



Strålsäkerhetsmyndigheten

Parter: Svensk Kärnbränslehantering AB

Målet gäller: tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

De bifogade handlingarna har kommit in till domstolen.

Vill ni lämna ett yttrande?

Ni får nu tillfälle att yttra er över det som står i handlingarna. Vill ni göra det ska yttrandet vara skriftligt och komma in till domstolen **senast den 11 april 2022**.

Med hänsyn till planerad huvudförhandling kan anstånd inte påräknas.

När ni skickar in yttrandet

Skicka gärna in handlingar i målet med e-post, helst i PDF-format. Om ni vill skicka dem på ett säkert sätt kan ni göra det via www.domstol.se/kontaktformular. För handlingar som ska signeras, använd istället www.domstol.se/digitalhandling.

Uppge ert namn, målnummer M 1333-11 och det telefonnummer som ni kan nås på. Lämna också e-postadress, så att vi framöver kan skicka handlingar i målet via e-post.

Har ni frågor?

På webbplatsen finns information om domstolen och om handläggningen. Kontakta oss gärna vid frågor – ni når oss enklast per telefon 08-561 656 30.

Anna Liljeros

Bifogade handlingar: aktbilaga 892-894 (mål M 1333-11)

Nacka tingsrätt

Mark- och miljödomstolen

Mål M 1333-11, Svensk Kärnbränslehantering AB, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, - deldom avseende Clab , bemötande

Med anledning av Mark- och miljödomstolens föreläggande, aktbilaga 881, anför Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") följande.

1. Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande

Strålsäkerhetsmyndigheten ("SSM") framför i aktbil 877 att det finns en otydlighet i att SKB:s yrkanden i denna del av målet inte innefattar vattenverksamhet och hemställer att domstolen i det blivande tillståndet tydliggör att det allmänna villkoret innebär att de i ansökningshandlingarna redovisade åtgärderna beträffande reservsystem för kylning samt förstärkning av reservspädmattning av förvaringsbassängerna ska uppföras. SSM gör, med hänvisning till SKB:s uppgifter i tilläggs-MKB:n (Bilaga K:20) och den reviderade tekniska beskrivningen (Bilaga K:24), gällande att SKB:s åtaganden om reservsystem för kylning och reservspädmattning av förvaringsbassänger legat till grund för regeringens delbeslut om tillåtlighet för utökad lagring vid Clab och att tillkommande bortledning av grundvatten till följd av uppförandet av reservsystemet för kylning ingår i det som ska prövas när ärendet nu gått tillbaka till domstolen.

SSM anser att lagring av mer än 8 000 ton kan påbörjas parallellt med uppförandet av de nya systemen men göras så snart som praktisk möjligt.

2. Prövningsrättsliga utgångspunkter

SSM:s yttrande väcker på nytt frågan om prövningens avgränsning och SKB hänvisar inledningsvis till vad SKB anfört och klargjort i yttrandet den 23 december 2021 (aktbil 863), med följande tillägg.

I ett sent skede av regeringens handläggning av SKB:s ansökan – sedan reaktorinnehavarna påtalat risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel om lagret av använt kärnbränsle i Clab blir fullt – väckte regeringen frågan om att bryta ut den del av prövningen som avser utökad lagring i Clab för särskilt delavgörande. SKB motsatte sig en sådan uppdelning och anförde bland annat följande i yttranden den 30 juli och 13 augusti 2021. Yttrandena bifogas, Bilaga 1 och Bilaga 2.

SKB har konsekvent anført att tilläggsyrkandet om utökad lagring i Clab ska ses som en integrerad del av tillståndsprövningen enligt miljöbalken av anläggningarna i det sammanhängande systemet med lagring, inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Yrkandet om utökad lagring i Clab har alltså aldrig varit avsett att fungera som en fristående ansökan som resulterar i ett grundtillstånd enligt miljöbalken som ska "stå på egna ben". Inte heller vid mark- och miljödomstolens huvudförhandling diskuterades frågan om hur ett tillstånd enbart till utökad lagring i Clab skulle utformas och avgränsas i förhållande till SKB:s ansökan i övrigt. Domstolen har inte heller berört frågan i sitt yttrande till regeringen.

SKB:s projektering av åtgärder vid Clab har utgått från att åtgärder kan vidtas integrerat med bygg- och anläggningsåtgärder för Clink. Det har inte varit aktuellt för SKB att utreda vilka åtgärder som kommer att vidtas för en långsiktigt utökad lagring med bortseende från åtgärder för inkapsling.

SKB klargjorde alltså att ansökningshandlingarna inte innehåller underlag för beslut om villkor m.m. vid en tillståndsprövning som avgränsas på det sätt som regeringen övervägde. SKB klargjorde samtidigt att SKB inte hade gjort några åtaganden om ytterligare åtgärder (förutom åtgärder för mer yteffektiv lagring, se nedan) kopplat till en tillståndsprövning enbart av utökad lagring i Clab.

Genom regeringens beslut att gå vidare och dela upp prövningen med ett särskilt delavgörande för ökad lagring i Clab, har regeringen ansett att vad SKB anført om prövningsunderlaget inte utgjort hinder för uppdelningen. Detta innebär att den efterföljande tillståndsprövningen hos domstolen kommer att baseras på ett ansökningsunderlag som i alla delar inte är anpassat för den prövning som ska göras.

Det som nu är föremål för domstolens prövning är ett tillstånd till utökad lagring i befintligt Clab. Tillståndet ska stå på "egna ben" vilket innebär att det vid prövningen ska bortses från att anläggningen i ett senare skede kan komma att kompletteras med åtgärder för inkapsling av använt kärnbränsle. De villkor som ska föreskrivas för tillståndet måste harmoniera med dessa prövningsförutsättningar. Det gäller även beträffande det allmänna villkoret och de uppgifter och åtaganden som kan intolkas i det.

Det som nu redovisats utgör rättslig utgångspunkt för den tillstånds- och villkorsprövning som domstolen nu ska göra. Det utgör också den rättsliga utgångspunkten för den fortsatta stegvisa prövning som SSM ska göra med anledning av regeringens deltillstånd till utökad lagring i Clab enligt kärntekniklagen.

3. Ansökningsunderlaget vad gäller den av SSM väckta frågan

Enligt vad som anförts ovan är den rättsliga utgångspunkten för domstolens prövning att det nu ska meddelas ett tillstånd till utökad lagring vid Clab och att det vid prövningen ska bortses från att Clab senare kan komma att kompletteras med anläggningar för inkapsling. Prövningen kommer att baseras på ett underlag som inte i alla delar är anpassat för en sådan prövning.

SKB:s tilläggsansökan om utökad lagring framställdes i mars 2015 som en integrerad del av den samlade prövningen av anläggningar i det sammanhängande systemet för lagring, inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Yrkandet om utökad lagring avsåg såväl befintliga

Clab som blivande Clink. I tilläggsansökan uppgav SKB att det planerades ytterligare åtgärder i Clink för att uppfylla de högre strålsäkerhetskrav som aviserats för nya kärntekniska anläggningar. SKB uppgav samtidigt att Clab uppfyller de krav som gäller för befintliga kärntekniska anläggningar även vid en utökad lagring till 11 000 ton använt kärnbränsle¹. SKB vill framhålla att tilläggs-MKB:n i Bilaga K:20 och den reviderade tekniska beskrivningen i Bilaga K:24 utgör underlagshandlingar för SKB:s yrkande om utökad lagring. Clab och Clink beskrivs i tilläggsansökan och underlagshandlingarna som två olika anläggningar med olika kravbilder.

De hänvisningar som SSM gör till dessa handlingar – sid 22-23 och figur 5-3 i Bilaga K:20 samt sid 25 och 26 i Bilaga K:24 – avser avsnitt i handlingarna som handlar om Clink. De åtgärder som åskådliggörs i figur 5-3 i Bilaga K:20 utgör exempelvis påbyggnader på tillkommande anläggningar för inkapsling.

