



REGERINGEN

Miljödepartementet

Regeringsbeslut

22

2001-11-01

M2001/2840/Mk

M2001/2750/Mk

M2001/1469/Mk

Svensk Kärnbränslehantering AB

Box 5864

102 40 STOCKHOLM

### **Komplettering av program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallens behandling och slutförvaring, FUD-program 98**

#### **Regeringens beslut**

Regeringen finner att Svensk Kärnbränslehantering AB har uppfyllt de villkor för fortsatt forsknings- och utvecklingsverksamhet som angavs i regeringens beslut den 24 januari 2000, Program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallens behandling och slutförvaring, FUD-program 98 (dnr M1999/2152/Mk, M1999/3040/Mk).

#### **Regeringens bedömning**

Utan att föregripa ställningstaganden till framtida tillståndsansökningar bedömer regeringen att Svensk Kärnbränslehantering AB bör använda KBS-3-metoden som planeringsförutsättning för de platsundersökningar som nu avses. Bolaget bör även fortsättningsvis inom ramen för FUD-programmen bevaka teknikutvecklingen avseende olika alternativ för omhändertagande av kärnavfall.

Regeringen har vidare inget att erinra mot att Svensk Kärnbränslehantering AB inleder platsundersökningar inom de tre områden som bolaget angett (Forsmark i Östhammars kommun, Simpevarp i Oskarshamns kommun och Tierp norra i Tierps kommun).

#### **Ärendet**

På de svenska reaktorinnehavarnas vägnar överlämnade Svensk Kärnbränslehantering AB (bolaget) i september 1998 ett program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallens behandling och slutförvaring, FUD-program 98.

Regeringen fann i beslut den 24 januari 2000 att FUD-program 98 uppfyllde de krav som ställs i 12 § lagen (1984:3) om kärnteknisk

verksamhet (kärntekniklagen) och ställde villkor för den fortsatta forsknings- och utvecklingsverksamheten. Villkoren innebar att bolaget skulle ta fram redovisningar kring vissa frågor och överlämna redovisningarna till Statens kärnkraftinspektion (Kärnkraftinspektionen) för granskning på motsvarande sätt som har gällt för FUD-program 98.

Bolaget har i december 2000 till Kärnkraftinspektionen överlämnat en rapport, kallad Samlad redovisning av metod, platsval och program inför platsundersökningsskedet. Den samlade redovisningen bygger på ett antal huvudreferenser. I fråga om *metod* anges följande fem huvudreferenser: Jämförande systemanalys, Nollalternativet, Internationell översikt, FUD-program för djupa borrhål samt Systemanalys av KBS-3-metoden. När det gäller *plats* hänvisar bolaget till en år 1999 publicerad säkerhetsredovisning benämnd SR 97 samt till förstudierrapporter och geovetenskapligt underlagsmaterial. Som huvudreferens för *program för platsundersökningar* anges rapporter om Krav och kriterier samt Geovetenskapligt platsundersökningsprogram.

Kärnkraftinspektionen har den 20 juni 2001 inkommit med ett yttrande över bolagets redovisningar. Till yttrandet har fogats en gransknings-PM (SKI Rapport 01:20), en sammanställning av remissvar (SKI Rapport 01:21) och därutöver Kärnkraftinspektionens och Statens strålskyddsinstituts (Strålskyddsinstitutet) gemensamma granskningsrapporter över dels bolagets säkerhetsrapport 97 (SKI Rapport 00:39/SSI-rapport 2000:17), dels bolagets preliminära säkerhetsanalys för slutförvar för långlivat låg- och medelaktivt avfall (SKI Rapport 01:14/SSI-rapport 2001:10). Kärnkraftinspektionen har samtidigt överlämnat yttranden från 45 remissinstanser.

I enlighet med regeringens beslut den 27 maj 1992 om direktiv för Statens råd för kärnavfallsfrågor (dir. 1992:72, jfr M92/1902/6) har rådet utfört en från övriga myndigheter fristående granskning av det material som bolaget har redovisat. Rådets yttrande inkom den 14 juni 2001.

Bolaget har den 24 augusti 2001 inkommit med ett yttrande över vad Kärnkraftinspektionen och Statens råd för kärnavfallsfrågor anför.

Härutöver har skrivelser inkommit från lokala opinionsgrupper.

### **Skälen för regeringens beslut och bedömning**

#### **Uppfyllande av villkor**

Regeringen konstaterar att bolaget har lämnat de redovisningar och genomfört de samråd som angavs i regeringens beslut den 24 januari 2000. Bolaget har därmed uppfyllt de villkor för fortsatt forsknings- och utvecklingsverksamhet som ställdes upp i nämnda beslut.

