningen och prövningen enligt Kärntekniklagen som ska avgöra om detta projekt uppfyller lagstiftningens mål och syften. Och det är mark- och miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten som avgör vilket underlag som de anser sig behöva för att kunna göra denna bedömning.

Vi uppfattar därför att en länsstyrelse i ett tidigt skede av processen inte kan ställa sig över kommande prövning av miljödomstolen och tillsynsmyndigheten och över gällande lagstiftning. Vi uppfattar det som en orimlig tolkning av SKB AB att en länsstyrelse ska ha högre status i tillståndsprövningen än miljödomstolen och granskande myndigheter genom att kunna avgöra en MKB:s omfattning.

Motsvarande tolkningstvist finns även i tillståndsprövningen angående slutförvaret för högaktivt avfall. Frågan har kommunicerats mellan tillsynsmyndigheten och sökanden och vems tolkning kring länsstyrelsen status i processen som kommer att gälla i prövningen synes uppenbar. Det är därför med stor förvåning som Oss ser att sökanden hävdar att även *ett uteblivet yttrande* från länsstyrelsen ska kunna avgöra frågan om alternativredovisning.

Alternativ metod

Avfallsbolaget SKB AB presenterar det nya SFR som en utbyggnad av befintligt SFR och att den nya anläggningen ska ses som en integrerad del av den gamla. Bolaget avser därför att tillståndsansökan ska gälla hela SFR-anläggningen. Det innebär att den SFR-anläggning som byggdes på 1980-talet nu ska prövas mot den lagstiftning, mål och syften som gäller idag. Vi uppfattar att strategin bakom detta förfarande är att inte behöva söka tillstånd för en helt ny kärnteknisk anläggning, utan att dra fördelar av den befintliga anläggningens nu gällande drifttillstånd.

Vi uppfattar att SFR 2 är en ny anläggning för delvis nytt ändamål – att mellanförvara hårdkomponenter. Därför måste det finnas ett realistiskt alternativ att jämföra med för att kunna bedöma om den sökta metoden för att slutförvara radioaktivt avfall är den lämpligaste. Först då kan man i en tillståndsprövning avgöra om den sökta metoden uppfyller kraven i miljöbalkens målparagraf och hänsynsregler, och i SSMFS 2008:37 om BAT och optimering av strålskyddet.

Vi ifrågasätter om en slutförvarsmetod som bygger på endast principerna fördröjning och utspädning. Betongväggar, förvar som vattenfylls när de aktiva systemen stängs av och förvaret försluts och läckage av radioaktiva partiklar som avsiktligt ska transporteras ut i Östersjön. Och vi ifrågasätter om ett utbyggt SFR är den mest optimala och resurseffektiva lösningen för att mellanförvara långlivat rivningsavfall, hårdkomponenter från Barsebäck.

Oss menar att en utvecklad alternativredovisning av metodvalet måste ingå i MKB-dokumentet.

Alternativ lokalisering

Valet av lokalisering måste enligt vår mening utgå från kriterier som bygger på en systematisk metodvalsprocess. Av samrådsunderlaget framgår med all tydlighet att industriella faktorer och lokal acceptans i stället har varit helt avgörande för valet av plats. Man säger att samla allt avfall till en plats har länge ha varit huvudalternativet för bolaget och att de industriella fördelarna med en utbyggnad av SFR är uppenbara.

Detta resonemang bygger på den uppenbara strategin att valet av slutförvarsmetod inte ska ifrågasättas i en prövning. Utan på förhand uppsatta kriterier för metodvalet kan man inte fastställa de kriterier som ska gälla för lokaliseringen. Därför kan industriella fördelar avgöra lokaliseringen, vilket vi menar inte är rimligt.

Känslig naturmiljö

Det aktuella området ligger i det mest skyddsvärda naturområdet i Uppland. Flera rödlistade arter finns och vi upplevde vid samrådsmötet en oklarhet från bolaget sida om vilka arter som skulle kunna bli påverkade vid ett eventuellt bygge och i vilken omfattning. Det meddelades på mötet att en ansökan om dispens från artskyddsförordningen är aktuell. Motsvarande ansökan har hanterats samband med slutförvarsprojektet för högaktivt kärnbränsleavfall, en ansökan som har överklagats för att sedan på sökandes eget initiativ inhiberats. Vi efterlyser en tydligare redovisning om avsikten med och omfattningen av dispensansökan från artskyddsförordningen för projektet nya SFR.

Hantering av bergmassor

Det meddelades under samrådet att bergmassor från bygget av ett nytt SFR skulle borttransporteras från området med båt. Vi efterlyser mer information om omfattning, skala och anpassning av området för transporter med båt. Frågeställningen är viktig eftersom både Oss och kommunen har föreslagit båttransporter vid eventuellt bygge och drift av slutförvarsanläggningen för högaktivt kärnbränsleavfall, med syfte att minska vägtransporterna och därmed miljöbelastningen. Dessa förslag har i det samrådet då avfärdats som orealistiska.

Har SKB AB ändrat ståndpunkt i denna fråga, eller är det ännu ett exempel på dålig kunskaps- och informationsöverföring mellan projekten?

Kumulativa konsekvenser

Oss har erfarit att det finns kvarstående osäkerheter kring läckströmmars möjliga effekter och konsekvenser för den långsiktiga säkerheten i ett SFR-förvar. Oss menar att dessa osäkerheter måste vara undanröjda innan en ansökan kan lämnas in.