I ansökningshandlingarna har SKB redovisat att det ökade lagringen kan åstadkommas genom åtgärder för yteffektivare lagring av använt kärnbränslet och hårdkomponenter. SKB har också redovisat att det befintliga kylsystemet i Clab har moderniserats så att det är dimensionerat för att kunna hantera resteffekt från en lagring av 11 000 ton använt kärnbränsle.² I övrigt har SKB inte redovisat några åtgärder som inte kopplar till en tillkommande inkapsling och Clink. Det förklaras av att sådana åtgärder har utretts och projekterats som ett led i att uppfylla de högre strålsäkerhetskrav som bedömts gälla för Clink som ny kärnteknisk anläggning. SKB har inte utfört något projekteringsarbete för ytterligare sådana åtgärder enbart i befintligt Clab, dvs. med förutsättningen att det inte kommer att tillkomma anläggningar för inkapsling.

Slutsatsen av vad SKB anfört ovan är att SKB, utöver vad som anförts ovan om yteffektivare lagring, inte har gjort några åtaganden om ytterligare åtgärder i den prövning som det nu är fråga om. SKB har inte heller redovisat något underlag för en villkorsprövning av sådana åtgärder. SSM:s förslag till förtydligande av det allmänna villkoret har inte beaktat detta.

4. Ytterligare åtgärder i den prövning som nu ska göras

SSM för genom aktbil 877 fram ett krav på att villkor om ytterligare säkerhetsrelaterade åtgärder ska föreskrivas i tillståndet till utökad lagring i Clab. Som SKB redovisat ovan finns det i nuläget inget underlag för att föreskriva sådant villkor.

SKB bedriver ett kontinuerligt arbete för att hålla strålsäkerheten på hög nivå i sina kärntekniska anläggningar. Genom säkerhetsredovisningar (SAR), vilka godkänns av SSM, säkerställs att gällande säkerhetskrav är uppfyllda. SKB värderar kontinuerligt behov av att genomföra åtgärder som relaterar till säkerheten i anläggningarna. Arbetet konkretiseras genom handlingsplaner och åtgärder genomförs normalt löpande inom ramen för den berörda anläggningens befintliga tillstånd. Ett exempel på en sådan löpande åtgärd är den modernisering av kylsystemet som nämnts ovan. Moderniseringen har arbetats in i gällande SAR som godkänts av SSM. SKB har dock inte analyserat behov, omfattning och inriktning på ytterligare åtgärder i Clab utifrån den högre kravnivå som gäller för nya kärntekniska anläggningar. Som anförts ovan uppgav SKB i tilläggsansökan från mars 2015 att Clab uppfyllde gällande krav även vid ökad inlagring av använt kärnbränsle.

¹ Sid 10 i SKB:s komplettering III rubricerad "Förändringar i Clink och tilläggsyrkande för utökad lagring", daterad den 30 mars 2015 (aktbil 312-313)

² Sid 13 i SKB:s komplettering III (aktbil 312) och sid 7 i SKB:s yttrande den 15 december 2021 (aktbil 858).

Om SKB nu skulle utföra projekteringsarbete för ytterligare åtgärder i Clab utifrån förutsättningen att det inte tillkommer anläggningar för inkapsling, torde det vara ytterst osannolikt att SKB skulle förorda åtgärder med den utformning som åskådliggjorts i figur 5-3 i Bilaga K:20 (där åtgärderna utgör påbyggnader på tillkommande inkapslingsdelar). Vid bortseende från tillkommande anläggningar för inkapsling torde den naturliga utgångspunkten för projekteringen snarare vara att söka lösningar med anläggningsdelar som inte kräver omfattande undermarksarbeten (borrning och sprängning) i omedelbar anslutning till de befintliga förvaringsbassängerna.

SKB bedömer att ett omsorgsfullt utrednings- och projekteringsarbete för ytterligare sådana åtgärder, utifrån de förutsättningar som gäller för prövningen, skulle ta åtminstone två år att genomföra. Först därefter kommer det att finnas ett tillförlitligt underlag för att domstolen ska kunna föreskriva villkor om sådana åtgärder.

Skulle domstolen finna det påkallat att föreskriva villkor om ytterligare säkerhetsrelaterade åtgärder för det blivande tillståndet till utökad lagring i Clab, måste alltså frågan skjutas upp under en provotid.

5. Omständigheter att beakta vid villkorsprövningen

Som SKB utvecklat ovan är den rättsliga utgångspunkten för prövningen att det blivande tillståndet till utökad lagring i Clab ska stå ”på egna ben” i den mening att prövningen ska ske med bortseende från senare tillkommande anläggningsdelar för inkapsling och Clink. Det blivande tillståndet kommer att avse den nuvarande och framtida verksamheten i Clab med en högsta lagring av 11 000 ton använt kärnbränsle. Tillståndet kommer att ersätta tidigare meddelade miljötillstånd till verksamheten i Clab. Detta talar för att det kan finnas skäl att föreskriva en omfattande villkorskatalog för tillståndet.

Enligt SKB:s uppfattning bör behovet av omfattande villkor bedömas även utifrån hur lång tid som tillståndet i praktiken kommer att gälla för verksamheten. Om ett tillstånd kan förutses gälla endast under en begränsad tidsperiod tillkommer nämligen processekonomiska aspekter som kan medföra att behovet minskar. Det gäller särskilt beträffande villkor som kan föreskrivas först senare efter en provotid. Behovet av omfattande villkor bör ytterst avgöras efter vad som är ändamålsenligt och rimligt i det enskilda fallet.

Vid prövning av behovet av omfattande villkor för tillståndet till utökad lagring i Clab anser SKB att följande omständigheter särskilt bör beaktas.

- Regeringen har i beslut den 27 januari 2022 (aktbil 869) lämnat tillåtlighet för Clink. Enligt domstolens beslut den 23 februari 2022 (aktbil 871) kommer SKB att ge in underlag för den fortsatta tillståndsprövningen av Clink under första halvåret 2023, alltså om ungefär ett år. Det blivande tillståndet till Clink kommer att avse a) den fortsatta och utökade lagringen i befintliga förvaringsbassänger, b) åtgärder för inkapsling, samt c) den fortsatta integrerade verksamheten i Clink. Som SKB angett i inlagan den 15 februari 2021 (aktbil 870) kommer det blivande tillståndet till Clink att ersätta det tillstånd till Clab som det nu är fråga om. Detta innebär att det nu aktuella tillståndet till Clab i praktiken kommer att gälla för verksamheten endast under några år och i vart fall under en i sammanhanget begränsad tid.
- Inlagringstakten är 200-300 ton/år (räknat som uran) vilket innebär att verksamheten kommer att regleras genom det blivande tillståndet till Clink långt innan lagringen när-

mar sig 11 000 ton.

- De utredningar som skulle behöva utföras inom ramen för en provotid enligt ovan kommer att vara inriktade på ytterligare åtgärder i Clab, alltså åtgärder som ska vidtas utan beaktande av att Clab i framtiden kommer att kompletteras med anläggningsdelar för inkapsling. Som utvecklats ovan utgör det helt nya projekteringsförutsättningar och arbetet kommer att ta omfattande resurser i anspråk. Provotidsredovisning bedöms kunna ges in till domstolen tidigast två år efter meddelat tillstånd.

Mot bakgrund av ovannämnda omständigheter ifrågasätter SKB att det är processekonomiskt försvarbart att ålägga SKB att utföra ett omfattande utrednings- och projekteringsarbete för ett tillstånd och för driftsförhållanden som kommer att gälla endast under en begränsad tid. SKB anser att det är mer ändamålsenligt och rimligt att villkorsprövningen av ytterligare åtgärder i befintlig förvaringsdel sker inom ramen för den kommande tillståndsprövningen avseende Clink. Det kommande tillståndet till Clink kan förväntas gälla under lång tid framöver.

