

YTTRANDE

2016-05-20 Ärendenr:
NV-04143-11

Nacka tingsrätt, mark- och
miljödomstolen
mmd.nacka@dom.se

Yttrande i sak i mål M 1333-11 rörande ansökan om tillstånd till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

Nacka tingsrätt, miljödomstolen (numera mark- och miljödomstolen), har tidigare i förfrågningar till Naturvårdsverket anhållit om besked huruvida ansökningshandlingarna i målet behöver kompletteras av sökanden Svensk kärnbränslehantering AB (SKB). Naturvårdsverket yttrade sig angående kompletteringsbehovet i juni 2012, oktober 2013 och juni 2015. Naturvårdsverket har nu beretts tillfälle att yttra sig över ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen i sak.

De miljöaspekter som hör samman med joniserande strålning och säkerhet ligger utanför Naturvårdsverkets uppdrag. Naturvårdsverket avstår därför från att yttra sig i dessa delar. Avgränsningen innebär även att Naturvårdsverket inte tar ställning i frågan om alternativ, teknik och metod för att slutförvara det använda kärnbränslet. Naturvårdsverket har inte gjort någon självständig bedömning av de geologiska och hydrogeologiska utredningarna. I dessa delar har Naturvårdsverket enbart granskat miljökonsekvenserna utifrån det underlag som SKB presenterat.

Vad Naturvårdsverket anser om ansökan utvecklas nedan.

Naturvårdsverkets sammanfattning

Naturvårdsverket är positivt till att SKB reservationsvis har yrkat tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (MB) med anledning av risken för påverkan på närliggande Natura 2000-områden. Naturvårdsverket vill framhålla att frågan om Natura 2000-tillstånd krävs och kan lämnas är en viktig del av bedömningen av verksamhetens förenlighet med 4 kap. MB. Naturvårdsverket anser att SKB bör förtydliga hur bolaget avser att hantera de bergmassor som uppkommer och hanterings konsekvenser för berörda Natura 2000-områden. Vid avvägning enligt 3 kap. MB mellan riksintresset för naturvård och riksintresset för

slutförvar bedömer Naturvårdsverket att starka skäl talar för att företräde bör ges åt riksintresset för slutförvar. Denna bedömning är även i linje med kommunens översiktsplan. Naturvårdsverket vill dock framhålla att för att verksamheten ska kunna tillåtas bör provningsmyndigheten besluta om omfattande skyddsåtgärder med anledning av påverkan på miljön och riksintresset för naturvård.

Naturvårdsverket anser att regeringen behöver ett underlag där det framgår om det är möjligt att formulera villkor som gör att det går att tillåta verksamheten. Förslag till villkor bör därför så detaljerat som möjligt beskrivas i domstolens yttrande till regeringen.

Det planerade slutförvaret är lokaliserat inom ett område som ingår i en trakt med mycket höga naturvärden. Naturvårdsverket bedömer att det behövs fler och tydligare villkor gällande skyddsåtgärder än de som föreslagits av SKB. Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att skyddsåtgärderna i detta mål utformas så att verksamheten blir förenlig med artskyddsförordningen.

Naturvårdsverket ser positivt på att SKB har åtagit sig att kompensera för den skada på naturmiljön som uppstår på grund av verksamheten. Naturvårdsverket gör bedömningen att de föreslagna kompensationsåtgärdernas inriktning och utformning är lämpliga och rimliga i förhållande till den påverkan som verksamheten medför. Naturvårdsverket bedömer dock att det behövs fler villkor om kompensation än de SKB föreslagit.

Naturvårdsverket vill, efter samråd med Strålsäkerhetsmyndigheten, understryka att det är möjligt att det finns återställningsåtgärder som är motiverade av miljöskäl och inte av säkerhetsskäl. Eftersom denna typ av åtgärder inte ingår i ansvaret enligt kärntekniklagen och finansieringslagen kan de inte finansieras via kärnavfallsfonden. Naturvårdsverket bedömer därför att det finns behov av säkerhet enligt 16 kap. 3 § MB.