Bolaget tar i samrådsunderlaget upp samlokaliseringen av flera kärntekniska anläggningar till en plats, och att detta inte medför några kumulativa hälsokonsekvenser. Miljöbalken förutsätter en helhetssyn på den sökta verksamheten, vilket rimligen bör innefatta hela den klusterbildning som uppstår vid samlokalisering av flera anläggningar. Bedömningen utifrån strålskyddslagen förutsätter även det en helhetssyn där klusterbildning ska ingå. De stegvisa implementeringen över lång tid av flera olika anläggningar, uppgraderingar av reaktorer, och möjliga framtida samlokaliseringar gör att vi saknar en helhetsbild i redovisningen av möjliga kumulativa konsekvenser. Vi vill även se att risker som har koppling till fysiska hot och försvar av området inkluderas i en sådan redovisning.

Långsiktig säkerhet

Krav på säkerhetsanalys

I presentationen angavs som krav på säkerhetsanalysen att den ska vara ”*tillräckligt detaljerad för att vi ska kunna bedöma och dra slutsatser...*”. Vi uppfattar detta som en otillfredsställande otydlighet. Det avgörande är inte om detaljeringsgraden och kraven är tillräckliga för sökanden, utan för de granskande instanserna. Det som skapar denna osäkerhet är att varken en preliminär MKB eller dito säkerhetsanalys kommer att finnas tillgänglig för samråd med tillsynsmyndigheten innan ansökan lämnas in.

Säkerhetsprinciper

De säkerhetsprinciper som angavs vid samrådsmötet uteslöt utspädningsprincipen. Det vill säga grundvattnet och Östersjön som recipienter för utläckage av radioaktiva ämnen. Eftersom en recipient för läckage ingår som en princip i säkerhetsrapporten SAR 08, bör den rimligen även ingå här.¹

Utan isolerande barriärer kommer läckage till grundvattnet att ske relativt snabbt efter att aktiva system stängts av och anläggningen har förslutits. I avsaknad av slutgiltig säkerhetsredovisning efterlyser vi tydligare redovisning av utspädningsprincipens betydelse för metodvalet. Detta behövs för att värdera metodvalet utifrån lagkraven på BAT och optimering av strålskyddet, EU:s och svenska miljömål, men även utifrån svenska åtaganden enligt Helsingfors-konventionen.

Initialtillstånd

Vid presentationen av hur en säkerhetsanalys görs, angavs *initialtillståndet* som en viktig utgångspunkt. Initialtillståndet beskrevs vid mötet som tillståndet i slutförvaret vid förslutning.

Initialtillståndet har alltså utgångspunkt i den valda metoden och platsen. Definition av idealtillståndet möjliggör att man skulle kunna följa utvecklingen i slutförvaret och verifiera eventuella förändringar. Men initialtillståndet har liten betydelse ur miljö- och säkerhetssynpunkt om det tillståndet inte kan vägas mot ett definierat och önskvärt *idealtillstånd*. Det vill säga ett tillstånd där strålskyddet är optimerat och som till skillnad från initialtillståndet har utgångspunkt i strålskydds- och miljökrav. Ett definierat idealtillstånd kan på ett tydligare sätt t.ex. identifiera ett eventuellt behov av isolerande tekniska barriärer, eller förenkla valet mellan inlands- eller kustlokalisering.

Oss menar att ett idealtillstånd för den sökta metoden måste definieras. Detta för att det ska vara möjligt att värdera om den sökta metoden har möjlighet att uppnå ett sådant tillstånd, eller om det möjligen finns alternativa metoder med bättre förutsättningar.

¹ SKB R-08-15. Sid. 137

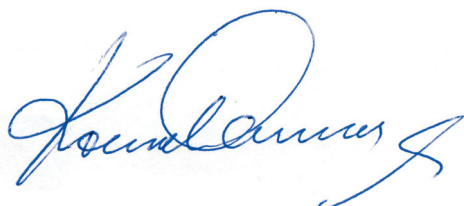
Allt avfall till Östhammar

Av samrådsunderlagets skrivning kring alternativa lokalisering ser vi en uppenbar risk att Forsmark och Östhammars kommun så småningom kommer att tvingas härbärgera allt svenskt radioaktivt avfall. Lokal acceptans och industriella fördelar var avgörande faktorer för avfallsbolagets val av lokalisering av slutförvaret för högaktivt kärnbränsleavfall. I underlaget till detta samrådsmöte är avfallsbolaget öppet med att huvudalternativet sedan länge är att samla allt kortlivat avfall till en plats, till Forsmark. Argumentet är att de industriella fördelarna är uppenbara.²

Det återstående och planerade slutförvaret för medelaktivt avfall (SFL) kommer rimligen att lokaliseras utifrån samma värderingar och kriterier som de tidigare slutförvaren. Det vill säga industriella fördelar och lokal acceptans.

Stegvis implementering, acceptanshöjande insatser, mark som ägs av kärnkraftindustrin och som deklarerats som riksintresse för kärnkraft, anpassad infrastruktur och uppenbara samordningsfördelar, accepterande kommun och allmänhet. Det är faktorer som visar att risken är uppenbar för att Östhammars kommun blir sopstation för allt radioaktivt avfall.

Österbybruk 2014-02-12



Kenneth Gunnarsson
Ordförande i Oss

² SKB Samrådsunderlag 2014-02-01, 4.6.1 Lokalisering, sid. 16