SKB föreslår därför att domstolen avstår från att reglera frågan i tillståndet till utökad lagring i Clab.

6. Betydelsen av yrkad grundvattenbortledning m.m.

SKB har i inlagan den 15 december 2021 (aktbil 858) angett att den utökade lagringen i Clab kan åstadkommas utan tillkommande anläggningar som måste länshållas genom grundvattenbortledning. SSM anser att det är en otydlighet att SKB:s yrkanden i denna delen av målet inte innefattar vattenverksamhet.

Ansökningsunderlaget för utökad lagring i Clab innehåller, förutom åtgärder för en mer yteffektiv lagring, inte några uppgifter eller åtaganden om ytterligare åtgärder, inte heller några uppgifter om tillkommande vattenverksamhet i form av grundvattenbortledning. Uppgifterna i dessa avseenden relaterar till Clink. SKB ser likväl ett behov av följande klargörande redan nu, även om det har bäring på den senare tillståndsprövningen av Clink.

Det arbete som SKB bedriver för att hålla strålsäkerheten i anläggningarna på hög nivå utgår från analyser av olika händelser och hur man genom olika åtgärder kan förebygga att händelserna inträffar eller lindra konsekvenserna ifall de ändå skulle inträffa. Åtgärdsanalysen innehåller en sammanvägning av en mängd olika aspekter, såsom exempelvis vilken typ av risk som ska åtgärdas, strålsäkerhet, miljöpåverkan, arbetsmiljö, resurshushållning m.m.

I ansökningshandlingarna har SKB valt att redovisa tillkommande anläggningar som referensutformning med konceptuell beskrivning av en möjlig utformning av hur ett önskat ändamål kan tillgodoses. SKB har framhållit att det fortsatta förberedelse- och projekteringsarbetet kan leda fram till andra tekniska lösningar eller utformningar som på ett bättre sätt bedöms uppfylla det önskade ändamålet. SKB:s redovisning av en referensutformning utesluter alltså inte andra utformningar eller tekniska lösningar. Detta synsätt harmonierar med miljöbalkens allmänna hänsynsregler och det innebär att SKB senare under prövningens gång kan komplettera ansökningsunderlaget med andra eller alternativa utformningar eller tekniska lösningar för att tillgoda ett givet ändamål.

I sitt yttrande till regeringen (aktbil 842) godtog domstolen (sid 172) SKB:s beskrivning och anförde för egen del:

”Ett tillstånds omfattning har samband med det allmänna villkoret. Det av SKB föreslagna allmänna villkoret innebär att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad SKB uppgett eller åtagit sig i målet. När man i framtiden ska bedöma vad ett tillstånd omfattar kommer man därför att behöva utgå från samtliga ansökningshandlingar samt vad SKB uppgett i bemötanden, vid huvudförhandlingen och hos regeringen.”

SKB uppfattar domstolens uttalande så, att det efter regeringens tillåtlighetsbeslut finns möjlighet för SKB att komplettera ansökningsunderlaget med redovisning av andra åtgärder, andra tekniska lösningar eller en andra anläggningsutformningar så länge det som redovisas tillgodoser samma ändamål som referensutformningen i ansökningshandlingarna.

När det specifikt gäller ytterligare åtgärder i Clink för att uppfylla de högre krav som aviserats för nya kärntekniska anläggningar, har SKB i ansökningsunderlaget (figur 5-3 i Bilaga K:20), utifrån en bedömd kravbild, åskådliggjort en referensutformning med vissa anläggningar i ett visst läge. Redovisningen utesluter inte att SKB senare under prövningens gång kan redovisa andra åtgärder eller anläggningar som tillgodoser kravbild. Redovisningen utesluter inte heller att SKB kan redovisa en uppdaterad, mer relevant kravbild och åtgärder som tillgodoser den uppdaterade kravbild.

Yrkandet om vattenverksamhet ger SKB en rätt, men inte skyldighet, att för Clink välja den tekniska lösning som redovisats som referensutformning i ansökningshandlingarna. SKB:s fortsatta projekteringsarbete för Clink har resulterat i att SKB numera ser en möjlighet att välja en annan teknisk lösning än den som redovisats i figur 5-3 i Bilaga K:20. Detta kommer att redovisas närmare i den kommande tillståndsprövningen av Clink.

Stockholm/Malmö den 31 mars 2022

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom



Per Molander
(enligt fullmakt)



Martin Johansson
(enligt fullmakt)

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2022-03-31
MÅLNR: M 1333-11
AKTBIL: 893

Regeringskansliet
Miljödepartementet

YTTRANDE

M2018/00217 och M2018/00221; Svensk Kärnbränslehantering AB, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

1. SKB:s inställning

Det är positivt att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena med beaktande av risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. SKB har motsätter sig dock starkt att frågan om utökad lagring i Clab hanteras i ett separat beslut. SKB anser tvärtom att ett samlat beslut om hela slutförvarssystemet krävs för att säkerställa att ett tillstånd om utökad lagring i Clab finns på plats innan lagret blir fullt. En hantering enligt Miljödepartementets remiss innebär sannolikt en ökad risk för produktionsbortfall på kärnkraftverken.

SKB menar att en separat hantering av Clab saknar stöd i förvaltningslagen samt att det skulle medföra betydande tillkommande processuella risker som kan hindra mark- och miljödomstolen att hantera målet. I det aktuella ärendet om Cementa i Slite kunde tillstånd exempelvis inte meddelas, då domstolen ansåg att det saknades underlag. SKB kan riskera samma utfall om regeringen i sitt delbeslut gör en avgränsning av SKB:s ansökan som domstolen i den efterföljande prövningen inte kan godta. Clabyrkandet har nämligen aldrig varit avsett att hanteras separat eller stå på egna ben. Om domstolen i den efterföljande prövningen skulle anse att frågan om utökad lagring i Clab inte kan avgöras, blir konsekvensen en omfattande elbrist i Sverige.

SKB har också största respekt för Oskarshamns kommun som på frivillig basis tagit ett nationellt ansvar för det använda kärnbränslet i 35 år. Kommunen motsätter sig en utökad lagring i Clab om inte ett slutförvar tillåts samtidigt. Det ligger ett ansvar på Miljödepartementet att handlägga SKB:s ärenden på ett sätt som inte äventyrar förutsättningarna för Östhammars och Oskarshamns kommuners fortsatta medverkan och medgivande vad gäller hela slutförvarssystemet.

2. Inledning

Miljödepartementet har i remiss 2021-06-20 berett Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") tillfälle att lämna synpunkter på att frågan om utökad mellanlagring i Clab fattas i ett separat beslut.

De ärenden som är föremål för Miljödepartementets handläggning avser tillåtighets- och tillståndsprövning av de anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det är fråga om tre anläggningar; dels att utöka lagringen 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 ock att i Forsmark i Östhammars kommun uppföra och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall (Kärnbränsleförvaret).

I remissen anger Miljödepartementet att skälet för att bryta ut den del av ärendet som avser utökad lagring i Clab är att det annars finns en betydande risk för att det inte kommer att finnas ett lagakraftvunnet tillstånd på plats innan lagret blir fullt. Remissen rör uteslutande den del av ärendena som avser utökad lagring i Clab. De andra delarna av ärendena, om Clink och Kärnbränsleförvaret, nämns inte i remissen.

I detta yttrande lämnar SKB synpunkter på remissen. SKB kommenterar också vad några remissinstanser anfört i yttranden över remissen.