Utveckling av Naturvårdsverkets ställningstagande

Påverkan på närliggande Natura 2000-områden

Det planerade slutförvaret ligger i närheten av flera Natura 2000-områden och det finns risk för påverkan på dessa. Naturvårdsverket är därför positivt till att SKB reservationsvis har yrkat tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB.

Kallriga Natura 2000-område ligger inom det beräknade avsänkingsområdet. Naturvårdsverket anser mot bakgrund av detta att tillstånd enligt 7 kap. 28 a § MB krävs. Större delen av påverkansområdet inom Natura 2000-området utgörs av frisk skogsmark där en grundvattenavsänkning på maximalt 0,1 m har begränsad påverkan. Naturvårdsverket bedömer därför inte att denna grundvattenavsänkning innebär en skada på de skyddade livsmiljöerna i Natura 2000-området. Naturvårdsverket anser att kontrollprogrammet bör inkludera uppföljning inom den del av Kallriga Natura 2000-område som kan beröras av grundvattenavsänkning.

SKB anger att sjötransport är ett tänkbart transportmedel för de bergmassor som kommer att uppstå i samband med anläggande av slutförvarsanläggningen. (Se

även Masshantering). I underlaget framgår att de tre närliggande Natura 2000-områdena Forsmarksbruk, Kallriga och Skaten–Rångsen, potentiellt skulle kunna påverkas negativt av förhöjda bullernivåer vid lastning och sjötransport av bergmassor (bilaga K:14, s. 35). Av underlaget framgår att även det närliggande Slutförvaret för kortlivat radioaktivt avfall i Forsmark (SFR) kommer att pågå parallellt med anläggning och drift av slutförvaret. SKB hänvisar till utredningar som ingetts i målet gällande SFR angående bland annat buller och påverkan på närliggande Natura 2000-områden. Naturvårdsverket anser att SKB bör förtydliga i detta mål hur bolaget avser att hantera de bergmassor som uppkommer och eventuella kumulativa effekter till följd av det närliggande SFR för berörda Natura 2000-områden.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser

Anläggningen för slutförvar planeras inom ett område som är utpekad av Naturvårdsverket som riksintresse för naturvård och av Statens Kärnkraftsinspektion (numera Strålsäkerhetsmyndigheten) som riksintresse för slutförvar. SKB uppger att riksintresset för naturvård Forsmark-Kallrigafjärden bedöms påtagligt skadas av den grundvattenbortledning som slutförvarsanläggningen medför. Bedömningen rörande påtaglig skada baseras på att skadan inte är reversibel och att berörda naturvärden utgör grunden för riksintresset (R-10-14 s. 95). Det innebär att två viktiga allmänna intressen står mot varandra och att avvägningsregeln i 3 kap. 10 § MB är tillämplig. Slutförvaret av använt kärnbränsle är av stort allmänintresse och utgör ett långsiktigt behov vilket bör ha avgörande betydelse vid denna avvägning. Översiktplanen pekar ut området vid Forsmark som potentiellt område för djupförvar. En översiktsplan är inte bindande vid lokaliseringsprövningen. I praxis har dock framhållits att en aktuell och väl underbyggd översiktsplan kan ha stor betydelse när det gäller bedömningen av lämplig plats. Se MÖD 2005:66. Vid avvägning enligt 3 kap. MB mellan riksintresset för naturvård och riksintresset för slutförvar bedömer Naturvårdsverket att starka skäl talar för att företräde ska ges åt riksintresset för slutförvar.

Kustområdena och skärgårdarna i Södermanland och Uppland från Oxelösund till Herräng och Singö är i sin helhet av riksintresse enligt 4 kap. 1 och 2 §§ MB med hänsyn till natur- och kulturvärden. Av 4 kap. 2 § MB framgår att turismens och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön i området. Vid bedömningen av om verksamheten påtagligt skadar områdets naturvärden enligt 4 kap. MB bör man utgå från de samlade natur- och kulturvärdena i hela det geografiska området (prop. 1997/98:45 del 2 s. 36). Av miljökonsekvensbeskrivningen framgår att friluftslivet i området är mindre utbrett än längs med andra delar av ostkusten. Naturvårdsverket vill framhålla att frågan om Natura 2000-tillstånd krävs och kan lämnas är en viktig del av bedömningen av verksamhetens förenlighet med 4 kap. MB.

