

Miljödepartementet
Miljöprövningsenheten

Yttrande över Svensk Kärnbränslehantering AB:s komplettering i regeringsprövningen enligt miljöbalken (M2018/00217/Me)

Innehåll

Utgångspunkter för Östhammars kommun	3
Bakgrund	3
Östhammars kommun – en central part	3
Processuella utgångspunkter för prövningen	3
Förutsättningar för prövningen	4
Ansvar efter förslutning	5
Tidsperspektiven	5
Lagstiftningens betydelse	5
Jämförelse med andra verksamheter	5
SKB:s komplettering av ansökan	6
Kapselintegritet	6
Verksamhetsområde för kärnbränsleförvaret	7
Förslag på tillåtlighetsvillkor	7
Allmänna utgångspunkter	7
Säker strålmiljö	9
Begränsad klimatpåverkan och frisk luft	10
Bevarande och utvecklande av naturmiljöer i Forsmarksområdet	10
God bebyggd miljö	11
Kontakter med kommunerna under tillståndstiden	11
Hänvisningen av SKB till mervärdesavtalet	12
Östhammars kommun som värdkommun	12
Förslag till nya tillåtlighetsvillkor - kompetensförsörjning och infrastruktur samt VA.	13
Länsväg 288	13
VA-försörjning	14
Den fortsatta processen	15
Kommunens fortsatta roll i den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen ..	15
SSM:s roll i prövningen enligt miljöbalken	16
Lagstiftningsfrågor	16

Utgångspunkter för Östhammars kommun

Bakgrund

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) lämnade i mars 2011 in en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Ansökan avser dels en inkapslingsanläggning i Oskarshamn, dels ett slutförvar för använt kärnbränsle (kärnbränsleförvaret) i Forsmark.

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt (MMD) överlämnade sitt yttrande över SKB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken till regeringen den 23 januari 2018. SKB har därefter beretts tillfälle att komplettera ansökan i enlighet med de brister MMD identifierade samt inkomma med förslag på s.k. tillåtlighetsvillkor för att tillgodose allmänna intressen enligt 17 kap. 7 § miljöbalken. SKB lämnade i yttrande den 4 april 2019 in sin komplettering av ansökan samt förslag till tillåtlighetsvillkor.

Östhammars kommun har efter erhållet anstånd beretts tillfälle att senast den 4 december 2019 inkomma med eventuella synpunkter på SKB:s komplettering av ansökan och de av bolaget presenterade förslagen till tillåtlighetsvillkor. Med anledning av detta framför Östhammars kommun följande.

Östhammars kommun – en central part

I samband med att SKB inledde platsundersökning i Forsmark inför ett eventuellt anläggande av ett slutförvar för använt kärnbränsle i Östhammars kommun, bildade kommunen en slutförvarsorganisation. Organisationen har till uppgift att, ur ett kommunalt perspektiv, granska de handlingar som rör slutförvaring av radioaktivt avfall och hålla kommuninvånarna informerade om processerna. Östhammars kommun har att tillstyrka eller avstyrka tillåtlighet även i den pågående prövningen enligt miljöbalken av utbyggnaden av slutförvaret för kortlivat låg- och medelaktivt avfall (SFR).

Östhammars kommun har genom sin s.k. vetorätt en central roll i processen för Sveriges, och för det svenska kärnkraftsprogrammet, arbete med att hitta en metod och en plats för att hantera långlivat, högaktivt radioaktivt avfall från de kärnreaktorer som omfattas av programmet. Inför kommunfullmäktiges beslut om tillåtlighet (tillstyrkan/avstyrkan) är det avgörande att frågor av central betydelse för kommunen är utredda och besvarade. Eventuella kvarstående frågeställningar och oklarheter försvårar kommunfullmäktiges ställningstagande.

Om Östhammars kommun skulle tillstyrka ansökan och tillstånd till kärnbränsleförvaret meddelas, kommer kommunen även framöver att ha en central roll som värdkommun för kärnbränsleförvaret, såväl på kort som mycket lång sikt när förvaret är slutligt förslutet.

Processuella utgångspunkter för prövningen

Prövningen av kärnbränsleförvaret sker enligt både miljöbalkens och kärntekniklagens regelverk. Det är två parallella processer och tillstånd krävs enligt båda lagstiftningarna för att anläggningen ska få tas i drift.

I förarbetena till miljöbalken och äldre lagstiftning motiveras närmare motivet till att regeringen prövar vissa verksamheter. I MMD:s yttrande till regeringen anges skälen i korthet (sid. 145 i MMD:s yttrande daterat den 23 januari 2018):

”Att regeringen prövar vissa verksamheter motiveras bl.a. med att ingen annan än regeringen kan åstadkomma en allsidig prövning med en sammanvägning av bl.a. miljöskyddsmässiga, arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska synpunkter. Framför allt är det viktigt att avgörandet av vissa verksamheter träffas av ett organ som det går att utkräva politiskt ansvar av. Prövningen av vilken påverkan på omgivningen som kan tolereras rymmer inte sällan samhällsfrågor som bör lösas ur ett nationellt perspektiv. Regeringens tillåtlighetsprövning är därför en viktig och betydelsefull länk i prövningskedjan för att därigenom kunna utöva en politisk styrning av vissa beslut. Vid prövningen av verksamheter enligt miljöbalken måste regeringen utgå från miljöbalkens hänsynsregler samt övriga tillståndsregler. Det finns inte någon särreglering som skiljer regeringens prövning från annan tillståndsprövning av verksamheter som prövas enligt balken. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande prövningen på så sätt att om regeringen har prövat tillåtligheten av en verksamhet kan domstolen inte pröva den frågan (prop. 1972:111, bil 2, s. 361 f., prop. 1997/98:45 del 1 s. 435–437 och 442, prop. 2004/05:129 s. 80).”