3. Allmänna utgångspunkter

SKB sätter värde på att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena så att risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel undviks. Sådant bortfall blir en följd av att lagret av använt kärnbränsle i Clab når nu tillståndsgiven mängd, vilket inträffar slutet av år 2023. SKB behöver alltså dessförinnan ha fått verkställbara tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen att öka lagringskapaciteten i Clab.

Det torde vara ytterst ovanligt att Miljödepartementet bryter ut en del av ett ärende om tillåtlighet enligt miljöbalken för separat avgörande. En sådan åtgärd bör, enligt SKB:s uppfattning, övervägas endast om det kan ske utan att äventyra rättssäkerheten och först om inga andra rimliga alternativ står till buds. I remissen redovisas inga rättssäkerhetsaspekter och inte heller några alternativ.

Miljödepartementet ingår i Regeringskansliet. Enligt myndighetsregistret (www.myndighetsregistret.scb.se) utgör Regeringskansliet en statlig förvaltningsmyndighet och på regeringens hemsida beskrivs Regeringskansliet som en förvaltningsmyndighet under regeringen. Enligt bilaga till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet utgör frågor om prövning av miljöfarlig verksamhet och kärnteknisk verksamhet förvaltningsärenden hos Miljödepartementet/Regeringskansliet. Vid Miljödepartementets handläggning av sådana ärenden har undantag från förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser inte gjorts. Det innebär att Miljödepartementets handläggning av SKB:s ansökningar ska ske med tillämpning av förvaltningslagen. Förvaltningslagen syftar bl.a. till att effektivisera förvaltningsmyndigheters arbete med ärendehandläggning och att stärka allmänhetens förtroende för förvaltningsmyndigheterna. Enligt 9 § 1 st förvaltningslagen ska ett ärende "handläggas så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts".

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).

SKB har som sökande berättigade förväntningar på att de åtgärder som Miljödepartementet vidtar ingår som led i en snabb, enkel, kostnadseffektiv och rättssäker ärendehandläggning.

SKB anser att Miljödepartementet inte har redovisat några godtagbara skäl för ett separat beslut om Clab och att förslaget inte har stöd i förvaltningslagen. SKB utvecklar nedan skälen för sin inställning.

4. SKB:s ansökan

SKB:s ansökan enligt miljöbalken avser samtliga anläggningar i det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Kort före ansökans ingivande hade riksdagen genomfört ändringar i miljöbalkens forumregler för att möjliggöra en sammanhållen och samlad tillståndsprovning av anläggningarna trots att de kunde komma att vara lokaliserade i olika domsområden. I regeringens lagförslag till riksdagen (prop. 2008/09:76) framhöll det föredragande statsrådet (dåvarande chefen för Miljödepartementet) att en sammanhållen provning av anläggningarna var önskvärd och skulle innebära förenklingar och tidsvinster för sökanden, förenklingar för och förbättrat resursutnyttjande av rättsväsendet samt förbättrade möjligheter för myndigheter och allmänhet att överblicka och följa processen jämfört med en uppdelad provning.

Yrkandet om utökad lagring i Clab gjordes som ett tilläggsyrkande 2015, det vill säga fyra år efter det att ansökan givits in till mark- och miljödomstolen. Skälet för tilläggsyrkandet var att domstolens beredning av målet hade dragit ut på tiden och att SKB såg en risk för att lagret i Clab skulle bli fullt innan inkapslingen och Kärnbränsleförvaret kunde tas i drift.

SKB har konsekvent anfört att tilläggsyrkandet om utökad lagring i Clab ska ses som en integrerad del av tillståndsprövningen enligt miljöbalken av anläggningarna i det sammanhängande systemet med lagring, inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Yrkandet om utökad lagring i Clab har alltså aldrig varit avsett att fungera som en fristående ansökan som resulterar i ett grundtillstånd enligt miljöbalken som ska "stå på egna ben". Inte heller vid mark- och miljödomstolens huvudförhandling diskuterades frågan om hur ett tillstånd enbart till utökad lagring i Clab skulle utformas och avgränsas i förhållande till SKB:s ansökan i övrigt. Domstolen har inte heller berört frågan i sitt yttrande till regeringen.

5. Miljödepartementets handläggning och underlaget för regeringens beslut

Mark- och miljödomstolen har i sitt yttrande till regeringen tillstyrkt att miljökonsekvensbeskrivningen godkänns. Domstolen har efterfrågat kompletterande underlag när det gäller avgränsning av verksamhetsområden och, i vissa specifika avseenden, kapselns skyddsförmåga på lång sikt. Domstolen har också efterlyst en tydligare lagreglering av sistahandsansvaret för kärnavfall efter förslutning av Kärnbränsleförvaret. I övriga avseenden har domstolen, med utförlig motivering, ansett att den sökta verksamheten är tillåtlig enligt miljöbalken.

SKB har hos Miljödepartementet tillfört det kompletterande underlag som domstolen efterfrågat och underlaget har kungjorts och varit föremål för skriftväxling. När det gäller kapselns skyddsförmåga utgjordes stora delar av kompletteringen av underlag som SKB hade planerat att redovisa i ett senare skede av den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen.

Genom ändringar i lagstiftningen har sistahandsansvaret för slutförvarat kärnavfall förtydligats.

Som led i Miljödepartementets handläggning har, därutöver, ett kompletterande ESBO-samråd genomförts och utfallet har redovisats till Miljödepartementet.

Som ytterligare moment i Miljödepartementets handläggning har vissa frågor hänförliga till FUD-processen tillförts ärendena som en del av provningsunderlaget. Det gäller de s.k. LOT-försöken vilka planerats och genomförts i Äspölaboratoriet för att belysa vissa forskningsrelaterade frågor hänförliga till bentonitbufferten, men där vissa remissinstanser ansett sig kunna dra för tillåtligheten avgörande slutsatser kopplat till kapselns skyddsförmåga. FUD-processen är ett formaliserat förfarande enligt kärntekniklagen och innebär att SKB under lång tid framöver kommer att planera och genomföra omfattande forskning och utveckling på kärnavfallsområdet. Det arbetet sker dock fristående från de tillåtlighets- och tillståndsprövningar som nu är föremål för Miljödepartementets handläggning.

När det gäller den materiella frågan konstaterar SKB 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 kärntekniklagen till alla delar av den sökta verksamheten. Strålsäkerhetsmyndigheten har 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.

Berörda kommuner har i yttranden enligt 17 kap. 6 § miljöbalken tillstyrkt SKB:s ansökan såväl vad gäller utökad lagring i Clab som anläggande och drift av Clink och Kärnbränsleförvaret. Oskarshamns kommun har i yttranden till regeringen förtydligat att tillstyrkan förutsätter att prövningen av Clab och Clink sker samlat.

SKB uppfattar att Miljödepartementets ärendeberedning nu är avslutad och det som återstår är att regeringen ska fatta beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen. Miljödepartementet har inte redovisat att det återstår någon handläggningsåtgärd rörande Clink eller Kärnbränsleförvaret som kan berättiga att frågan om utökad lagring i Clab särskiljs för ett separat avgörande.

Clink och Kärnbränsleförvaret nämns inte i remissen. I remissen anges att det efter regeringsbeslut om utökad lagring i Clab kommer att ske en fortsatt juridisk process om tillstånd och villkor hos mark- och miljödomstolen och att en tillståndsdom kan överklagas vilket ytterligare kan förlänga processen. En särskiljning av den del av ansökan som avser utökad lagring i Clab innebär, som SKB uppfattar det, att regeringen först avgör den delen medan de övriga delarna – Clink och Kärnbränsleförvaret – avgörs vid ett senare tillfälle.