Mot ovan bakgrund vill Naturvårdsverket framhålla att för att verksamheten ska kunna tillåtas bör prövningsmyndigheten besluta om omfattande skyddsåtgärder med anledning av påverkan på naturmiljön och riksintresset för naturvård.

Tillåtlighetsprövningen och tillståndets utformning

Naturvårdsverket anser att prövningsmyndigheterna bör göra en prövning i två steg. I det första steget bör man avgöra om verksamheten kan tillåtas med de skyddsåtgärder som föreslagits och i ett andra steg bör man bedöma om det finns skäl att besluta om kompensationsåtgärder för den skada på naturmiljön som uppkommer trots vidtagna skyddsåtgärder. (Se Naturvårdsverkets handbok 2016:1 Ekologisk kompensation, En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden, s. 42 ff.)

Naturvårdsverket anser att det samlade underlaget som behövs vid bedömning av tillåtlighet bör omfatta tydliga villkor. Den aktuella verksamheten prövas enligt 17 kap. 1 § MB av regeringen eftersom det krävs en allsidig prövning med en sammanvägning av olika politiska synpunkter. Naturvårdsverket vill betona att samma miljökrav ska gälla vid regeringens prövning som vid annan prövning enligt miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 433 ff.). Av förarbetena till miljöbalken framgår att domstolens yttrande ska avse samtliga omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan (prop. 1997/98:45 del 2 s. 235). SKB har i bilaga K:2 endast formulerat förslag på 13 slutliga villkor samt två provisoriska föreskrifter. SKB anger att bolaget avser att återkomma till remissinstansernas ställningstaganden avseende villkor och kontrollprogram när målet har kungjorts och bolaget tagit del av det samlade remissutfallet i sak (bilaga K:3, s. 134). Naturvårdsverket vill framhålla att regeringen behöver ett underlag där det framgår om det är möjligt att formulera villkor som gör att det går att tillåta verksamheten. Remissinstanserna bör få möjlighet att lämna synpunkter på villkorsförslaget och SKB bör därför inte vänta med att inge detta.

Naturvårdsverket anser att behovet av tydliga villkor är särskilt stort i denna prövning. Av ansökan framgår att tiden för uppförande, drift och förslutning av anläggningen är beräknad till cirka 70 år. Ur ett säkerhetsperspektiv gäller ett betydligt längre tidsperspektiv. Ansökan är av sådan omfattning att det är svårt att ta reda på vad SKB i olika avseenden uppgett eller åtagit sig och dessa svårigheter kan förväntas bli större med tiden. Naturvårdsverket anser att både verksamhetens karaktär och den långa tid under vilken verksamhet ska bedrivas motiverar att särskilt höga krav ställs på tillståndets utformning.

I förarbetena till miljöbalken framhålls att det är av stor vikt att alla begränsningar och villkor skrivs in i tillståndet och att detta görs tydligt (prop. 1997/98:45 del 2 s. 252). Utformningen av tillståndet och de villkor som fastställs för driften av verksamheten har avgörande betydelse både för att verksamhetsutövaren ska kunna utveckla mål och medel för att följa upp sitt miljöarbete samt för att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva en effektiv tillsyn och att man vid behov ska kunna utdöma straff. Villkoren ska vara konkreta och exakta. Omfattningen av tillståndet ska ha en tydlig avgränsning så att det går att fastställa objektivt när en överträdelse har skett. (prop. 1997/98:45 del 1 s. 171 f.)