### Systemanalys, metodval och säkerhetsanalys

Regeringen angav i sitt beslut den 24 januari 2000 att bolaget skulle komplettera den analys av alternativa systemutformningar som ingick i FUD-Program 98. Bolaget skulle i första hand belysa innebörden av nollalternativet (en beskrivning av konsekvenserna om den planerade åtgärden inte kommer till stånd). Vidare skulle alternativet djupa borrhål (slutförvaring i borrhål på flera kilometers djup) belysas med inriktning på omfattning och innehåll i det forsknings- och utvecklingsprogram som behövs för att denna metod skall kunna jämföras med den s.k. KBS-3-metoden på likvärdiga grunder.

Regeringen delar Kärnkraftinspektionens bedömning att redovisningen av metodvalet förbättrats avsevärt jämfört med FUD-program 98. Redovisningen ger ytterligare stöd för regeringens bedömning (se regeringsbeslut den 24 januari 2000) att någon form av slutförvar i berggrunden är den mest ändamålsenliga strategin för slutförvaring av använt kärnbränsle.

I fråga om nollalternativet poängterar såväl Kärnkraftinspektionen som Statens råd för kärnavfallsfrågor och Strålskyddsinstitutet att detta, med utgångspunkt från 10 § kärntekniklagen, aldrig kan utgöra ett genomförandeanternativ. Regeringen delar den uppfattningen.

Arbetet med att lokalisera ett slutförvar för använt kärnbränsle m.m. befinner sig i ett skede där bolaget nyligen slutfört sina förstudier samt angivit de platser där bolaget vill genomföra platsundersökningar. Regeringen konstaterar att platsundersökningar är nödvändiga för att bolaget skall kunna få fram det underlag som krävs för en framtida ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen om att få anlägga ett slutförvar. Meningsfulla platsundersökningar kan endast göras med utgångspunkt från förutsättningen att slutförvaringen kommer att anordnas enligt en viss metod. En sådan metod kan alltså betraktas som en planeringsförutsättning för platsundersökningar. Bolaget har i sin redovisning angett att bolaget avser använda KBS-3-metoden som en sådan planeringsförutsättning.

Det material som bolaget nu redovisat är enligt såväl Kärnkraftinspektionen och Strålskyddsinstitutet som Statens råd för kärnavfallsfrågor tillräckligt för att regeringen nu bör ange KBS-3-metoden som en planeringsförutsättning för platsundersökningar.

Regeringen bedömer att bolaget bör använda KBS-3-metoden som planeringsförutsättning för de platsundersökningar som nu avses. Regeringen understryker dock att ett slutligt godkännande av viss metod för slutförvaring inte kan göras förrän i samband med ett framtida ställningstagande till ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen att uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle.

Regeringen erinrar om tidigare påpekanden, senast i regeringsbeslutet den 24 januari 2000, att bolaget bör fortsätta att bevaka teknikutvecklingen avseende olika alternativ för omhändertagande av kärnavfall inom ramen för FUD-programmen. Regeringen erinrar vidare om de bestämmelser om alternativredovisning i samband med att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas som finns i 6 kap. 7 § 4. miljöbalken. Enligt 6 kap. 5 § miljöbalken skall sökanden upprätta en sådan beskrivning i samråd med länsstyrelsen samt med övriga statliga myndigheter, de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Regeringen förutsätter att frågor om vilka alternativ som skall redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen blir föremål för ingående överväganden i samband med det föreskrivna samrådet.

Kärnkraftinspektionen anser att bolagets säkerhetsanalys av slutförvaret för använt kärnbränsle är på en godtagbar nivå med hänsyn till de krav som kan ställas inför påbörjandet av platsundersökningar. Kärnkraftinspektionen menar att en förnyad redovisning av säkerhetsanalysen bör ske efter avslutningen av den inledande delen av platsundersökningarna. Bolaget har i sitt yttrande till regeringen i augusti 2001 markerat en positiv grundinställning till en förnyad säkerhetsredovisning som skulle kunna visa hur myndigheternas synpunkter på den senaste säkerhetsanalysen, SR 97, har tagits om hand och tillämpats i analysarbetet. Regeringen förutsätter att bolaget i samråd med Kärnkraftinspektionen och Strålskyddsinstitutet kommer fram till hur och när förnyade redovisningar av system- och säkerhetsanalyser skall redovisas.

#### Platsval och platsundersökningar

##### *Platsval*

Bolaget har ansvaret för val av platser för de platsundersökningar som bolaget ser behov av att genomföra. Det finns inga krav på tillstånd av regeringen, Kärnkraftinspektionen eller någon annan central statlig förvaltningsmyndighet för att få genomföra platsundersökningar av det slag som nu är aktuellt. Bolaget förutsätts dock söka markägarens medgivande, vartill kommer behov av samråd med den berörda länsstyrelsen och kommunen.

Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att ansökningar om att uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall bör innehålla bl.a. material för jämförande bedömningar som visar att platsanknutna förstudier har bedrivits på mellan 5 och 10 platser i landet och att platsundersökningar har bedrivits på minst två platser – samt skälen för valet av dessa platser. Regeringens uppfattning uttrycktes första gången i regeringsbeslut den 18 maj 1995 (dnr M93/1228/5) och har därefter upprepats i regeringsbeslut den 19 december 1996 (dnr M96/2291/5)

och den 24 januari 2000 (M1999/2152/Mk). Krav på redovisning av alternativa platser finns också i miljöbalkens bestämmelser om vad en miljökonsekvensbeskrivning skall innehålla.

Bolaget har genomfört förstudier i åtta kommuner och önskar nu påbörja platsundersökningar i tre avgränsade områden, vilka benämns Simpevarp (i Oskarshamns kommun), Forsmark (i Östhammars kommun) och Tierp norra (i Tierps kommun). Bolagets redovisning från december 2000 innefattade också förslag om vissa kompletterande studier av ett område i Nyköpings kommun där de geologiska förutsättningarna delvis skiljer sig från nämnda tre områden. Detta förslag saknar aktualitet sedan kommunfullmäktige i maj 2001 uttalat att kommunen inte längre önskar delta i den fortsatta platsvalsprocessen.

Kärnkraftinspektionen har i sin granskning kommit till slutsatsen att samtliga tre föreslagna platser har förutsättningar att uppfylla myndigheternas säkerhets- och strålskyddskrav och gör, i likhet med Statens råd för kärnavfallsfrågor, bedömningen att bolaget kan inleda platsundersökningar inom de tre områden som bolaget har angett. Samtidigt har Kärnkraftinspektion anförts att det finns svagheter i motiveringarna för valet av området Tierp norra och att bolaget inte bör utesluta Hultsfred från platsvalsprogrammet innan vissa frågeställningar av geohydrologisk art har utretts ytterligare. Liknande synpunkter har framförts av Strålskyddsinstitutet och Sveriges geologiska undersökning. Vidare anser Statens råd för kärnavfallsfrågor att bolaget, då Nyköpings kommun avböjt fortsatt deltagande, bör överväga om det finns förutsättningar att identifiera ett ytterligare område för platsundersökningar med helt andra geologiska förhållanden än de tre nyss nämnda områdena.

Regeringen finner det angeläget att arbetet med att finna en lämplig plats för ett slutförvar för använt kärnbränsle också framöver bedrivs målmedvetet och att arbetet nu kan övergå i ett platsundersökningsskede. Regeringen har inget att invända mot att bolaget inleder platsundersökningar inom de tre områdena Simpevarp, Forsmark och Tierp norra. Regeringen utgår från att bolaget överväger de synpunkter som framkommit under granskningen av bolagets underlag för val av platser för platsundersökningar.

Regeringen erinrar om sitt uttalande i beslutet den 24 januari 2000 att bolaget bör vinnlägga sig om att berörda kommuner ges ett så bra underlag som möjligt inför olika ställningstaganden i lokaliseringsfrågan. Av uttalanden som företrädare för bolaget har gjort i olika sammanhang under senare år framgår att bolaget avser genomföra platsundersökningar endast under förutsättning att respektive kommun samtycker till att sådana genomförs. Regeringen finner att bolagets inställning ligger väl i linje med regeringens syn på kommunernas roll i slutförvarsprocessen.

Regeringen fäster bolagets uppmärksamhet på att regeringens inställning inte innebär att bolagets grundläggande ansvar för valet av platser för erforderliga platsundersökningar rubbas. Regeringens inställning till bolagets val av platser för platsundersökningar innebär inte heller att regeringen föregriper prövningen av en kommande ansökan om tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen att inleda en detaljundersökning i avsikt att uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle m.m.

#### *Platsundersökningsprogram*

Regeringen angav i sitt beslut den 24 januari 2000 att bolaget skulle redovisa ett tydligt program för platsundersökningar.

Kärnkraftinspektionen anser att rapporten uppfyller regeringens krav och bedömer att det generella platsundersökningsprogram som bolaget nu redovisat har förutsättningar att ge det dataunderlag som kommer att behövas. Strålskyddsinstitutet och Statens råd för kärnavfallsfrågor drar likartade slutsatser. Regeringen delar myndigheternas bedömning.