Miljödepartementets remiss innehåller ingen information om vad som händer med handläggningen av ansökan rörande Clink och Kärnbränsleförvaret i samband med och efter en utbrytning av Clab. Remissen saknar information om huruvida det återstår eller planeras några handläggningsåtgärder som på ett konkret sätt förklarar och berättigar ett behov av utbrytning. Enligt SKB:s uppfattning är sådan information av grundläggande betydelse och nödvändig för att kunna bedöma om ett delavgörande har stöd i förvaltningslagen. Ett delavgörande är inte tillåtet om det sker på bekostnad av att handläggningen av de övriga delarna av ansökan inte kan ske snabbt, enkelt, kostnadseffektivt och rättssäkert.

SKB kan inte godta de motiv som Miljödepartementet redovisat för att hantera frågan om utökad lagring i Clab i ett separat beslut. Remissen innehåller endast spekulationer om den fortsatta prövningen hos mark- och miljödomstolen. Miljödepartementet synes inte ha beaktat möjligheten att domstolen, efter det att regeringen fattat beslut om tillåtlighet avseende hela den sökta verksamheten, väljer att handlägga frågan om utökad lagring i Clab med skyndsamhet och, på SKB:s initiativ, i deldom meddelar tillstånd till utökad lagring i Clab. Ett sådant tillstånd borde dessutom kunna innehålla ett verkställighetsförordnande, det vill säga ett förordnande om att tillståndet får tas i anspråk även om det överklagas. Med hänsyn till att den ökade lagringen kan åstadkommas i befintlig anläggning och att i princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt utökningen torde det finnas goda förutsättningar för ett verkställighetsförordnande. Som uppenbart skäl för snabb domstolshandläggning, deldom och verkställighetsförordnande bör givetvis också framhållas det befogade intresset av att hinna utöka lagringen i tid innan den svenska elförsörjningen äventyras.

I yttranden över remissen nämns som ytterligare skäl för separat hantering att ett positivt beslut om tillåtlighet till Kärnbränsleförvaret, inklusive kapacitetsökningen i Clab, kommer att bli föremål för en utdragen rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen, vilket automatiskt skulle medföra att tillstånd till utökad lagring i Clab inte kan meddelas. SKB uppfattar att remissen också andas en oro för att frågan om utökad lagring i Clab riskerar fastna i en utdragen rättsprövningsprocess hos Högsta förvaltningsdomstolen.

SKB menar att en sådan oro baseras på obefogade spekulationer om såväl rättsprövningsprocessen som den efterföljande tillståndsprocessen hos domstolen. SKB:s ansökan innehåller tre separata tillståndsyrkanden och regeringen måste ta ställning till vart och ett av dem. Regeringens beslut kommer därmed att innehålla tre delar. Den som därefter väljer att begära rättsprövning av regeringens beslut måste precisera vilken del av beslutet som ska bli föremål för

rättsprövning. En rättsprövning av ett beslut om tillåtlighet till Kärnbränsleförvaret innebär därmed inte automatiskt att även frågan om utökad lagring i Clab ingår i rättsprövningen. För att frågan om ökad lagring i Clab ska "fastna" i en rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen krävs att den som ansöker om rättsprövning uttryckligen anger det och preciserar vilken rättsregel som regeringens beslut skulle strida mot. Med hänsyn till att i princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt SKB:s ansökan om utökad lagring i Clab, torde risken för rättsprövning i den delen vara tämligen begränsad. För SKB:s vidkommande är risken hanterbar och acceptabel.

En annan aspekt som förts fram i sammanhanget är risken för att domstolen inte vidtar någon handläggningsåtgärd i den fortsatta processen för tillstånd och villkor innan rättsprövningsfrågan är slutligt avgjord. Så skedde exempelvis beträffande kalkstenstakten i Bunge på Gotland. SKB menar att det inte finns några likheter mellan KBS-3-ärendet och Bunge-prövningen. I Bunge avsåg prövningen tillstånd till utökad täktverksamhet. I ett sent skede av prövningen (hos Mark- och miljööverdomstolen) beslutade regeringen att peka ut områden i anslutning till täktområdet som Natura 2000-områden. Utpekandet utgjorde en tillkommande omständighet vid tillståndsprövningen. Sökanden i Bunge-målet ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och hemställde samtidigt att Mark- och miljööverdomstolen skulle vilandeförklara målet i avvaktan på att rättsprövningen hade avgjorts. Mark- och miljööverdomstolen biföll sökandens hemställan och vilandeförklarade målet. Bunge handlade alltså inte om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och skälet till att domstolen avvaktade med handläggningsåtgärder var att sökanden uttryckligen hade begärt det. Såvitt SKB kunnat utröna finns det ingen rutin eller praxis hos mark- och miljödomstolarna att vänta med att handlägga ett från regeringen återlämnat tillståndsmål enbart på den grund att en tillåtlighetsfråga i målet är föremål för rättsprövning. En sådan ordning skulle svårligen vara förenlig med rättegångsbalkens krav på att rätten ska driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. I sammanhanget bör också nämnas att regeringens beslut om tillåtlighet gäller för domstolen även om beslutet skulle bli föremål för rättsprövning.

SKB anser sig ha fog för att domstolarna återupptar och fortsätter tillståndsprocessen med i vart fall skriftväxling och annan beredning så att målet är i princip klart för avgörande när rättsprövningen är genomförd.

Det bör inte ankomma på Miljödepartementet att förekomma domstolarnas bedömningar i processuella frågor. Enligt SKB:s uppfattning är de processuella riskerna kopplade till utökad lagring i Clab inte sådana att de berättigar att Miljödepartementet bryter ut den delen för särskilt avgörande medan de övriga delarna av ansökan ligger kvar hos Miljödepartementet utan befogade handläggningsåtgärder.

Kravet på effektiv och rättssäker handläggning innebär att regeringens beslut ska baseras på sökandens ansökan, ingivna kompletteringar av ansökan samt miljöbalkens och kärntekniklagens materiella tillåtlighetsregler. Regeringens beslut får inte grundas på annat underlag än det som i vederbörlig ordning har tillförts ärendena och blivit föremål för skriftväxling och kommunikation. Regeringen ska iaktta saklighet och opartiskhet i sitt beslutsfattande (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen).

6. Frågor som måste beaktas inför beslut om utbrytning av del-fråga för separat avgörande

6.1 Nya rättsfrågor och processuella risker tillkommer

Som redovisats ovan under punkten 4 har tilläggsyrkandet om utökad lagring i Clab framställts under mark- och miljödomstolens beredning. SKB har aldrig haft någon avsikt att yrkandet ska fungera som en fristående tillståndsansökan som resulterar i ett grundtillstånd enligt miljöbalken som ska stå på egna ben. Mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen baseras på det samlade prövningsunderlaget och innehåller en helhetsbedömning av ansökans olika delar.

Skulle Miljödepartementet fatta ett separat beslut om ökad lagring i Clab i syfte att mark- och miljödomstolen ska meddela ett särskilt tillstånd i den delen, förutser SKB att domstolen kommer att ställas inför åtminstone följande helt nya frågeställningar som inte tidigare varit föremål för skriftväxling eller bedömning:

- Är SKB:s ansökan rörande utökad lagring i Clab utformad och avgränsad på ett sådant sätt att den kan resultera i ett tillstånd enligt miljöbalken som i alla väsentliga avseenden kan fungera som fortvarigt grundtillstånd till verksamheten vid Clab?
- Är MKB:n utformad på ett sådant sätt att det på ett enkelt och överskådligt sätt kan överblickas vilka miljökonsekvenser som en utökad lagring (med bortseende från övriga ansökta aktiviteter) kan ge upphov till?
- Vilka åtaganden om försiktighetsmått och skyddsåtgärder från SKB:s sida är förknippade med ansökan om utökad lagring i Clab? Kan domstolen skilja dem från övriga åtaganden som SKB gjort i målet och kan domstolen föreskriva villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder utan att riskera att inkräkta på den tillåtlighetsprövning som det återstår för regeringen att göra eller på den tillståndsprövning som det återstår för domstolen att göra?