Avstämning mot miljökvalitetsmålen

Miljökvalitetsmålen ska vara vägledande vid tillämpning av miljöbalkens bestämmelser. Naturvårdsverket konstaterar att de nya preciseringarna och etappmål som regeringen beslutade om 2012 (Ds 2012:23) inte har beaktats i

SKB:s miljömålsavstämning (P-10-32). Det saknas av detta skäl exempelvis resonemang kring hur miljö kvalitetsmålet *Myllrande våtmarkers* nya precisering om naturtyper skulle kunna påverkas. Naturvårdsverket anser att de bedömningar som gjorts i miljömålsavstämningen inte till fullo tar hänsyn till de utredningar som SKB gjort angående naturmiljön i övriga delar av ansökan. På grund av detta saknar bedömningarna i stora delar relevans.

För att de naturtypsanknutna miljö kvalitetsmålen samt målet om *Ett rikt växt- och djurliv* ska kunna nås krävs ett förbättrat tillstånd för många livsmiljöer och arter. Detta förutsätter bland annat att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att negativ påverkan på värdefulla naturmiljöer i första hand undviks och, där så inte är möjligt, så långt som möjligt begränsas. Mot bakgrund av detta är det viktigt att vidta tillräckliga skyddsåtgärder för att begränsa den negativa påverkan på naturmiljön. Ekologisk kompensation fokuserar på att uppväga den påverkan som ändå uppstår och har därmed potential att bidra till möjligheterna att nå de miljö kvalitetsmål som har en koppling till biologisk mångfald och ekosystemtjänster. (Naturvårdsverkets handbok 2016:1, s 24) (Se nedan om Kompensation för skada på naturmiljön.)

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att miljö kvalitetsmålen och deras preciseringar beaktas vid bedömning av omfattning, inriktning och utformning av skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder.

Förslag till åtgärder och uppföljning rörande skyddade arter

Åtgärder och uppföljning av skyddade arter är av särskild vikt eftersom det planerade slutförvaret är lokaliserat inom ett område som ingår i en trakt med mycket höga naturvärden. Några av de ur naturvårdssynpunkt särskilt intressanta miljöerna som finns i området är rikkärren och kalkgölarna. Dessa miljöer är viktiga för exempelvis för gölgrödan (rödlistad kategori sårbar, VU), och orkidén gulyxne (rödlistad kategori sårbar, VU). SKB har sökt dispens från artskyddsförordningen bland annat för gölgröda och gulyxne samt större vattensalamander. Dessa tre arter bedöms kunna påverkas av utbyggnaden av slutförvaret på ett sådant sätt att åtgärder behövs för att säkerställa att bevarandestatusen för dessa arter inte påverkas negativt. (bilaga K:18, s. 3) SKB föreslår ett antal åtgärder för att minska påverkan på skyddade arter samt uppföljning av dessa. Naturvårdsverket anser att dessa åtgärder i huvudsak uppfyller sitt syfte och vill särskilt framhålla följande.

SKB avser att som skyddsåtgärd vid behov återinfiltrera vatten i vissa av de våtmarker som riskerar att påverkas av grundvattenavsänkningen. Utifrån redovisningen av genomfört pilotförsök med vattentillförsel till en våtmark i Forsmark (bilaga K:15) bedömer Naturvårdsverket att det är sannolikt att vattentillförsel med den metodik som utvecklats av SKB kan användas för att reglera vattennivån i gölar med förekomst av gölgröda. Återinfiltreringen bör därmed kunna fungera som skadebegränsande åtgärd för gölgröda under de förhållanden som råder i påverkansområdet. Pilotförsöket visar samtidigt att de lokala geologiska förhållandena vid respektive göl har stor betydelse för möjligheterna att genomföra infiltration på sådant sätt att syftet uppnås. Naturvårdsverket vill därför framhålla att beredskap för infiltration bör innefatta projektering av

infiltrationsanläggningar vid respektive göl där SKB planerar att ha beredskap för infiltration.

