



LEDNINGSYSTEM

Datum: 2010-05-06

Dokumenttyp: Inriktningsdokument

Process: Tillståndspröva

Dokumentnummer: 131

Version: 1

Författare: Patrik Borg, Svante Ernberg, Jan Lillhök, Tomas Löfgren, Lars Skånberg

Fastställt: Ann-Louise Eksborg

Beredning av tillstånd och prövning av tillståndsvillkor gällande kärntekniska anlägg- ningar och andra komplexa anläggningar där strålning används

Innehållsförteckning

1. Syfte	2
2. Utgångspunkter	2
3. Omfattning och avgränsningar	4
4. Gällande rätt	4
5. Tillståndsprocessen	6
6. Prövning i flera steg mot tillståndsvillkor och föreskrifter	23
7. Principer för organisation och bemanning	26



1. Syfte

Detta inriktningsdokument anger de utgångspunkter, principer och huvudsakliga arbetssteg som gäller vid Strålsäkerhetsmyndighetens beredning av tillståndsansökningar och vid prövning av tillståndsvillkor som beslutas av regeringen eller av myndigheten själv. Inriktningsdokumentets syfte är att ge stöd och vägledning vid upprättande av dels preciserade rutiner för hantering av likartade tillståndsfrågor som kan gälla flera anläggningar, dels projektplaner för hantering av sådana tillståndsfrågor som gäller mer unika anläggningar. Exempel på det förstnämnda är höjning av termisk effekt i kärnkraftreaktorer och exempel på det senare är anläggning för slutförvaring av använt kärnbränsle och spallationsanläggningen ESS (European Spallation Source).

2. Utgångspunkter

Beredning av tillståndsansökningar och prövning av tillståndsvillkor är centralt i en tillsynsmyndighets verksamhet. Detta gäller särskilt inom strålsäkerhetsområdet, och lyfts därför fram i internationella konventioner och dokument samt i den europeiska unionens gemensamhetslagstiftning. I kärnsäkerhetskonventionen¹ ställs det bland annat krav på att varje kontraktsslutande part ska etablera och upprätthålla ett regulativt system för tillståndsgivning och som omfattar alla typer av kärntekniska anläggningar. Motsvarande krav finns numera också i kärnsäkerhetsdirektivet². Av artikel 4 framgår att medlemsstaterna ska införa och upprätthålla ett nationellt rättsligt, föreskrivande och organisatoriskt ramverk för kärntekniska anläggningars säkerhet, inom vilken ansvaret fördelas och samordningen mellan relevanta statliga myndigheter regleras. Det nationella ramverket ska bland annat omfatta ett system för tillståndsgivning och förbud mot drift av kärntekniska anläggningar utan tillstånd. Krav på system för tillståndsprövning av bland annat kärntekniska anläggningar och verksamheter där strålkällor används kommer även att ställas i den nya version av Basic Safety Standard³ (BSS) som nu håller på att tas fram. Detta nya direktiv som förväntas träda i kraft 2011 eller 2012 kommer då att ersätta tre direktiv.

¹ Convention on Nuclear Safety, INFCIRC/449, 5 July 1994, International Atomic Energy Agency, som Sverige ratificerade den 10 augusti 1995 (SÖ 1995:71)

² RÅDETS DIREKTIV 2009/71/EURATOM av den 25 juni 2009 om upprättande av ett gemenskapsramverk för kärnsäkerhet vid kärntekniska anläggningar

³ Draft European Basic Safety Standards Directive – Version 24 February 2010.



Det internationella atomenergiorganet, IAEA, pekar i sitt övergripande dokument⁴ för nationell säkerhetsreglering och myndighetsstruktur, bland annat på säkerhetsmyndigheters roll och uppgifter i samband med tillståndsgivning under en anläggnings livscykel, från verksamhetstillstånd över uppförande och drifttagning till avveckling. Detta utvecklas sedan vidare och preciseras i ett antal underliggande standarder som gäller de nationella säkerhetsmyndigheternas arbete under olika faser av en kärnteknisk anläggnings livscykel^{5,6,7}. Dessutom håller IAEA nu på att ta fram en standard⁸ med rekommendationer om de processer för tillståndsprövning som bör tillämpas nationellt. Syftet är att ge grundläggande licensieringsprinciper och vägledning om de olika prövningssteg som bör ingå samt säkerhetsmyndigheternas uppgifter i dessa steg. Dessutom påpekas i detta standardförslag, liksom i flera av de andra IAEA-dokumenterna, betydelsen av att myndigheterna etablerar och upprätthåller effektiva procedurer och rutiner för den granskning och prövning som ligger till grund för tillståndsgivning och godkännanden i olika steg.