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 processuella bedömningar som Miljödepartementet vad gäller möjligheten - och lämpligheten - att på befintligt underlag pröva yrkandet om utökad lagring i Clab som en fristående tillståndsansökan. Enligt fast praxis åligger det mark- och miljödomstolarna att avgöra om en tillståndsansökan är lämpligt utformad och kan ligga till grund för en tillståndsprövning enligt miljöbalken, jfr exempelvis det aktuella tillståndsärendet om Cementa i Slite. Skulle domstolen i den efterföljande prövningen anse att den fråga som regeringen valt att bryta ut ur SKB:s ansökan inte är lämpligt avgränsad, kan SKB:s yrkande om utökad lagring i Clab komma att avvisas eller avslås. Det skulle i sin tur innebära uppenbar risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel.

För SKB som sökandepart skulle alltså en hantering enligt remissen innebära att det tillkommer nya rättsliga frågeställningar och processuella risker vilka inte kan avfärdas som grundlösa och som i sig kan medföra ökad risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. En hantering av Clab enligt remissen kan därmed inte utgöra ett led i en enkel, kostnadseffektiv och rättssäker handläggning av ärendet.

De processuella förutsättningarna skulle vara annorlunda om SKB, efter det att regeringen funnit att den sökta verksamheten i dess helhet är tillåtlig enligt miljöbalken, tar initiativ till att yrkandet om utökad lagring i Clab avgörs genom deldom. I en sådan situation kan domstolen

utifrån SKB:s uppgifter göra en fristående prövning av förutsättningarna för separat avgörande utan att vara bunden av de avgränsningar som regeringen gjort i samma fråga. En deldom enligt det som nu skissats innebär betydligt mindre processuella risker för SKB än den hantering som föreslås i remissen.

6.2 Ytterligare fördröjning av övriga delar av ansökan medför väsentliga olägenheter

Enligt kärntekniklagen ankommer det på reaktorinnehavarna att ta fram en långsiktigt godtagbar lösning på frågan om slutförvaring av det använda kärnbränslet från det svenska kärnkraftsprogrammet. Efter år av forskning och utveckling har SKB fullgjort reaktorhavarnas uppgift och i tillståndsansökan enligt miljöbalken presenterat en helhetslösning som innefattar lagring, inkapsling och slutförvaring. Ansökan 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 de avseenden som remissmyndigheter och andra parter efterfrågat. SKB anser att det sedan en tid tillbaka finns ett komplett underlag för att avgöra de frågor som hör till regeringens prövning. I det läget ankommer det enligt förvaltningslagen på regeringen att avgöra frågorna utan onödig eller obefogad fördröjning.

Varje ytterligare fördröjning av regeringens avgörande som inte är sakligt motiverad och befogad innebär väsentliga merkostnader och andra olägenheter för SKB.

6.3 Värdkommunerna har en central roll i prövningen

Oskarshamns kommunfullmäktige har i yttrande till Miljödepartementet den 26 september 2019 ansett att Clab och Clink ska prövas som en helhet, bland annat eftersom anläggningarna kommer att integreras med varandra och vara i drift under lång tid. Inställningen har upprepats i senare yttranden.

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. SKB uppfattar att kommunens positiva inställning till Clab och Clink förutsätter att slutförvarsfrågan får en lösning. En utbrytning av utökad lagring i Clab för separat tillåtighetsbeslut 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. Kommunfullmäktige i Oskarshamn har i yttrande över remissen uttryckligen motsatt sig den hantering som föreslås i remissen.

SKB har i ansökan (se exempelvis avsnitt 1.4 i ansökningshandlingen) angett att en viktig förutsättning för den sökta verksamheten är att den kan bedrivas med berörda kommuners medgivande. Denna förutsättning har genomsyrat SKB:s arbete, alltsedan platsundersökningsskedet och därefter genom hela tillståndsprövningen. Det ligger ett ansvar på Miljödepartementet att handlägga ärendena på ett sätt som inte äventyrar förutsättningarna för berörda kommuners fortsatta medverkan och medgivande. För SKB:s vidkommande är detta en grundläggande rätts-säkerhetsaspekt.

7. Övriga synpunkter

Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och MKG (fortsättningsvis "SNF/MKG") har i ett gemensamt yttrande över remissen daterat den 29 juni 2021 åberopat ett yttrande från Kärn-

avfallsrådet till stöd för att regeringen kan hantera frågan om ökad lagring i Clab i ett separat beslut. Det som avses är Kärnavfallsrådets yttrande till regeringen daterat den 23 mars 2021 där Kärnavfallsrådet analyserar förutsättningarna för en sådan hantering. Enligt Kärnavfallsrådets analys kan regeringen ex officio bryta ut en del av ett ärende för separat avgörande om det är till fördel för saken. Kärnavfallsrådet stödjer sig därvid på 3 kap. 1a§ lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Enligt SKB:s uppfattning är det uppenbart att lagen om mark- och miljödomstolar inte kan tillämpas vid Miljödepartementets beredning av ärenden inför regeringens beslut. Redan av lagtexten (1 kap. 1 §) framgår att lagen om mark- och miljödomstolar enbart är tillämplig i vissa domstolar. Som utvecklats ovan under punkten 3 ska istället förvaltningslagen tillämpas på Miljödepartementets handläggning av SKB:s ärenden.

I SNF/MKG:s yttrande över remissen anvisas olika vägar för hur regeringen ska komma undan det kommunala vetot. Det föreslås att regeringen, i samband med att den bryter ut frågan om utökad lagring i Clab, avger förklaring som avses i 17 kap. 2 § miljöbalken (dvs. att regeringen avstår från att pröva tillåtligheten av utökad lagring i Clab), vilket skulle ge regeringen möjlighet att utan sakprövning återlämna ansökan i den delen till mark- och miljödomstolen för prövning av tillåtlighet och tillstånd. SNF/MKG anvisar också vägar för hur regeringen skulle kunna fatta beslut i strid mot vad berörda kommunfullmäktige anfört i yttranden enligt 17 kap. 6 § miljöbalken. Kärnavfallsrådet för liknande resonemang i sitt yttrande. SKB har mycket starka betänkligheter mot dessa tankegångar. Med tanke på den samordnade beredning som hittills skett av SKB:s ansökan, såväl i mark- och miljödomstolen som hos Miljödepartementet, kan det inte komma i fråga att regeringen i detta skede av handläggningen skulle avhända sig någon del av ansökan utan att fatta beslut om tillåtlighet. SKB uppfattar remissen så, att Miljödepartementet efterfrågar synpunkter på om regeringen ska ta beslut om tillåtlighet vid ett eller flera tillfällen. Med tanke på vad SKB anfört ovan under punkten 6.3 om berörda kommuners medverkan som förutsättning för prövningen, kan det inte heller komma ifråga att regeringen väljer att bortse från vad berörda kommuner anfört.

8. Sammanfattning

SKB ser positivt på att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena med beaktande av risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. SKB har motsätter sig dock starkt den utbrytning av ansökan om utökad lagring i Clab som avses med remissen. Som SKB utvecklat ovan saknas det anledning att befara att ett tillåtighetsbeslut rörande ansökan i dess helhet leder till ett tillstånd till utökad lagring i Clab fördröjs så att produktionen av kärnkraftsel äventyras.

SKB har ovan redovisat en mängd omständigheter som var för sig och sammantaget innebär att det saknas rättsliga förutsättningar för att regeringen ska bryta ut ansökan om utökad lagring i Clab till separat avgörande.

Skriftväxlingen i ärendena är avslutad och det saknas skäl att dra ut ytterligare på handläggningen. SKB hemställer att Miljödepartementet bereder ärendena så att regeringen snarast möjligt kan meddela beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen i enlighet med SKB:s yrkanden.