I regeringsbeslutet den 19 december 1996 angav regeringen att bolaget, innan platsundersökningar påbörjas, bör samråda med Kärnkraftinspektionen och Strålskyddsinstitutet om förutsättningar för platsundersökningar. Kärnkraftinspektionen anser att myndigheterna kan följa upp återstående frågor kring bolagets platsundersökningsprogram inom ramen för detta samråd. Regeringen är av samma uppfattning och utgår från att samrådet kommer att fortgå under platsundersökningsskedet.

Regeringen utgår vidare från att icke säkerhets- eller strålskyddsrelaterade frågor kring bolagets platsundersökningsprogram, exempelvis natur- och kulturvårdsfrågor, kommer att behandlas i de samråd med berörda länsstyrelser som enligt vad regeringen erfar har inletts i Uppsala och Kalmar län.

#### *Beslutsprocess*

I de remissyttranden från olika miljö- och intresseorganisationer som Kärnkraftinspektionen överlämnat kritiserar underlaget för bolagets val av platser för platsundersökningar. Kritiken, som även gäller bolagets val av metod för slutförvaring, går i huvudsak ut på att urvalet av kommuner för förstudier inte har skett på ett tillräckligt systematiskt sätt och utan tillräcklig insyn från allmänhetens sida. Enligt denna kritik bör delar av det ansvar som bolaget nu har överföras till något samhällsorgan.

Regeringen anser inte att denna kritik är befogad. De nuvarande reglerna i kärntekniklagen om reaktorinnehavarnas ansvar är ändamålsenliga. Systemet med en omfattande och ingående granskning vart tredje år av bolagets forsknings- och utvecklingsverksamhet ger regeringen och tillsynsmyndigheterna den möjlighet till insyn och påverkan som krävs. Även miljöorganisationer ges möjlighet att medverka i dessa

granskningar. När bolaget i framtiden ansöker om tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen att uppföra en slutförvarsanläggning kommer berörda myndigheter och i sista hand regeringen att bedöma om det material som presenteras uppfyller de krav som ställs.

Ersättning till kommuner och frivilligorganisationer

Enligt 7 § förordningen (1981:671) om finansiering av framtida utgifter för använt kärnbränsle m.m. får Kärnkraftinspektionen bevilja kommuner där undersökningar pågår som avser lokalisering av slutförvar ersättning ur kärnavfallsfonden med upp till 2 miljoner kronor per år för informationsinsatser. Under senare år har regeringen beviljat ett antal kommuner medel därutöver. Regeringen avser ändra förordningen så att det belopp som anges i förordningen höjs. Ur dessa medel kan kommunen i sin tur ge stöd till lokalt verksamma föreningar och opinionsgrupper.

På regeringens vägnar

Kjell Larsson

Åsa Wiklund

Kopia till

Finansdepartementet  
Näringsdepartementet  
Överstyrelsen för civil beredskap  
Statens räddningsverk  
Styrelsen för psykologiskt försvar  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Länsstyrelsen i Uppsala län  
Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsstyrelsen i Kalmar län  
Länsstyrelsen i Västerbottens län  
Vetenskapsrådet  
Stockholms universitet  
Kungliga tekniska högskolan i Stockholm  
Lunds tekniska högskola / Lunds universitet  
Umeå universitet  
Uppsala universitet  
Riksarkivet  
Riksantikvarieämbetet  
Naturvårdsverket

Kemikalieinspektionen  
Statens strålskyddsinstitut  
Statens kärnkraftinspektion  
Lokala säkerhetsnämnden vid Forsmarksverket  
Lokala säkerhetsnämnden vid kärntekniska anläggningar i Studsvik  
Lokala säkerhetsnämnden vid Oskarshamns kärnkraftverk  
Kärnavfallsfondens styrelse  
Statens råd för kärnavfallsfrågor  
Statens geotekniska institut  
Boverket  
Sveriges geologiska undersökning  
Statens energimyndighet  
Hultsfreds kommun  
Malå kommun  
Nyköpings kommun  
Oskarshamns kommun  
Storumans kommun  
Tierps kommun  
Älvkarleby kommun  
Östhammars kommun  
Svenska naturskyddsföreningen  
Miljöpartiet de gröna, Tierp  
Avfallskedjan  
Avfallskedjans förening  
Folkkampanjen mot kärnkraft – Oskarshamn  
Kärnkraftkommunernas samarbetsorganisation  
Mehedeby-Orrskogsggruppen  
Naturskyddsföreningen i Uppsala län  
SOS-Tierp  
SOS-Älvkarleby  
Swedac  
Särskilde rådgivaren inom kärnavfallsområdet

Ulf Blomquist  
Sören Linde