Gemensamt för dessa standarder och standardförslag, som dessutom ansluter till principer som har tillämpats under lång tid internationellt, är att tillståndsprövningen sker i flera successiva steg. Detta bedöms nödvändigt med hänsyn till anläggningarnas komplexitet och de granskningar som behöver göras i olika skeden ur strålsäkerhetssynpunkt. Standarderna reglerar emellertid inte vilken nationell myndighet som granskar och beslutar i respektive steg eftersom detta beror på den nationella lagstiftningen och ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter.

Detta inriktningsdokument utgår från gällande svensk rätt och knyter an till kraven enligt kärnsäkerhetskonventionen och kärnsäkerhetsdirektivet samt de rekommendationer som ges i IAEA:s standarder. Inriktningsdokumentet gäller inte enbart kärntekniska anläggningar utan avser också andra komplexa anläggningar där joniserande strålning används.

⁴ Legal and Governmental Infrastructure for Nuclear, Radiation, Radioactive Waste and Transport Safety. Safety requirements GS-R-1. International Atomic Energy Agency, 2000.

⁵ Review and Assessment of Nuclear Facilities by the Regulatory Body. Safety Guide No. GS-G-1.2. International Atomic Energy Agency, 2002

⁶ Regulatory Inspection of Nuclear Facilities and Enforcement by the Regulatory Body, Safety Guide No. GS-G-1.3. International Atomic Energy Agency, 2002

⁷ Documentation for Use in Regulating Nuclear Facilities. Safety Guide No. GS-G-1.3. International Atomic Energy Agency, 2002

⁸ Licensing Process for Nuclear Installations. Draft Safety Guide DS416. March 2009. International Atomic Energy Agency.



3. Omfattning och avgränsningar

Inriktningsdokumentet omfattar beredning inför beslut om verksamhetstillstånd och tillståndsvillkor, beslut om uppförande, provdrift och rutinmässig drift av kärntekniska anläggningar⁹ och andra komplexa anläggningar där radioaktiva ämnen eller joniserande strålning förekommer. Dessa andra komplexa anläggningar benämns fortsättningsvis i dokumentet ”komplexa icke kärntekniska anläggningar”.

Eftersom olika anläggningstyper styrs från delvis olika lagrum (kärntekniklagen, strålskyddslagen och miljöbalken) och föreskrifter, kan den detaljerade tillståndsprövningsprocessen komma att skilja sig åt.

Beredning och tillstånd i samband med avveckling av anläggningar ingår inte. Beredning av tillstånd för markförvar av lågaktivt kärnavfall och annat radioaktivt avfall ingår heller inte. Vidare ingår inte frågor om överföring av tillstånd från en juridisk person till en annan. Myndighetens uppgifter som remissinstans till miljödomstol i samband med tillståndsprövningar enligt miljöbalken berörs endast översiktligt.

4. Gällande rätt

4.1 Kärnteknisk verksamhet

Kärnteknisk verksamhet definieras i lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) och avser bl.a. uppförande, innehav och drift av kärnteknisk anläggning och i princip all befattning med kärnämnen och kärnavfall. I kärntekniklagen anges vidare att kärnteknisk anläggning är t.ex. kärnkraftsreaktorer och anläggningar för lagring eller slutförvaring av kärnämne och kärnavfall.

För kärnteknisk verksamhet krävs tillstånd enligt kärntekniklagen och i vissa fall enligt miljöbalken. Prövningen enligt miljöbalken redovisas inte närmare