Enligt miljöbalkens regelverk krävs kommunfullmäktiges tillstyrkande för att regeringen ska få tillåta verksamheten. Östhammars kommun har således en mycket central roll i prövningen av kärnbränsleförvaret.

Kommunfullmäktige i Östhammars kommun har ännu inte tagit ställning till ansökan, varför detta yttrande inte innehåller ett ställningstagande (varken tillstyrkan eller avstyrkan) vad gäller tillåtligheten till kärnbränsleförvaret.

Förutsättningar för prövningen

Östhammars kommun har under hela prövningen gett uttryck för att kommunen förutsätter att:

- Det är det använda kärnbränslet från de svenska kärnkraftverkens reaktorer som ska slutförvaras inom landets gränser.
- Sverige ska inte slutförvara använt kärnbränsle från andra länder.
- Metoden är KBS-3V.

Om förutsättningarna förändras anser Östhammars kommun att det krävs en omprövning av verksamheten och att regeringen åter tillåtlighetsprövar verksamheten, innebärande att kommunfullmäktige i Östhammars kommun måste tillstyrka ändringen.

Kommunen uppfattar att ovan angivna förutsättningar har bekräftats av SKB under prövningen. Östhammars kommun utgår därför från att dessa förutsättningar kommer att utgöra grunden för ett eventuellt tillstånd till kärnbränsleförvaret.

Östhammars kommun har även i prövningen redovisat att ansvaret för den långsiktiga säkerheten, påverkan på människors hälsa och miljön, och frågan om vem som har ansvaret efter att förvaret slutligt har förslutits är av avgörande betydelse för kommunens ställningstagande till ansökan.

Ansvar efter förslutning

MMD har i sitt yttrande daterat den 23 januari 2018 anfört att domstolen anser att verksamheten är tillåtlig endast om det klargörs vem som har ansvar enligt miljöbalken för kärnbränsleförvaret på lång sikt. Östhammars kommun har under handläggningen i MMD anfört att frågan om vem som har ansvaret för slutförvarsanläggningen på mycket lång sikt är en fråga som måste klargöras innan regeringen meddelar beslut om tillåtlighet.

Östhammars kommun anser att det är nödvändigt att ägande, ansvar och förfoganderätt över det använda kärnbränslet efter förslutning klargörs. Det har även betydelse för kommunens ställningstagande i tillåtlighetsprövningen för ett utbyggt SFR.

Tidsperspektiven

Östhammars kommun delar MMD:s uppfattning att ansvaret enligt miljöbalken som utgångspunkt inte har någon tidsbegränsning. Det kan finnas kvarvarande osäkerheter och risker som innebär att det inte kan uteslutas att en slutförvaring kan komma att medföra skada eller olägenheter för människors hälsa på mycket lång sikt. Med hänsyn till de konsekvenser som kan uppstå för det fall kärnbränsleförvaret inte uppträder som förväntat, är inte frågan om vem som har, och kan ta, ansvar på mycket lång sikt en fråga som kan hanteras utanför tillåtlighetsprövningen.

SKB har enligt MMD inte kunnat göra gällande att bolaget kommer att kunna uppfylla ett ansvar enligt miljöbalken på mycket lång sikt, i praktiken utan tidsbegränsning.

Lagstiftningens betydelse

Östhammars kommun vidhåller uppfattningen att det behöver klargöras genom uttrycklig lagstiftning att staten ska ha ett sistahandsansvar för slutförvaringen och hur detta ansvar ska övertas av staten. Kommunen delar MMD:s uppfattning att det kan ifrågasättas vilken status riksdagens uttalande i frågan har i förhållande till en tillståndsdöm med rättskraft. Det är därför inte tillräckligt med en hänvisning till internationella konventioner eller uttalanden från riksdag och regering i samband med att lagförslag om att staten ska ha ett ansvar presenterats men som sedan inte lett till någon lagstiftning.

SKB anser att frågan om ansvaret på lång sikt är en lagstiftningsfråga och inte en del av tillåtlighetsprövningen. SKB hänvisar till SOU 2019:16 "Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar" och hänvisar till det lagförslag som presenteras i betänkandet. Det är dock alltjämt endast ett betänkande. Att det krävs lagstiftning i frågan gör enligt kommunens uppfattning inte frågan mindre aktuell för tillåtlighetsprövningen.

Östhammars kommun anser, liksom MMD, Naturvårdsverket och Kärnavfallsrådet, att frågan om det långsiktiga ansvaret måste klarläggas genom lagstiftning innan tillåtlighet kan meddelas.

Jämförelse med andra verksamheter

Östhammars kommun anser att SKB i sin komplettering kraftigt förenklar situationen genom att jämföra kärnbränsleförvaret med t.ex. deponier. I detta fall är det fråga om en extremt lång tidsperiod under vilken en omprövning inte kan

förväntas ske och kostnaderna, om det skulle visa sig att de passiva barriärerna inte fungerar som beräknat, sannolikt kan bli enorma. Frågan kompliceras därutöver av det faktum att kärnkraftsbolagens ansvar, indirekt SKB:s ansvar, enligt kärntekniklagen upphör den dagen kärnbränsleförvaret slutligt förslutits. Det finns då inte längre någon anledning för kärnkraftsbolagen och SKB att fortsätta att bedriva verksamheten. Frågan om ansvar för kärnbränsleförvaret på mycket lång sikt är därför en fråga av stor relevans för denna tillåtlighetsprövning.