Rikkärr av den typ där gulyxne förekommer har en komplex hydrologi och ekologi. Det är därmed svårt att utifrån korta pilotstudier dra säkra slutsatser om möjligheterna att undvika förändringar i vegetationens sammansättning genom artificiell vattentillförsel. Røjning och slätter är dock beprövade metoder för att gynna gulyxne. Naturvårdsverket bedömer att åtaganden om skötsel med lämplig inriktning och utformning, där resultaten löpande följs upp och skötseln anpassas efter utfallet, tillsammans med återinfiltrationen bör vara tillräckligt för att säkerställa att ingen negativ påverkan på artens lokala och regionala bevarandestatus uppstår. Naturvårdsverket anser att de åtgärder som SKB planerar för gulyxne och gölgröda har potential att bidra till att upprätthålla konnektivitet och ekologisk funktionalitet mer generellt för våtmarksanknutna naturvärden i Forsmarksområdet.

Samband med prövningen om artskyddsdispens

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att skyddsåtgärderna i detta mål utformas så att verksamheten blir förenlig med artskyddsförordningen. Naturvårdsverket bedömer att det inte finns något hinder mot att besluta om villkor som delvis överlappar villkoren i målet om artskyddsdispens.

Länsstyrelsen i Uppsala län beslutade den 18 juni att meddela SKB dispens med stöd av artskyddsförordningen för åtgärder i samband med byggande av slutförvaret i Forsmark. Länsstyrelsens beslut har överklagats till mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolen har, genom beslut den 8 januari 2014, förordnat att målet om artskyddsdispens ska förklaras vilande.

Mark- och miljööverdomstolen har i mål om tillstånd enligt miljöbalken konstaterat att frågor om artskydd kan ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna och därför har betydelse vid bedömningen av om en föreslagen verksamhet har en lokalisering som är godtagbar. Genom att föreskriva villkor om skyddsåtgärder kan prövningen leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna (se bland annat MÖD 2013:13 och MÖD 2014:47).

Som domstolen konstaterat saknas det laglig grund att lägga samman handläggningen av målen trots att det är fråga om samma sökande och avser samma verksamhet. Naturvårdsverket bedömer att det i detta mål finns bättre förutsättningar att ställa krav på skyddsåtgärder som behövs för att verksamheten inte ska komma i konflikt med artskyddsförordningen än i målet om artskyddsdispens. Ansökan i detta mål har sådant samband med beslutet om dispens enligt artskyddsförordningen att villkoren i de båda målen måste komplettera varandra.

Kompensation för skada på naturmiljön

Eftersom påverkan på naturmiljön är påtaglig även med beaktande av skyddsåtgärder anser Naturvårdsverket att det finns starka skäl att kompensera för denna påverkan. Naturvårdsverket ser positivt på att SKB har åtagit sig att kompensera för den skada på naturvärden som uppstår genom verksamheten.

Naturvårdsverket bedömer att de föreslagna åtgärderna bedöms kunna medföra naturvårdsnytta.

Naturvårdsverket gör bedömningen att kompensationsåtgärdernas inriktning och utformning, såsom dessa beskrivs i bilaga K:17, är lämpliga och rimliga i förhållande till den påverkan som verksamheten riskerar att medföra trots vidtagna skyddsåtgärder. Angående behov av villkor se Villkor för skyddsåtgärder och kompensation för naturmiljön.

Under tiden för uppförande, drift och avveckling kommer delar av fastigheten i olika utsträckning att påverkas av grundvattenavsänkning, vilket riskerar att medföra påtagliga negativa konsekvenser för våtmarksanknutna värden och vissa negativa konsekvenser i fuktiga skogsmiljöer. För att kompensationsåtgärderna ska fylla sitt syfte krävs därför att deras funktion upprätthålls över tid. Det är viktigt att långsiktigheten i planerade kompensationsåtgärder säkerställs och det är därför positivt att SKB angivit att bolaget avser att teckna ett naturvårdsavtal med Skogsstyrelsen för markinnehavet i Forsmark.