⁹ Enligt 2 § lagen om kärnteknisk verksamhet, dvs. a) anläggning för utvinning av kärnenergi (kärnkraftsreaktor), b) annan anläggning i vilken en självunderhållande kärnreaktion kan ske, såsom forskningsreaktor, c) anläggning för utvinning, framställning, hantering, bearbetning, förvaring som avses bli bestående (slutförvaring) eller annan förvaring (lagring) av kärnämne, och d) anläggning för hantering, bearbetning, lagring eller slutförvaring av kärnavfall,



i detta sammanhang. Frågor om tillstånd enligt kärntekniklagen prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (5 §). I 16 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet har regeringen gett Strålsäkerhetsmyndigheten mandat att pröva vissa tillståndsfrågor, t.ex. markförvar för lågaktivt kärnavfall. Övriga tillståndsfrågor prövas av regeringen. Vid prövningen ska bl.a. 2 kap. och 6 kap. i miljöbalken, om allmänna hänsynsregler och miljökonsekvensbeskrivningar, tillämpas (se vidare 5.6 och 5.7). Därtill ska frågan om miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § miljöbalken tillämpas. Då sådana normer saknas på strålskyddsområdet behandlas inte denna fråga mer i detta dokument.

I 3, 4 och 10 §§ kärntekniklagen meddelas vissa grundläggande bestämmelser för kärnteknisk verksamhet. Enligt dessa bestämmelser ska tillståndsinnehavaren av en kärnteknisk anläggning vidta de åtgärder som krävs för att

- förebygga fel i eller felaktig funktion hos utrustning, felaktigt handlande, sabotage eller annat som kan leda till radiologisk olycka (kärnsäkerhet, fysiskt skydd),
- på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet använt kärnbränsle och kärnavfall (avfallshantering),
- avveckla och riva de kärntekniska anläggningar i vilka verksamheten inte längre ska bedrivas (rivning och avveckling),
- förhindra olovlig befattning med kärnämne eller kärnavfall (fysiskt skydd), samt
- se till att de förpliktelser efterlevs som följer av Sveriges överenskommelser i syfte att förhindra kärnsprängningar och spridning av kärnvapen (kärnämneskontroll).

Lagen kompletteras med bestämmelser i förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet samt föreskrifter som Strålsäkerhetsmyndigheten meddelat med stöd av denna.

Vad avser bestämmelser som rör strålskyddet hänvisar kärntekniklagen till strålskyddslagen (1988:220). Se vidare i avsnitt 4.2 om de krav som gäller enligt denna lag.

4.2 Icke kärnteknisk verksamhet

Andra verksamheter än kärntekniska, där joniserande strålning förekommer, regleras endast av strålskyddslagen (1988:220). Strålskyddslagen reglerar vad som kallas verksamhet med strålning. Uttrycket "verksamhet med



strålning" omfattar dels all slags hantering av radioaktiva ämnen, dels användning av eller därmed jämförlig befattning med tekniska anordningar som kan alstra såväl joniserande som icke-joniserande strålning.

Strålskyddslagen har som syfte att skydda människor, djur och miljö mot skadlig verkan av strålning. Lagen är utformad så att den ger möjlighet att anpassa tillstånds- och tillsynsförfarandet till strålkällornas farlighet och behovet av särskild kompetens hos brukaren. Strålsäkerhetsmyndigheten har getts mandat att bestämma den nedre gränsen för lagens tillämplighet genom att kunna föreskriva undantag från lagens tillämpningsområde i sin helhet eller i vissa delar.

För verksamhet som inte undantagits från lagens tillämpningsområde krävs tillstånd. Tillstånd prövas av Strålsäkerhetsmyndigheten, som också får meddela föreskrifter om eller i det enskilda fallet bestämma att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas för prövning enligt strålskyddslagen. Om verksamheten också prövas enligt miljöbalken ska alltid en miljökonsekvensbeskrivning upprättas.

I 6–14 §§ strålskyddslagen finns bestämmelser som reglerar allmänna skyldigheter för den som bedriver verksamhet med strålning. Av dessa framgår bl.a. att den som bedriver verksamhet med strålning ska, med hänsyn till verksamhetens art och de förhållanden under vilka den bedrivs, vidta alla de åtgärder och iakttä de försiktighetsmått som behövs för att hindra eller motverka skador på människor och miljö. Vidare är den som bedriver eller har bedrivit verksamhet med strålning ansvarig för att avfallsprodukter och kasserade strålkällor hanteras och slutförvaras på ett säkert sätt.

Lagen kompletteras med bestämmelser i strålskyddsförordningen (1988:293) samt föreskrifter som Strålsäkerhetsmyndigheten har meddelat med stöd av denna.