SKB:s komplettering av ansökan

SKB:s komplettering har utöver huvudytttrandet tre bilagor; komplettering avseende kapselintegritet, komplettering avseende avgränsning av kärnbränsleförvarets verksamhetsområde och förslag på tillåtlighetsvillkor. Östhammars kommun redogör nedan för sina synpunkter på kompletteringen och lämnar samtidigt sin syn på en del av de synpunkter som lämnats av andra remissinstanser.

Östhammars kommun refererar framför allt till Länsstyrelsen i Uppsala läns synpunkter (som kommer att bli tillsynsmyndighet enligt miljöbalken), Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) (som är tillsynsmyndighet enligt strålskyddslagen och kärntekniklagen), Kärnavfallsrådet (som är regeringens rådgivande organ), Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) samt Naturvårdsverket som samtliga lämnat förslag till förändringar i de tillåtlighetsvillkor som SKB avgett i sin komplettering. Kommunen har även granskat och tagit till sig övriga remissinstansers synpunkter även om det inte uttryckligen anges.

Kapselintegritet

Östhammars kommun har under hela granskningsprocessen förlitat sig på SSM när det gäller strålsäkerhetsfrågor. Kommunen har tagit del av myndighetens yttrande och granskningsrapport över kompletteringen och anser inte att det finns skäl att ändra inställning i denna fråga.

Östhammars kommun hänvisar till SSM:s bedömning när det gäller kapselns integritet och dess påverkan på slutförvarets långsiktiga säkerhet.

SSM skriver i sitt yttrande angående SKB:s komplettering om kapselintegritet att myndigheten anser att "SKB på ett tillfredställande sätt har utrett och svarat på domstolens specifika frågor om kapselns integritet mot eventuella degraderings- och korrosionsprocesser". SSM anför vidare att "SKB har på ett tillförlitligt sätt visat att de utredda processerna har en liten påverkan på slutförvarets sammantagna skyddsförmåga". SSM står därför kvar vid sitt tidigare ställningstagande om tillstyrkande av tillåtlighet enligt miljöbalken. SSM har även tillstyrkt att tillstånd kan lämnas enligt kärntekniklagen.

Östhammars kommun noterar dock att flera remissinstanser, inklusive Kärnavfallsrådet, lyft att det finns återstående frågor kopplade till kapselns integritet, frågor som SSM bedömer kan hanteras i den fortsatta stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen. Det är på förhand inte möjligt att veta vilket resultatet av forskningen blir för att besvara dessa frågor och det är därmed inte givet att de blir positivt besvarade, vilket Kärnavfallsrådet lyfter i sitt yttrande.

SSM lyfter dock vikten av slutförvarets samtliga barriärer och anser, som kommunen uppfattar det, inte att de återstående frågorna är av avgörande betydelse för den långsiktiga säkerheten. Med tanke på det långa tidsperspektivet och de komplexa processer som kan komma att påverka kärnbränsleförvaret är kommunen medveten om att det är ofrånkomligt att det finns kvarstående osäkerheter.

Om det i den fortsatta forskningen kommer fram resultat som gör att SSM:s bedömning förändras, förlitar sig Östhammars kommun på att myndigheten tillser att åtgärder vidtas. Östhammars kommun förlitar sig även på att myndigheten stoppar verksamheten om så behövs, till dess nödvändiga åtgärder eventuellt har vidtagits och verksamheten eventuellt kan fortsätta att bedrivas.

SSM:s granskning av SKB:s fortsatta forsknings- och utredningsarbetet inom ramen för den stegvisa prövningen är en viktig del i säkerställandet av besvarandet av de osäkerheter som fortfarande kvarstår. Östhammars kommun anser därför att det måste finnas en öppenhet i SKB:s arbete som går utöver myndighetens granskning. En sådan öppenhet skapar förtroende för både processen och vetenskapligheten i den forskning som SKB genomför.

Östhammars kommun förutsätter att SKB följer god vetenskaplig praxis i sin forskningsverksamhet och hanterar forskningsresultat med den öppenhet och förutsättningslöshet som krävs för att besvara återstående frågor på ett tillförlitligt sätt.

Verksamhetsområde för kärnbränsleförvaret

Östhammars kommun uppfattar att den kompletterande redovisningen för kärnbränsleförvarets verksamhetsområde innebär en ökad flexibilitet gällande placeringen av underjordsdelen än vad som tidigare redovisats i ansökan.

Östhammars kommun uppfattar att platsanpassningen leder till att grundvattenpåverkan begränsas vilket kommunen ser positivt på. Förutsatt att platsanpassningen inte heller i andra delar innebär en större påverkan än vad som bedömts och redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen, och i ansökan i övrigt, har Östhammars kommun inga invändningar mot denna förändring.

Förslag på tillåtlighetsvillkor

SKB har presenterat ett stort antal förslag på tillåtlighetsvillkor i sin komplettering till regeringen. Östhammars kommun är tveksam till behovet av, och lämpligheten i, ett antal av de av SKB presenterade förslagen till villkor.

Östhammars kommun vill betona att ett slutligt ställningstagande till ansökan och tillåtlighetsvillkor görs av kommunfullmäktige i samband med ett eventuellt tillstyrkande av ansökan.