Villkor för skydds- och kompensationsåtgärder för naturmiljön

Naturvårdsverket bedömer att det behövs fler och tydligare villkor gällande skydds- och kompensationsåtgärder, än de som föreslagits av SKB. Vid reglering av mer omfattande åtgärder av den typ som är aktuella i målet anser Naturvårdsverket att det kan vara motiverat att utforma villkoren så att det är möjligt för verksamhetsutövaren att detaljutforma åtgärderna för att optimera möjligheterna att nå syftet med åtgärderna. Detta gäller inte minst då det berörda området utgörs av ett dynamiskt landskap präglad av kraftig landhöjning och succession.

Reglering av åtgärder bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning ske så att det blir tydligt vilka konkreta åtgärder som ska genomföras (omfattning och mål), vid vilken tidpunkt respektive åtgärd ska vara utförd samt på vilken eller vilka platser åtgärderna ska utföras. För att säkerställa långsiktigheten i åtgärderna behöver det vara tydligt hur åtgärdernas funktion upprätthålls och regleras i villkor. Tiden för SKB:s ansvar att upprätthålla åtgärdernas funktion bör sättas i relation till den tid som verksamheten har en negativ påverkan på naturmiljön. Naturvårdsverket anser att SKB:s åtaganden i bilaga K:17 skulle bli tydligare om bolaget redovisade dessa med kartunderlag och angav ungefärlig yta.

Flera åtgärder berör våtmarker och gölar som kan påverkas av grundvattenavsänkningar. För att säkerställa att åtgärder sätts in vid rätt tillfälle bör detta regleras genom villkor. Av villkoret bör framgå att SKB skyndsamt ska kontakta tillsynsmyndigheten vid misstänkt hydrologisk störning till följd av bolagets verksamhet för att i samråd med tillsynsmyndigheten avgöra om åtgärder ska vidtas och i så fall vilka och var.

Som beskrivits i Förslag till åtgärder och uppföljning rörande skyddade arter är åtgärderna som SKB föreslår för gölgrodan av betydelse för att säkerställa att upprätthållande av en gynnsam bevarandestatus för denna art inte påverkas negativt. Naturvårdsverket anser därför att SKB bör formulera ett villkorsförslag

som innebär att bolaget säkerställer ekologisk funktion för gölgroda i de anlagda gölarna.

Naturvårdsverket anser inte att villkorsförslag 11 i bilaga K:1 angående skötselplan på ett tillräckligt tydligt sätt reglerar ambitionsnivån åtgärderna som bland annat kopplar till upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus för gölgroda. Villkoret bör enligt Naturvårdsverkets uppfattning på ett tydligare sätt anknyta till de åtaganden som görs i bilaga K:17. Villkoret bör vidare reglera den tid som SKB:s åtagande ska gälla när det gäller förvaltning av området. Möjligheten för verksamhetsutövaren att i detalj utforma åtgärderna kan säkerställas genom att rätten att besluta om detta delegeras till tillsynsmyndigheten. Ramarna för en sådan delegation behöver vara tydliga och regleras i tillståndet.

I bilaga K:17 beskriver SKB den uppföljning, inventering och rapportering som krävs för att säkerställa att kompensationen fungerar. Naturvårdsverket anser att dessa delar bör föras över till kontrollprogrammet i syfte att sammanställa alla de åtgärder och uppföljningar som SKB avser att utföra.

I underlaget uppges att schakt- och fyllnadsarbeten ska utföras för att det föreslagna läget för driftområde ska kunna användas, bland annat ska en utfyllnad i Söderviken göras. Utfyllnaden i Söderviken beräknas ske på tre separata platser. Den totala utfyllnadsvolymen på fyllnadsmassorna beräknas till cirka 11 500 kubikmeter. (bilaga K:4 s. 7). Naturvårdsverket delar Havs- och vattenmyndighetens bedömning att det är av stor vikt att SKB vidtar fullgoda skyddsåtgärder för att förhindra påverkan på närliggande grundområden under arbetet med utfyllnaden så att grumlings-spridning förhindras (se yttrande från Havs- och vattenmyndigheten 2016-03-10). Naturvårdsverket anser att SKB bör föreslå villkor med sådana skyddsåtgärder.