5. Tillståndsprocessen

5.1 Kärntekniska anläggningar

Nya kärntekniska anläggningar och tillståndspliktiga förändringar av befintliga anläggningar ska, som framgått ovan, prövas både enligt kärnteknik-



lagen och miljöbalken. Enligt ansökningsordningen ska en ansökan om tillstånd lämnas in dels till Strålsäkerhetsmyndigheten, som bereder ärendet enligt kärntekniklagen, dels till miljödomstolen, som bereder ärendet enligt miljöbalken. Till ansökan ska i båda ärendena, således även i ärendet enligt kärntekniklagen, fogas en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Av 24 § i kärnteknikförordningen framgår att en ansökan om tillstånd enligt 5 § i kärntekniklagen ska göras skriftligen och ges in till Strålsäkerhetsmyndigheten. I förordningen anges också att om ansökan avser en fråga som regeringen ska pröva, ska myndigheten skaffa behövliga yttranden och med ett eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.

Strålsäkerhetsmyndigheten ska bedöma ärende enligt kärntekniklagen med utgångspunkt i de grundläggande säkerhetskraven enligt denna lag och de grundläggande strålskyddskraven enligt strålskyddslagen samt föreskrifter som preciserar dessa krav. En bedömning ska även göras av hur de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken uppfylls. Underlag som ska bedömas är den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen samt en första preliminär säkerhetsredovisning tillsammans med tekniska och andra redovisningar av den planerade anläggningen och dess drift som ska fogas till ansökan. Myndigheten ska i sin beredning bedöma om verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven på ett sådant sätt att säkerhets- och strålskyddskraven samt kraven på fysiskt skydd uppfylls. Dessutom ska myndigheten bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna enligt miljöbalken uppfylls.

Miljödomstolen bereder ärendet i enlighet med bestämmelserna i 22 kap. miljöbalken. Underlag är, på samma sätt som i kärntekniklagsärendet, de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken, den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen, ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning.

I regeringens proposition¹⁰ om en effektivare miljöprövning påpekas att prövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen avser skilda frågor. Den prövning som sker enligt kärntekniklagen är framför allt inriktad på säkerhetsfrågor. I Strålsäkerhetsmyndighetens prövning ingår även att bedöma strålskyddsfrågor enligt strålskyddslagen. Prövningen enligt balken avser

¹⁰ En effektivare miljöprövning. Regeringens proposition 2004/05:129.



mer övergripande frågor såsom anläggningens lokalisering, art och omfattning samt frågor om verksamhetens effekter på markanvändning, miljön, energi och transporter m.m. Det finns dock inget hinder för miljödomstol att även pröva frågor om kärnsäkerhet och strålskydd.

Av förarbetena¹¹ till miljölagstiftningen framgår att miljödomstolens handläggning enligt miljöbalken förutsätts ske parallellt med en beredning av tillståndsärendet enligt kärntekniklagen hos Strålsäkerhetsmyndigheten och att expertmyndighetens granskningsrapport från prövningen enligt kärntekniklagen finns tillgänglig vid prövningen enligt miljöbalken. Uttalandet gäller i första hand situationer där den kärntekniska verksamheten också ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken. Enligt Strålsäkerhetsmyndighetens uppfattning bör den ordningen även kunna vara en utgångspunkt när en sådan anläggning endast ska miljöprövas av miljödomstolen.

Denna parallella beredning innebär också att det är lämpligt med en viss samordning i fråga om kungörande och utställning av miljökonsekvensbeskrivning. Se vidare i avsnitt 5.4.

Om frågan avser en ny kärnteknisk verksamhet som ska tillåtlighetsprövas enligt 17 kap. miljöbalken får som huvudregel verksamheten tillåtas endast om den berörda kommunen har tillstyrkt detta. Inhämmandet av kommunens inställning i frågan görs antingen av miljödomstolen som ett led i beredningen av tillåtlighetsfrågan eller i ett senare skede av regeringen själv.

I bilaga 1, figur 1, redovisas översiktligt tillståndsprocessen för att uppföra en ny kärnteknisk anläggning och hur uppgifterna är fördelade.