Allmänna utgångspunkter

Östhammars kommun har under hela processen framfört att det är av avgörande betydelse för kommunen att frågor av vikt har belysts och tillfredställande besvarats så att det är möjligt för kommunen att bedöma konsekvenserna av de planerade anläggningarna. Detta för att kommunen ska kunna fatta ett välgrundat beslut i en eventuell tillåtlighetsfråga. I samband med SKB:s komplettering har bolaget presenterat förslag till tillåtlighetsvillkor, vilka delvis motsvarar de

förslag till tillståndsvillkor som presenterats vid huvudförhandlingen i MMD och som Östhammars kommun tagit ställning till i handläggningen i MMD. Detta föranleder att Östhammars kommun nu har att ta ställning till de presenterade tillåtlighetsvillkoren.

Östhammars kommun utgår från att SKB kommer att stå fast vid de tillståndsvillkor och åtaganden i som presenterats i handläggningen i MMD. Detta särskilt om nu föreslagna tillåtlighetsvillkor eller mer generella villkor meddelas som tillåtlighetsvillkor i ett eventuellt regeringsbeslut.

Östhammars kommun anser att regeringen noga bör överväga vad som lämpligen regleras genom tillåtlighetsvillkor och vilka frågor som lämpligen regleras i tillståndsvillkor i en efterföljande tillståndsprövning. Flera remissinstanser har anfört inställningen att tillåtlighetsvillkor lämpligen är mer av "ett ramverk", medan andra frågor lämpligen regleras i tillståndsvillkor. Östhammars kommun ställer sig som utgångspunkt bakom remissinstansernas inställning.

Tillåtlighetsvillkor ska som utgångspunkt meddelas för att tillgodose allmänna intressen. Särskilda villkor som i detalj reglerar skyddsåtgärder för människors hälsa och miljö bör, enligt Östhammars kommuns uppfattning, regleras i den efterföljande tillståndsprövningen om regeringen meddelar tillåtlighet till verksamheten. Om alltför detaljerade villkor meddelas i tillåtlighetsvillkor, kan den efterföljande tillståndsprövningen begränsas på ett olämpligt sätt och det kan uppstå svårigheter att ompröva verksamheten över tid om behov av det uppstår, antingen av miljöskäl eller för driften av verksamheten. Östhammars kommun anser att regleringar som redan följer av lag bör utgå.

Det kan finnas skäl att meddela detaljerade tillåtlighetsvillkor för allmänna intressen, t.ex. gällande sådana åtaganden som ligger utanför miljöbalkens tillsynsbefogenheter. Exempel på detta är de förslag till åtagande som SKB gjort gällande bullerdämpande åtgärder längs vägar samt dialogforum.

Länsstyrelsen i Uppsala län anför i sitt yttrande att myndigheten anser att antalet tillåtlighetsvillkor bör begränsas och att flera av villkorsförslagen bör hänskjutas till den efterföljande tillståndsprövningen. Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet en viktig roll och Östhammars kommun har därför lagt särskild vikt vid de synpunkter som framförts av länsstyrelsen.

Naturvårdsverket gör, som Östhammars kommun uppfattar det, en något annan bedömning än kommunen och länsstyrelsen när det gäller behovet av tillåtlighetsvillkor. Naturvårdsverket anför i sitt yttrande att "det behövs fler och tydligare villkor för att säkerställa att verksamheten är tillåtlig".

Östhammars kommun anser att majoriteten av Naturvårdsverkets angivna utgångspunkter för förslag till villkor redan följer av lag och därför inte som utgångspunkt är lämpliga tillåtlighetsvillkor då det endast reglerar vad som ska bedömas och prövas enligt lag.

Östhammars kommun anser vidare inte att det finns skäl att återremittera ärendet till mark- och miljödomstolen i enlighet med Naturvårdsverkets förslag.

Kärnavfallsrådet anger inom vilka områden rådet anser att det bör meddelas tillåtlighetsvillkor. Östhammars kommun har tidigare i handläggningen av ärendet i MMD framfört flera av de av Kärnavfallsrådet framförda synpunkterna.

Kärnavfallsrådet anger som exempel att det behöver meddelas tillåtlighetsvillkor om långsiktig säkerhet, återkommande bedömningar, villkor om en väl underbyggd pilotfas, villkor om övervakning och mätprogram samt informationsbevarande. Rådet för också ett resonemang om ansvar efter förslutning, finansiering och kompetensförsörjning.

Säker strålmiljö

Östhammars kommun uppfattar att några av förslagen under rubriken säker strålmiljö behandlar frågeställningar som framförallt ryms inom kärntekniklagen och som provas i särskild ordning av SSM.

Östhammars kommun uppfattar att lydelsen i förslag till villkor 1 är av övergripande karaktär och anser att det är otydligt vad som egentligen ska vara styrande och vad som ska uppnås. Detta gäller även länsstyrelsens motsvarande förslag till villkor (villkor i).

SKB:s förslag till villkor 2 om verksamhetens utbredningsområde under mark kan lämpligen förenas med bolagets förslag till villkor 12 om bestämning av inom vilket område ovanmarkanläggningar ska anläggas, villkor 13 gällande placering av eventuella ventilationsstationer och villkor 14 i den del som gäller förläggning av upplags- och uppställningsplatser samt andra markanspråk.

Östhammars kommun ställer sig därför bakom Länsstyrelsens förslag till villkor ii. Östhammars kommun har dock ingen principiell inställning till om det måste fastställas i tillåtlighetsprövningen eller i en efterföljande tillståndsprövning men anser att verksamhetsområdets maximala tredimensionella utbredning måste fastställas senast vid tillståndsprövningen.