Masshantering

Naturvårdsverket anser att hanteringen av massor är av stor vikt eftersom olika alternativ har olika påverkan på naturmiljön. Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att hushålla med råvaror. Av 2 kap. 5 § MB betonas vikten av resurshushållning samt att möjligheterna till återanvändning och återvinning bör utnyttjas i enlighet med avfallshierarkin. Se artikel 4 i avfallsdirektivet (2008/98/EG) och proposition 2015/16:166, Avfallshierarkin. Naturvårdsverket anser att det är positivt att SKB planerar verksamheten så att bergmassorna kan användas när efterfrågan uppstår.

SKB planerar att använda massor för utfyllnad i Söderviken. Dessa massor antas vara rena från kväverester. I underlaget anges att allt kväve lakas ur massorna under samma år som berget bryts (bilaga K:5 s. 14). I det beräkningsfall som anges i bilaga K:5 (s. 22) antas de massor som används för utfyllnad i Söderviken vara rena från kväve. För att säkerställa att endast bergmassor som är rena från kväverester används vid utfyllnad anser Naturvårdsverket att SKB ska särskilja bergmassor som ligger på upplag så att det tydligt framgår vilka massor som kan användas.

SKB:s kvittblivningsintresse är avgörande vid bedömningen av om bergmassorna utgör avfall (15 kap. 1 § MB). Klassificeringen av bergmassorna som avfall eller inte avfall kan variera över tiden. Det är därför en fråga som inte bör avgöras vid tillståndsprövningen. Beslutet om klassificering av bergmassorna bör istället göras av bolaget efter samråd med tillsynsmyndigheten. Det finns möjlighet att ansöka om eventuella tillstånd för avfallshantering i samband med ansökan om tillstånd för övrig verksamhet. Detta är ett sätt att undvika dubbla prövningar. (Jämför Mark- och miljööverdomstolens dom 2015-03-26, M 11070-13.) Naturvårdsverket vill framhålla att bergmassorna kan användas även om de klassificeras som avfall under förutsättning att användningen sker på ett sätt som är förenligt med miljöbalken.

SKB uppger att de bergmassor som uppkommer i samband med anläggande av slutförvarsanläggningen antingen kommer att lagras inför senare användning i slutförvarsanläggningen eller avyttras. Ett överskott av bergmassor kan förväntas uppstå löpande. Lastbil och fartyg är tänkbara transportmedel. (bilaga K:2 s. 30) Av underlaget framgår att även det närliggande SFR i uppförandeskedet kommer att generera stora mängder bergmassor. De bergtäkter som finns i närheten har ett överskott mellan den mängd de kan ta ut enligt sina tillstånd och den mängd de levererar. SKB bedömer därför att det inte finnas något underskott att täcka i närområdet (bilaga K:14, s. 22). Under uppförandeskedet kommer det därför sannolikt att finnas ett överskott på den lokala marknaden. Möjligheten att få avsättning för materialet beror i hög utsträckning på materialets mineralogiska kvalitet (hållfasthet, mineralsammansättning med mera) samt vilken krossfraktion man kan erbjuda. SKB anger att materialets kvalitet bör utredas för att avgöra avsättningsmöjligheterna. Av underlaget framgår att alternativ med sjötransport av bergmaterial ökar möjligheten att finna lämplig avsättning av materialet. (bilaga K:14 s. 2 f.)

Naturvårdsverket har under kompletteringsfasen framfört att bland annat bergets kvalitet kan vara avgörande för hur stor möjlighet det finns att få avsättning för de bergmassor som uppkommer i samband med anläggande av slutförvarsanläggningen. Det saknas dock fortfarande underlag angående detta. Naturvårdsverket anser att SKB bör förtydliga hur bolaget avser att hantera de bergmassor som uppkommer. Detta har relevans även för påverkan på närliggande Natura 2000-områden.