5.2 Komplexa icke kärntekniska anläggningar

För komplexa icke kärntekniska anläggningar är Strålsäkerhetsmyndigheten beslutande myndighet och genomför en prövning enligt strålskyddslagen. Som redovisats ovan får Strålsäkerhetsmyndigheten föreskriva, eller i det enskilda fallet besluta, att det ska upprättas en miljökonsekvensbeskrivning för prövningen enligt strålskyddslagen. Strålsäkerhetsmyndigheten har inte beslutat föreskrifter om miljökonsekvensbeskrivningar. För prövning av större verksamheter som t.ex. acceleratorer, kommer Strålsäkerhetsmy-

¹¹ Följdlagstiftning till miljöbalken m.m., Regeringens proposition 1997/98:90



digheten sannolikt att i dessa enskilda fall besluta att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas.

För att pröva verksamheten från strålsäkerhetssynpunkt måste underlaget utformas så att det är möjligt att bedöma de grundläggande strålskyddskraven i strålskyddslagen samt föreskrifter som preciserar dessa krav. Därtill ska, om Strålsäkerhetsmyndigheten beslutat att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas, denna bedömas av myndigheten. Till ansökan bör vidare fogas en första preliminär säkerhetsredovisning med tekniska och andra redovisningar av den planerade anläggningen och dess drift. Myndigheten ska i sin beredning bedöma om verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven så att kraven uppfylls.

Om verksamheten även ska prövas enligt miljöbalken kan förutsättas att miljödomstolen önskar Strålsäkerhetsmyndighetens synpunkter på ansökningsunderlaget enligt miljöbalken, dvs. bl.a. redovisningen av de allmänna hänsynsreglerna och den inlämnade miljökonsekvensbeskrivningen.

Om verksamheten även ska tillåtlighetsprövas av regeringen enligt 17 kap. miljöbalken ska ärendet beredas av miljödomstolen. Det kan antas att miljödomstolen i sin beredning av tillåtlighetsfrågan kommer att avvakta Strålsäkerhetsmyndighetens prövning av ärendet enligt strålskyddslagen¹². Efter att regeringen avgjort tillåtlighetsfrågan görs en miljöprövning i miljödomstolen. Det kan antas att domstolen även vid den prövningen önskar Strålsäkerhetsmyndighetens synpunkter på ansökningsunderlaget. Detta gäller även om ingen tillåtlighetsprövning ska genomföras.

Om regeringen genom särskilt förbehåll har valt att tillåtlighetspröva en verksamhet (17 kap. 3 §, miljöbalken) får regeringen endast tillåta den verksamheten om den berörda kommunen har tillstyrkt detta (17 kap. 6 § andra stycket, miljöbalken). En kommun har i dessa fall således absolut vetorätt. I likhet med vad som gäller för ny kärnteknisk verksamhet inhämtar antingen miljödomstolen, som ett led i sin beredning av tillåtlighetsfrågan, kommunens inställning till verksamheten, eller i ett senare skede regeringen själv. Det kan förutsättas att den berörda kommunen är angelägen att kunna ta del av Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning av ärendet enligt strålskyddslagen innan den tar ställning.

¹² I likhet med vad regeringen uttalat vad gäller den parallella beredningen av ärenden enligt kärntekniklagen och miljöbalken bör detta även tillämpas i förhållande till strålskyddslagen, prop. 1997/98:90, s. 266 ff.



I bilaga 1, figur 2 och 3, redovisas översiktligt tillståndsprocessen för att uppföra en ny komplex icke kärnteknisk anläggning och hur uppgifterna är fördelade.

5.3 Tillståndsberedningens omfattning och inriktning

5.3.1 Kärntekniska anläggningar

Syftet med myndighetens beredning av ett tillståndsärende är, som framgått ovan, att bedöma om verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven på ett sådant sätt att säkerhets- och strålskyddskraven, kraven på fysiskt skydd samt de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Denna bedömning ska grundas på ingående granskning av ansökningshandlingarna, vid behov egna utredningar och analyser samt de yttrande som inkommit i ärendet. Arbetets omfattning och inriktning avgörs av ärendets art, t.ex. om det är tillståndspliktiga ändringar av en befintlig anläggning eller uppförande av en ny anläggning, om det är nya oprövade konstruktionslösningar eller beprövade sådana som ska användas.