Stockholm/Malmö den 30 juli 2021

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom,



Per Molander
(enligt fullmakt)



Martin Johansson
(enligt fullmakt)

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2022-03-31
MÅLNR: M 1333-11
AKTBIL: 894

Regeringskansliet
Miljödepartementet

YTTRANDE

M2018/00217 och M2018/00221; Svensk Kärnbränslehantering AB, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall; - yttrande över remissutfallet

1. Inledning

Miljödepartementet har i remiss 2021-06-20 berett Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") och ett stort antal myndigheter, företag och organisationer tillfälle att lämna synpunkter på att frågan om utökad mellanlagring i Clab fattas i ett separat beslut. Handläggningen av övriga delar av SKB:s ansökan – Clink och Kärnbränsleförvaret – berörs inte i remissen.

SKB har beretts tillfälle att kommentera de yttranden som inkommit till Miljödepartementet med anledning av remissen. Det är yttranden från (i kronologisk ordning) Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (fortsättningsvis MKG) (2021-06-29), Region Uppsala (2021-07-01), Länsstyrelsen i Uppsala län (2021-07-02), Stockholms Handelskammare (2021-07-02), Sydsvenska Industri- och handelskammaren (2021-07-07), Strålsäkerhetsmyndigheten (2021-07-08), Torbjörn Åkermark (2021-07-10), Länsstyrelsen i Kalmar län (2021-07-13), Energimyndigheten (2021-07-26), Energiföretagen (2021-07-26), Fortum Sverige AB (2021-07-27), Women in Nuclear Sweden (2021-07-27), SKGS (2021-07-28), Miljörelsens Kärnavfallssekreteriat MILKAS (2021-07-29), Svenskt Näringsliv (2021-07-30), Kärnavfallsrådet (2021-07-30), Sydkraft Nuclear Power AB och OKG AB (2021-07-31) samt Vattenfall AB (2021-08-02).

2. SKB:s kommentarer

2.1 Grundläggande inställning

SKB har i eget yttrande 2021-07-31 motsatt sig att ärendet delas upp så att frågan om utökad lagring i Clab fattas i ett separat beslut.

Flertalet remissinstanser motsätter sig också en uppdelning. Det huvudsakliga skälet är att hela ärendet är klart för avgörande och att en uppdelning skulle innebära att nya processuella aspekter och osäkerheter tillkommer, vilka ökar risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. I flera remissyttranden påpekas de klimatomässiga effekterna av ett sådant bortfall.

I sitt yttrande har SKB angett att en uppdelning medför att mark- och miljödomstolen skulle ställas inför ett antal nya processuella frågor i den efterföljande processen om tillstånd och villkor. Sådana frågor kan bl.a. avse vilka åtaganden om försiktighetsmått och skyddsåtgärder som är förknippade med ansökan om utökad lagring och om sådana åtaganden kan särskiljas från SKB:s åtaganden i ansökan i övrigt.

Länsstyrelsen i Kalmar län ger i sitt yttrande ett bra exempel på en sådan fråga, nämligen den om åtgärder för att tillgodose ett utökat kylbehov. Som redovisas i ansökan avser SKB att vidta åtgärder för att tillgodose ett ökat kylbehov i samband och integrerat med byggnadsåtgärder för inkapsling av bränslet. Detta är endast ett exempel. SKB:s projektering av åtgärder vid Clab har utgått från att åtgärder kan vidtas integrerat med bygg- och anläggningsåtgärder för Clink. Det har inte varit aktuellt för SKB att utreda vilka åtgärder som kommer att vidtas för en långsiktigt utökad lagring med bortseende från åtgärder för inkapsling. En uppdelning enligt förslaget i remissen innebär att regeringen tar ansvar för att den del av SKB:s ansökan som bryts ut får den avgränsning som behövs för att kunna ligga till grund för domstolens efterföljande prövning om tillstånd och villkor. Som SKB utvecklat i sitt tidigare yttrande, och som framhålls i flera remissyttranden, leder en utbrytning av Clab-delen för separat beslut till nya processuella osäkerheter och ökad risk för bortfall i elproduktionen, tvärt emot syftet med remissen.

Länsstyrelsen i Kalmar län, som är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken över Clab, anser sammantaget att en uppdelning enligt remissen skulle medföra betydande problem från ett rättssäkerhetsperspektiv, bland annat i form av osäkerheter vid prövningsprocessen och risk för otydligheter vid tillsyn och uppföljning av ställda krav. Tillsynsmyndighetens synpunkter är relevanta och måste beaktas.

Sammanfattningsvis ger remissutfallet ett påtagligt stöd för att en uppdelning av ansökan enligt förslaget i remissen innebär ökad risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. Miljödepartementets förslag till uppdelning riskerar därmed att få motsatt effekt. SKB anser det vara uppenbart att de processuella, energiproduktionsmässiga och samhällsekonomiska konsekvenserna av en uppdelning enligt remissen inte är utredda; - konsekvenserna har inte ens identifierats i remissen.

2.2 Särskilda frågor

Remissen och remissutfallet aktualiserar två frågeställningar, vilka SKB redan har berört i sitt tidigare yttrande, men där SKB:s inställning utvecklas i det följande.

Den *första* frågeställningen är den om regeringen i samband med en utbrytning av Clab-delen ska fatta beslut om tillåtlighet varefter ärendet i den utbrutna delen återlämnas till mark- och miljödomstolen för prövning av tillstånd och villkor *eller* om ärendet i den utbrutna delen ska återlämnas till domstolen utan tillåtlighetsbeslut. Såväl Kärnavfallsrådet som MKG redovisar det senare alternativet som både möjligt och lämpligt eftersom en utökad lagring inte utgör någon väsentlig ändring av Clab utan kan åstadkommas i befintlig anläggning. De menar att den utökade lagringen inte är en fråga som omfattas av regeringens obligatoriska tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. 1 § miljöbalken.

SKB hänvisar till vad SKB anfört i sitt tidigare remissyttrande. SKB:s ansökan, remissinstansernas ställningstaganden och mark- och miljödomstolens beredning har utgått från att det är fråga om en sammanhållen ansökan med integrerade yrkanden. Särskilt viktigt i sammanhanget är remissyttrandet från kommunfullmäktige i Oskarshamn som betonat vikten av att regeringen fattar beslut om tillåtligheten rörande alla delar av ansökan. Som SKB angett i sitt tidigare yttrande uppfattar SKB remissen som en fråga om regeringen ska meddela tillåtlighetsbeslut vid ett eller flera tillfällen.

SKB vill här tillägga att den fortsatta processen hos mark- och miljödomstolen kommer att se olika ut beroende på om regeringen fattar tillåtlighetsbeslut eller inte. Ett beslut om tillåtlighet är bindande för domstolen och utgör utgångspunkt för den fortsatta processen, vilket innebär att domstolen i princip är skyldig att meddela tillstånd. Regeringens tillåtlighetsbeslut binder även högre instanser vid ett eventuellt överklagande av domstolens tillståndsdom.

Skulle regeringen välja alternativet att återlämna ärendet rörande utökad lagring i Clab *utan* tillåtlighetsbeslut blir de processuella förutsättningarna helt annorlunda. Domstolen kommer att behöva starta upp handläggningen av den återlämnade delen av ansökan på nytt och genomföra skriftväxling och hålla ny huvudförhandling. Domstolen måste beakta och pröva eventuella nya invändningar rörande tillåtligheten och ett tillstånd måste grundas på en förnyad tillåtlighetsprövning. Ett eventuellt överklagande kan avse såväl tillstånds- som villkorsfrågor, vilket exempelvis innebär att frågan om verkställighetsförordnande blir helt öppen. SKB anser att detta alternativ innefattar en mängd handläggningsrelaterade och processuella risker och osäkerheter vilka nu inte kan överblickas fullt ut. Klart är att det kommer att ta mycket längre tid innan det föreligger ett verkställbart tillstånd jämfört med alternativet där regeringen först fattar ett tillåtlighetsbeslut. SKB anser sammantaget att alternativet, att återlämna Clab-delen till domstolen

utan tillåtighetsbeslut, innebär avsevärd risk för att ett nytt tillstånd inte kommer att kunna tas i anspråk innan lagret i Clab är fullt. Om regeringen skulle välja det alternativet kommer produktionen av kärnkraftsel att äventyras.