Östhammars kommun anser att SKB:s förslag till villkor 3 är olämpligt för tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken att behandla då Länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken, tydligt aviserat att myndigheten inte hanterar frågor om joniserande strålning. Det är Östhammars kommuns uppfattning att detta bör regleras inom ramen för tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen. Villkoret bör därför utgå i tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken.

Östhammars kommun anser att förslag till villkor 4 om redovisning av utformningen av kärnbränsleförvaret till behöriga myndigheter är bra och att reglering krävs, men anser att Länsstyrelsens förslag till villkor iii har en bättre formulering. Det kan övervägas om det lämpligen bör omfatta förvarets utbredning även ovan mark. Östhammars kommun har dock ingen principiell inställning till om det bör regleras genom tillåtlighetsvillkor eller kan regleras i ett tillståndsvillkor.

SKB:s förslag villkor 5 är svårtolkat. Östhammars kommun har svårt att överblicka hur interaktionen mellan tillsynsmyndigheterna ska ske när det gäller bedömning av vad som är "mindre avvikelser" och förutsättningarna för tillsynsmyndigheten enligt miljöbalken att bedriva tillsyn, bevaka och reglera påverkan från verksamheten under och ovan jord.

Östhammars kommun delar SKB:s uppfattning att frågan om strukturerad omvärldsbevakning lämpligen regleras genom tillåtlighetsvillkor men anser att bolagets förslag till villkor 6 om strukturerad omvärldsbevakning och informationsbevarande lämpligen placeras under annan huvudrubrik. SKB har under huvudförhandlingen i MMD redovisat ett förslag till villkor gällande omvärldsbevakning som även omfattade bevakning av alternativa metoder. Östhammars kommun kan också ställa sig bakom de förslag till villkor *iv* som Länsstyrelsen i Uppsala län har lämnat gällande säker strålmiljö, med undantag för tidpunkten för hur länge efter förslutning som SKB ska bedriva omvärldsbevakning. Detta kan enligt kommunen regleras via den stegvisa prövningen enligt förslag till ny kärntekniklag.

Östhammars kommun står fast vid sitt ställningstagande angående det förslag till villkor om omvärldsbevakning som SKB presenterade i MMD, innebärande att även metoder för slutförvaring bör ingå i omvärldsbevakningen.

Även Länsstyrelsen och Kärnavfallsrådet har argumenterat för att detta fortsatt bör ingå i omvärldsbevakningen.

Begränsad klimatpåverkan och frisk luft

Östhammars kommun anser att SKB:s förslag till villkor 7 om begränsning av energiförbrukning och utsläpp av klimatpåverkandegaser är allmänt hålllet och att det därför är tveksamt om det innebär något egentligt åtagande. Kommunen är givetvis positivt inställd till att åtgärder vidtas för att begränsa klimatpåverkan, men anser att villkoret behöver konkretiseras om det ska ha någon faktisk innebörd.

Länsstyrelsen i Uppsala län anser att klimatpåverkan behöver regleras inom ramen för tillåtlighetsprövningen och har föreslagit ett skarpare villkorsförslag (villkor *v*) med krav på nollutsläpp av växthusgaser. Östhammars kommun är tveksam till om det finns skäl att ställa så långtgående krav som länsstyrelsen föreslår när det gäller just klimatpåverkan. Östhammars kommun noterar att Länsstyrelsen i sitt yttrande redovisar under vilka förutsättningar villkoret kan anses vara uppfyllt, bl.a. genom klimatkompensation, vilket kommunen anser gör Länsstyrelsens förslag till villkor otydligt. Om till exempel klimatkompensation ska vara möjligt, bör det framgå av villkoret.

Gällande SKB:s förslag på villkor 8, angående utsläpp till luft från maskiner och fordon, anser Östhammars kommun att detta lämpligen regleras i ett tillståndsvillkor med ett tydligare krav på vad som ska uppnås. Östhammars kommun har tidigare accepterat SKB:s förslag på tillståndsvillkor för utsläpp till luft.

Bevarande och utvecklande av naturmiljöer i Forsmarksområdet

Östhammars kommun är positiv till att SKB föreslår ett tillåtlighetsvillkor om kompensation för utsläpp av övergödande ämnen (villkor 10) och anser att det är lämpligt att villkor för detta beslutas i samband med ett eventuellt tillåtlighetsbeslut.

Kommunen vidhåller sin inställning att detaljerna gällande vilka kompensationsåtgärder som ska vidtas lämpligen regleras vid en eventuell tillståndsprövning. När beslut om kompensationsåtgärder fattas måste det vara klarlagt att åtgärderna kan genomföras även om kommunen delar HaV:s uppfattning att det

är osannolikt att ingen av de föreslagna åtgärderna ska vara möjliga att genomföra.

Östhammars kommun ansluter sig till HaV:s synpunkter vad gäller formuleringen av tillåtlighetsvillkor angående utsläpp till vatten (villkor 9 och 10) och delar HaV:s uppfattning att villkor 11 lämpligen utgår.

HaV föreslår en något ändrad lydelse för villkor 9 och 10 som kommunen anser tydliggör syftet med villkoren. Både HaV och Länsstyrelsen i Uppsala län anser att villkor 11 bör utgå och kommunen delar myndigheternas uppfattning

Östhammars kommun är positiv till att SKB föreslagit tillåtlighetsvillkor för att begränsa påverkan på naturmiljöer och skyddsvärda arter (villkor 14, 15 och 16) samt att upprätta och tillämpa en skötselplan för skogsmark (villkor 17). Kommunen anser att det är lämpligt att villkor för detta beslutas i samband med ett eventuellt tillåtlighetsbeslut.