Icke-radiologiska utsläpp till vatten

SKB har uppgett att bolaget har påbörjat ett arbete för att mer i detalj studera potentiella effekter av de kväveutsläpp som kärnbränsleförvaret och utbyggnaden av SFR tillsammans beräknas kunna ge upphov till i värsta fall. Underlaget kommer att lämnas till domstolen i god tid före huvudförhandling. Mot bakgrund av detta avvaktar Naturvårdsverket med yttrande i denna del.

Naturvårdsverket vill framhålla vikten av att ta hänsyn till EU-domstolens dom C-461/13 där domstolen bland annat tar ställning till vad som avses med försämring av statusen hos en ytvattenförekomst.

Återställning och ekonomisk säkerhet

Naturvårdsverket vill framhålla behovet av ekonomisk säkerhet för de återställningsåtgärder som enbart är motiverade av miljöskäl. Tillstånd enligt miljöbalken får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljökada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda. Hur stora konsekvenserna av avvecklingen blir beror på om vissa byggnader kommer att sparas och om omgivande ytor kommer att återställas till naturmark eller om annan verksamhet ska etableras på platsen (MKB, s. 253). Eftersom det planerade slutförvaret är lokaliserat inom ett område med höga naturvärden är det av särskild vikt att återställningen görs med hänsyn till omgivningen. På grund av tidsperspektivet är det svårt att förutse vilka värden som finns i området vid tidpunkten för återställning.

En säkerhet ska godtas om den visas vara betryggande för sitt ändamål. Säkerheten ska prövas av tillståndsmyndigheten (16 kap. 3 § MB). Det är sökanden som måste visa att den erbjudna säkerheten är betryggande. Säkerheten bör bedömas med utgångspunkt i kostnaderna för avhjälpande eller återställande. Eftersom huvudsyftet med kraven på att ställa säkerheter är att skydda samhället från risken att behöva svara för kostnader för efterbehandling bör säkerheten uppnå detta syfte. En säkerhet bör därutöver inte vara större än vad som behövs och inte heller administrativt kostsam. Det är visserligen svårt att finna säkerheter som inte är kostsamma för verksamhetsutövaren och samtidigt erbjuder full säkerhet för samhället. Ambitionen bör därför vara att till en rimlig kostnad för verksamhetsutövaren minimera risken för att samhället får bära avhjälpandekostnaden. (prop. 2006/07:95 s. 135.)

Naturvårdsverket vill framhålla att undantaget från kravet på säkerhet i 16 kap. 3 § MB endast gäller sådana åtgärder som omfattas av kärnavfallsavgifterna enligt 4 § lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen). Övriga återställningsåtgärder vad gäller såväl den kärntekniska verksamheten som annan verksamhet som den avgiftsskyldige bedriver är inte undantagna från miljöbalkens krav enligt 16 kap. 3 § MB (prop. 2005/06:183. s. 46). Syftet med finansieringslagen är enligt 1 § att säkerställa finansieringen av de allmänna skyldigheter som följer av 10–14 §§ lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen).

Strålsäkerhetsmyndigheten beslutar hur de fonderade medlen får användas. Naturvårdsverket vill, efter samråd med Strålsäkerhetsmyndigheten, understryka att det är möjligt att det finns återställningsåtgärder som är motiverade av miljöskäl och inte av säkerhetsskäl. Eftersom denna typ av åtgärder inte ingår i ansvaret enligt kärntekniklagen och finansieringslagen kan de inte finansieras via kärnavfallsfonden. Kärnavfallsfondens storlek och de säkerheter som ställs av innehavarna av de kärntekniska tillstånden har således inte någon betydelse för behovet av säkerhet enligt 16 kap. 3 § MB.

Beslut om detta yttrande har fattats av biträdande avdelningschef Rikard Janson, I den slutliga hanläggningen har i övrigt deltagit handläggaren Jörgen Sundin, Jennifer Brammer, Annika Ryegård, sektionschef Gunilla Ewing Skotnicka och juristen Linn Åkesson den sistnämnda föredragande.

Rikard Janson

Linn Åkesson

Kopia till:
Länsstyrelsen i Uppsala län
Havs- och Vattenmyndigheten
Strålsäkerhetsmyndigheten