Den *andra* frågeställningen är den om huruvida det återstår några handläggningsåtgärder rörande de övriga delarna av SKB:s ansökan. Remissen berör inte den frågan och redan av den anledningen torde det föreligga formella hinder för Miljödepartementet att fatta handläggningsbeslut som avviker från vad som är gängse givet ärendets tidigare beredning, dvs. att fatta beslut i tillåtighetsfrågan. I remissyttrandena berörs inte frågan om möjliga handläggningsbeslut i de återstående delarna av SKB:s ansökan, men eftersom frågan likväl kommit upp väljer SKB att kommentera den.

SKB har i sitt tidigare remissyttrande hävdatt att ärendet i sin helhet är klart för beslut om tillåtighet. SKB:s uppfattning delas av i princip samtliga remissinstanser.

MKG, som i sitt yttrande tillstyrker en uppdelning, anför att en uppdelning skulle ge regeringen *"rådrum för att fortsätta pröva kärnbränsleförvarsansökan, särskilt rörande den fråga rörande kopparkapselns långsiktiga integritet och risken för att SSM:s riskgräns överskrids som mark- och miljödomstolen lyfte i yttrandet till regeringen i januari 2018."*

Kärnavfallsrådet, som i sitt yttrande också tillstyrker en uppdelning, anför att en uppdelning skulle ge *"regeringen möjlighet att fokusera på andra mer komplexa slutförvarsfrågor, som till exempel frågor om villkor, informationsbevarande samt deltagande och insyn"* varvid *"det brådskande beslutet gällande kapacitetsökning i Clab fattas skyndsamt, medan det komplexa slutförvarsbeslutet får ta den tid som behövs för att bli välgrundat."*

SKB vidhåller att regeringen nu har allt underlag som behövs för att fatta ett välgrundat beslut rörande SKB:s ansökan. Som SKB utvecklat i sitt tidigare yttrande kräver lagen att Miljödepartementets handläggning av ärendet sker snabbt, enkelt och kostnadseffektivt utan att rättssäkerheten äventyras. Det innebär i detta fallet att en uppdelning av SKB:s ansökan för separata avgöranden inte har stöd i lag. Att tid behövs för att formulera ett beslut rörande Clink och Kärnbränsleförvaret kan aldrig vara ett godtagbart skäl för uppdelning, här bör noteras att skriftväxlingen rörande SKB:s kompletteringar och det kompletterande ESBO-samrådet avslutades för flera månader sedan, vilket givetvis också måste beaktas vid bedömningen av skäligt rådrum för att fatta beslut.

SKB delar visserligen Kärnavfallsrådets uppfattning att frågor om bland annat informationsbevarande samt deltagande och insyn är komplexa och betydelsefulla. SKB vill dock erinra om att dessa frågor inte har något direkt samband med frågorna om tillåtighet och tillstånd enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen. 17 kap miljöbalken ger regeringen en möjlighet att föreskriva villkor för att tillgodose allmänna intressen, men innebär inte möjlighet för regeringen att slutligt avgöra denna typ av frågor. SKB förutser att sådana frågor kan komma att behöva hanteras under en lång tid framöver, parallellt med att Clink och Kärnbränsleförvaret uppförs och drivs. Frågorna kommer då sannolikt bli föremål för särskilda lagstiftningsåtgärder i riksdagen. Det är alltså inte sådana frågor som regeringen kan eller bör avgöra slutligt inom ramen för det nu aktuella ärendet och dessa frågor kan således inte heller motivera att regeringen ytterligare skjuter avgörandet av det nu aktuella ärendet på framtiden. Mark- och miljödomstolen har exempelvis i sitt yttrande till regeringen ansett att frågan om informationsbevarande efter förslutning av slutförvaret är en villkorsfråga som preliminärt bör sättas på provotid (domstolens yttranden aktbil 842 sid 20, 550f och 555 samt aktbil 843 sid 15).

SKB vill avslutningsvis framföra sin uppfattning, att en handläggning som innebär att regeringen återlämnar SKB:s ansökan rörande Clink och Kärnbränsleförvaret till mark- och miljödomstolen för fortsatt beredning och nytt yttrande enligt 21 kap. 7 § miljöbalken, är utesluten. Bland annat av följande skäl:

- Mark- och miljödomstolen hade möjlighet att själv begära in aktuella strålsäkerhetsrelaterade kompletteringar inom ramen för sin beredning av SKB:s ansökan och inkludera dem i underlaget för sitt yttrande till regeringen. Domstolen valde inte den vägen. I sitt yttrande till regeringen uttalade domstolen endast att Strålsäkerhetsmyndigheten, efter SKB:s komplettering, bör ges möjlighet att redovisa ytterligare överväganden i frågor om korrosion och andra processer som kan påverka kapselns skyddsförmåga (domstolens yttrande aktbil 842 sid 456). Domstolen har alltså inte ansett att SKB:s kompletteringar föranleder någon annan handläggningsåtgärd än att Strålsäkerhetsmyndigheten bör ges tillfälle till yttrande.
- SKB:s kompletteringar ingavs till Miljödepartementet 2019-04-04 och Miljödepartementet kunde då – möjligen (direkt lagstöd saknas) – återlämna SKB:s ansökan till mark- och miljödomstolen för fortsatt beredning och nytt yttrande. Miljödepartementet valde inte den vägen. Istället valde Miljödepartementet att själv bereda ärendet, exempelvis genom att kungöra och inhämta yttranden över SKB: kompletteringar. I yttrande vidhöll Strålsäkerhetsmyndigheten sin tidigare tillstyrkan och uttalade att kompletteringarna gav ytterligare stöd för SKB:s ansökan. Miljödepartementet vidtog alltså den handläggningsåtgärd som domstolen ansåg påkallad. Miljödepartementets fortsatta beredning innefattade också att SKB fick yttra sig över remissutfallet. Skriftväxlingen i den delen är avslutad sedan länge.
- På Miljödepartementets initiativ genomförde Naturvårdsverket även ett kompletterande Esbo-samråd beträffande SKB:s kompletteringar. Även i den delen är skriftväxlingen avslutad.
- Miljödepartementet har alltså valt att vidta en mängd handläggningsåtgärder med anledning av mark- och miljödomstolens yttrande och SKB:s kompletteringar. Som utvecklats ovan återstår det nu inte någon ytterligare handläggningsåtgärd före beslut om tillåtlighet. Att i det läget, nästan 2,5 år efter SKB:s kompletteringar, återlämna ens en del av ärendet till domstolen för ytterligare beredning, är processuellt och förvaltningsrättsligt förkastligt och kan inte lagligen komma ifråga beträffande en tillståndsprövning enligt miljöbalken som redan pågått i mer än tio år.

3. Sammanfattning

SKB anser att det inte finns något i remissutfallet som ger stöd för en uppdelning av SKB:s ansökan enligt förslaget i remissen. SKB anser till och med att det saknas rättsligt stöd för en sådan uppdelning.

SKB vidhåller sin tidigare redovisade inställning och hemställer att regeringen snarast möjligt fattar tillåtlighetsbeslut baserat på SKB:s ansökan i dess helhet. Det saknas rättslig och ändamålsenlig grund för annan handläggningsåtgärd.

Stockholm/Malmö den 13 augusti 2021

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom,



Per Molander
(enligt fullmakt)



Martin Johansson
(enligt fullmakt)