Gällande formuleringen av villkor 14 och 15 ansluter sig Östhammars kommun till Länsstyrelsen i Uppsala läns synpunkter. Även gällande villkor 16 delar kommunen i huvudsak länsstyrelsens syn vad gäller villkorets lydelse och innebörd, och anser att det kan regleras i en eventuell kommande tillståndsprövning.

Östhammars kommun har inga synpunkter på formuleringen av villkor 17 angående skötselplanen för skogsmark. Länsstyrelsen anser att det krävs en tydligare formulering av villkoret. Östhammars kommuns anser dock att det i samband med tillåtlighetsbeslutet är tillräckligt och att mer detaljerade villkor kan beslutas i samband med att ett eventuellt tillstånd meddelas.

God bebyggd miljö

Östhammars kommun ansluter till Länsstyrelsen i Uppsala läns förslag till precisering av villkor 18.

Det är lämpligt att denna plan uppdateras och redovisas i den årliga miljörapporten, vilket kan preciseras i ett tillståndsvillkor.

Östhammars kommun anser att villkor 19 ska omformuleras på motsvarande sätt som Oskarshamns kommun föreslår för villkor 20 och bibehållas i tillåtlighetsprövningen, då det innehåller åtaganden som ligger utöver tillsynsmyndighetens regelverk i enlighet med ovan förda resonemang.

Kontakter med kommunerna under tillståndstiden

Östhammars kommun anser att villkor 21 ska omformuleras på motsvarande sätt som Oskarshamns kommun föreslår för villkor 22 och bibehållas i tillåtlighetsprövningen, då det innehåller åtaganden som ligger utöver tillsynsmyndighetens regelverk i enlighet med ovan förda resonemang.

Kärnavfallsrådet lyfter i sitt yttrande vikten av att SKB följer den samhällsvetenskapliga forskningen på området. Östhammars kommun stödjer detta uttalande. Östhammars kommun har medverkat och önskar fortsatt ha förutsättningar att medverka i sådana initiativ då kommunen har varit en aktiv part under lång tid och har mycket erfarenhet och underlag att bidra med.

Hänvisningen av SKB till mervärdesavtalet

Syftet med det s.k. mervärdesavtalet, som tecknades 2009 mellan ägarna till kärnkraftverken, SKB, Oskarshamns kommun och Östhammars kommun, är att ”tillföra mervärden för att bidra till en positiv utveckling i Oskarshamns och Östhammars kommuner”. Bakgrunden till att avtalet slutits är att ”Kommunernas frivilliga medverkan och konstruktiva samarbete är starkt bidragande till att processen hittills varit framgångsrik. SKB och SKB:s ägare menar att kommunerna har tagit ett nationellt ansvar för slutförvarsfrågan”. Detta syfte och den bakgrunden har lett till ett antal insatser sedan avtalet tecknades. Det mervärdesavtal som finns upprättat baseras på att det ska råda samsyn mellan parterna för att eventuella åtgärder eller investeringar ska genomföras. Vid beslut har de fem medlemmarna en röst var. Huvudregeln är att beslut fattas i enighet men i de fall detta inte uppnås måste beslut tas med kvalificerad majoritet, d.v.s. med minst två rösters övervikt.

Tillåtlighetsvillkor syftar som utgångspunkt till att tillgodose allmänna intressen, såsom närings-, arbetsmarknads-, och regionalpolitiska intressen. Intressen som inte annars skulle kunna kompenseras. Exempel på sådana åtgärder är förstärkning av det allmänna vägnätet kring en anläggning som ger upphov till omfattande transporter. Östhammars kommun har också lyft frågan om förstärkning av vägar i anslutning till kärnbränsleförvaret under processens gång. Östhammars kommuns begränsningar i vatten- och avloppskapacitet är ett annat exempel på en faktisk omständighet, som inte är eller har varit föremål för insatser i mervärdesavtalet, men som kommunen anser är nödvändigt att ta hänsyn till för att kunna säkerställa kommunens möjlighet att vara värd för en så stor etablering som kärnbränsleförvaret utgör. Det är därför rimligen andra insatser än de som parterna enats om i mervärdesavtalet som bör regleras i tillåtlighetsvillkor för kärnbränsleförvaret..

Östhammars kommun anser inte att mervärdesavtalet i något avseende ersätter behovet av tillåtlighetsvillkor. Om parterna inom ramen för mervärdesavtalet kommer överens om åtgärder eller investeringar, ligger det utanför prövningen av detta ärende.

Östhammars kommun som värdkommun

Östhammars kommun vill i detta sammanhang uppmärksamma regeringen på de stora samhälleliga konsekvenser som en verksamhet av denna dignitet och art kan generera. Kärnteknisk verksamhet bedrivs idag på Forsmarkshalvön och kommer att göra så under lång tid framöver; i befintligt kärnkraftverk och SFR och i ett eventuellt nytt kärnbränsleförvar.

De berörda kommunerna (Oskarshamn och Östhammar) har med tillgängliga medel från kärnavfallsfonden, byggt upp en organisation inom sina kommuner för att kunna informera såväl inom kommunen som ut till dess kommuninvånare om processen och dess innehåll. Båda kommunerna är små kommuner som ska bevaka anläggandet av en verksamhet som i allra högsta grad är en nationell angelägenhet snarare än en kommunal. Verksamhetens storlek och komplexitet ställer stora krav på kommunerna, både vad gäller resurser och upprätthållande av kompetens för att kunna bevaka och delta i processen.

Frågans dignitet och långa process ställer således kommunernas uthållighet på prov både när det gäller kapacitet och kompetens att påverka och bidra till en så bra process som möjligt med öppenhet och insyn.

Konsekvenserna för en värdkommun av en etablering av denna omfattande verksamhet, de utmaningar det innebär för kommunens ekonomi och infrastruktur samt bibehållande av kommunens kärnverksamhet är svåra att överblicka men Östhammars kommun har identifierat följande utmaningar:

1. Finansiering av kommunens kompetens och hantering av efterföljande arbete med den stegvisa prövningen.
2. Infrastruktur för samtliga trafikslag och trafikanter.
3. VA-utbyggnad då Östhammar har otillräcklig VA-kapacitet i samtliga tätorter i kommunen.
4. Elnätskapaciteten för anslutning av större industrier eller nya bostadsområden.
5. Byggnation av bostäder kopplat till punkterna 2-4,
6. Kapacitet i det kommunala välfärdssystemet för vård, omsorg och skola
7. Bredbandsutbyggnad på landsbygd då begränsningar i byggnation i tätort enligt ovan gör att arbetsplatser och distansarbete, likväl som attraktiva boendemiljöer med tillgång till internet är nödvändiga för att erbjuda tillväxt.

För verksamheterna krävs många olika kompetenser ställt i relation till den fas som olika anläggningar och projekt befinner sig i tidsmässigt. I samtliga faser behövs kompetent arbetskraft för aktuellt ändamål. Anläggningarna för kärnteknisk verksamhet behöver av naturliga skäl ett mer enskilt läge, vilket gör att den arbetskraft som ska utöva arbete vid anläggningarna, som fast personal eller inhyrd arbetskraft, måste ha goda förutsättningar att transportera sig till och från anläggningarna.

Anläggningarna bidrar till en stor del av Sveriges energiförsörjning och lösning på ett nationellt avfallsproblem. Det är för Östhammars kommun en självklar utgångspunkt att staten måste ta ett större ansvar för att underlätta för kompetensförsörjningen för dessa verksamheter. Som nämnts ovan finns det inom ramen för regeringens tillåtlighetsprövning en möjlighet för regeringen meddela särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Östhammars kommun anser med hänsyn till verksamhetens art och förhållandena i kommunen att det finns skäl att i denna prövning meddela tillåtlighetsvillkor som omhändertar de utmaningar som nämns ovan. .

Förslag till nya tillåtlighetsvillkor - kompetensförsörjning och infrastruktur samt VA.

Länsväg 288

Under nästan lika lång tid som platsvalsprocessen pågått gällande ett kärnbränsleförvar har Östhammars kommun drivit frågan om att få en hög och bra standard på Lv 288. Då Östhammars kommun är den enda kommunen i länet som saknar spårbunden trafik är Lv 288 kommunens livsnerv som förbinder kommunen med Uppsala, Arlanda, Mälardalsregionen och Storstockholm, d.v.s. den huvudsakliga rekryterings- och kompetensbasen för de kompetenser som

efterfrågas vid driften av kärnteknisk verksamhet. Vägen möjliggör kommunens attraktivitet i att kunna nå många målpunkter, t.ex. järnvägsnät, arbetsplatser, universitet, rättsväsende och kvalificerad hälso- och sjukvård. Med utgångspunkt i detta är vägen ett namnsatt objekt och högt prioriterat i länstransportplanen. Lv 288 har redan byggts om från Uppsala till Gimo med mötesfri väg (100 km/h) och det återstår nu en sista sträcka på ca 17 km. Det saknas i dagsläget full finansiering för de sista 17 km utifrån de mycket grova kostnadsberäkningarna som genomfördes 2016.

Östhammars kommun ser det som självklart att staten bidrar till etableringen av ett slutförvar för använt kärnbränsle från det svenska kärnkraftsprogrammet genom att via Trafikverket tillföra medel att täcka den överskjutande kostnad som förväntas jämfört med den avsiktsförklaring som tecknats 2017 mellan Trafikverket, Region Uppsala och Östhammars kommun. Det är inte rimligt att den regionala länstransportplanen ska behöva omfördela sina medel till följd av detta behov som staten har.

Östhammars kommun anser att detta ska regleras i ett tillåtlighetsvillkor.

VA-försörjning

Östhammars kommun har vid överläggningar med såväl miljödepartementet som ägarna av kärnkraftsbolagen som SKB beskrivit den pressade situation som råder för kommunen gällande vatten- och avloppssituationen. Det finns i dagsläget inte den kapacitet eller de resurser som behövs för att tillgodose den befolkningstillväxt (med tillhörande behov i form av bostäder, företagande, välfärdstjänster och rekreation) som förväntas med etableringen av ett kärnbränsleförvar.

Östhammars kommun vill här betona att satsningar inom vatten- och avlopp inte omfattas av mervärdesavtalet.

Bolagen har resonerat utifrån att all tillkommande personal (entreprenörer och anställda) kan vistas ute på Forsmarkshalvön, och boendesituationen lösas via det personal- och konsultboende som har byggts inom tillträdesbegränsat område. Detta skulle innebära att bolagen inte har något ansvar att bidra till samhällsutvecklingen gällande VA-situationen.

Det är Östhammars kommuns övertygelse att vårt lokalsamhälle erbjuder såväl boende, förskola, skola, kultur- och fritidssysselsättning och vårdinrättningar som kommer att nyttjas av den personal och de entreprenörer som kommer att bo i kommunen under den tid som anläggningarna är under uppförande och drift. Det är sannolikt att ett flertal av de som kommer att arbeta vid anläggningarna kommer att välja att bosätta sig i kommunen och/eller nyttja kommunens välfärdstjänster. Dessa inrättningar befinner sig i och nyttjar det VA-nät som har begränsad kapacitet och behöver utvecklas. Ett så unikt och långvarigt industriprojekt som att omhänderta det använda kärnbränslet från hela Sveriges energiproduktion från kärnkraft konkurrerar med såväl andra etableringar som verksamhetsutvecklingar i kommunen gällande våra gemensamma resurser.

Östhammars kommun anser därför att det är rimligt att SKB bidrar till en kapacitetsökning av VA-nätet för en förväntad tillväxt i kommunen till följd av SKB:s planerade anläggningar.

Kommunen är medveten om att det finns svårigheter med att hitta en lämplig beräkningsmodell. Kommunen föreslår här en möjlig beräkningsmodell med utgångspunkt i anläggningsavgiften för en standardiserad bostadsfastighet i enlighet med antagen VA-taxa. Anläggningsavgiften multipliceras med den årliga tillväxt (invånarantal) som sker i kommunen. Östhammars kommun föreslår att SKB bidrar med en procentsats motsvarande denna summa (anläggningsavgift $\times$ tillväxttal) och att bidraget betalas löpande fr.o.m det år som tillåtlighet beviljas t.o.m. det år som provdrift påbörjas. Tillväxttalet (antal invånare) ger ett dynamiskt utfall. Östhammars kommun kan tänka sig att sätta ett maxtak på tillväxttalet för SKB:s bidrag.

Detta är ett beräkningsmått för att kvantifiera en siffra på rimlig kostnad för VA-utveckling som vare sig belastar eller tillför VA-kollektivet och dess enskilda individer kostnader. Summan är en utvecklingskostnad inom vatten- och avlopp i Östhammars kommun som samtliga (fastboende, deltidsboende, besökare samt företag) vinner på då det bidrar till ett hållbart Östhammars kommun.

Östhammars kommun anser att detta bör regleras i ett tillåtlighetsvillkor.

Den fortsatta processen

Kommunens fortsatta roll i den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen

Etableringen av ett kärnbränsleförvar är föremål för parallella prövningar, en enligt miljöbalken och en enligt kärntekniklagen. Den prövning som involverar en allmänhet och sörjer för att alla perspektiv omhändertas är prövningen enligt miljöbalken. Prövningen enligt miljöbalken omfattar en bedömning av påverkan på människors hälsa och miljön i ett brett perspektiv, inklusive påverkan från joniserande strålning. Prövningen är öppen såtillvida att alla aktörer som anser sig påverkade av prövningen har möjlighet att framföra sina synpunkter och samtliga synpunkter kommer att ligga till grund för prövningen. Prövningen enligt miljöbalken involverar således allmänheten och sörjer för att alla perspektiv omhändertas.

Prövningen enligt kärntekniklagen är av en annan karaktär. SSM fattar de beslut som myndigheten anser adekvata och tillräckliga för ändamålen inom ramen för den stegvisa prövningen.

I utredningen om ny kärntekniklag (SOU 2019:16, sid 201-202) förs ett resonemang om bestämmelserna runt den stegvisa prövningen som i betänkandet föreslås regleras i lag. Förslagen innebär en tydligare förankring och beskrivning av de huvudsakliga momenten i den stegvisa prövningen samt tydliggör hur processen går till och hur samråd med allmänhet och övriga intressenter ska utformas. Det är uppenbart för utredningen, likväl som för kommunerna och andra, att allmänhet och andra intressenter bidrar till att höja kvaliteten och bredden på prövningarna om de ges en sådan möjlighet.

Östhammars kommun kan konstatera att den motsvarighet till öppenhet, insyn och möjlighet till påverkan som präglar prövningen enligt miljöbalken inte återfinns i kärntekniklagen. Om ett tillstånd enligt kärntekniklagen erhållits, hanteras den fortsatta myndighetsutövningen framför allt mellan SSM och

verksamhetsutövaren, vilket i kommunens perspektiv är orimligt. Östhammars kommunen välkomnar därför en lagreglering som innebär att kommunen ges en möjlighet att vara en aktiv part i prövningen enligt kärntekniklagen.

Östhammars kommun ska vara en aktiv part i den stegvisa prövningen.

SSM:s roll i prövningen enligt miljöbalken

MMD anför i sitt yttrande att regeringen bör överväga en lagändring så att SSM ges talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken och möjlighet att ansöka om omprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken. Det skulle förstärka SSM:s roll i prövningen enligt miljöbalken.

Östhammars kommun anser att SSM bör ges talerätt samt möjlighet att ansöka om omprövning i enlighet med MMD:s förslag.

Lagstiftningsfrågor

Östhammars kommun kan konstatera att genomförandet av ett så komplext och i tiden utsträckt projekt skapar helt nya frågeställningar som behöver hanteras genom förändringar i lagstiftningen. Detta har såväl kommunen som andra remissinstanser (bl.a. Naturvårdsverket) och MMD uppmärksammat. Det gäller t.ex. arbetstid för vattenverksamhet och SSM:s talerätt som nämnts ovan.

Östhammars kommun anser att det är angeläget att regeringen tar fasta på det behov av förändringar som finns i nuvarande lagstiftning och skapar förutsättningar för att dessa förändringar kommer till stånd.