Med utgångspunkt i de krav som gäller kärntekniska anläggningar ska följande förhållanden och aspekter ingå i tillämplig omfattning:

- Redogörelser för den planerade anläggningens lokalisering, konstruktion och utförande med dess barriärer och funktioner av olika slag.
- Analyser av anläggningens barriärer och funktioners förmåga att dels förebygga olyckor som kan leda till skadlig verkan av strålning (radiologisk olycka) och lindra konsekvenser om olyckor ändå sker, dels förhindra obehörigt intrång och sabotage.
- Den planerade verksamhetens utsläpp och strålningspåverkan från utsläpp i omgivningen under normala och störda driftförhållanden samt vid antagna olycksförlopp.
- Utformningen av den planerade verksamhetens personalstrålskydd
- Planerat omhändertagande av kärnavfall och annat radioaktivt avfall som uppkommer i verksamheten samt planer för framtida avveckling av anläggningen.
- Den sökandens tillämpning av allmänna hänsynsregler (se vidare i avsnitt 5.7).
- Utformningen av den planerade verksamhetens fysiska skydd mot obehörigt intrång och sabotage samt mot obehörig befattning med kärnämne och kärnavfall.



- Utformningen av den planerade verksamhetens beredskap att vidta skyddsåtgärder inom anläggningen i händelse av störningar och haverier, eller hot om sådana samt åtgärder för att återföra anläggningen till säkert och stabilt läge.
- Den sökandes organisation, ekonomiska och personella resurser samt kompetens för att upprätthålla säkerheten och strålskyddet samt det fysiska skyddet så länge skyldigheterna enligt kärntekniklagen kommer att kvarstå.
- Den sökandes planerade ledning och styrning av uppförande, drift och fysiskt skydd av anläggningen samt av kärnämneskontrollen.
- Den sökandes ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet för ersättning vid radiologiska olyckor.

Om en ansökan omfattar flera alternativa anläggningstyper eller flera alternativa konstruktioner och utformningar ska de av ovanstående aspekter som berörs av detta bedömas för varje anläggningstyp eller utformning.

5.3.2 Komplexa icke kärntekniska anläggningar

Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med beredning av tillstånd för komplexa icke kärntekniska anläggningar ska i huvudsak ha samma omfattning och inriktning som arbetet med beredning av tillstånd för kärntekniska anläggningar. Vissa förhållanden och aspekter kommer dock att skilja, både med hänsyn till verksamhetens art och med hänsyn till olikheter i kravbild.

5.4 Underlag som behövs för beredning av tillstånd

5.4.1 Kärntekniska anläggningar

För att myndigheten ska kunna granska och bedöma de förhållanden och aspekter som anges i 5.3.1 ovan behöver ansökningshandlingarna i tillämplig omfattning innehålla följande för varje alternativ anläggningstyp eller alternativ anläggningsutformning som ansökan avser

- en första preliminär säkerhetsredovisning med uppgifter om den planerade anläggningens lokalisering, konstruktion, utförande och verksamhet samt dels säkerhetsanalyser av dess förmåga förebygga radiologisk olycka och lindra konsekvenser om olycka ändå sker, dels analyser av dess förmåga att förhindra obehörigt intrång och sabotage. (Se vidare i avsnitt 6.2)



- en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den planerade verksamhetens förväntade miljöpåverkan. (Se vidare i avsnitt 5.5)
- en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls
- uppgifter om den planerade verksamhetens utsläpp och personalstrålskydd samt strålningspåverkan från utsläpp i omgivningen under normala och störda driftförhållanden samt vid antagna olycksförlopp
- uppgifter om utformning av planerat fysiskt skydd och planerad beredskap för omhändertagande av störningar och haverier.
- uppgifter om planerat omhändertagande av kärnavfall och annat radioaktivt avfall uppkommer i verksamheten samt planer för framtida avveckling av anläggningen.
- uppgifter om den sökandes organisation, ekonomiska och personella resurser samt kompetens för att upprätthålla säkerheten och strålskyddet samt det fysiska skyddet
- uppgifter om den sökandes planerade ledning och styrning av uppförande och driften av anläggningen.
- uppgifter om den sökandes ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet för ersättning vid radiologiska olyckor.

5.4.2 Komplexa icke kärntekniska anläggningar

Ansökningshandlingar för komplexa icke kärntekniska anläggningar behöver i huvudsak omfatta samma typ av redovisningar och uppgifter som för kärntekniska anläggningar enligt 5.4.1.

5.5 Inhämtnade av yttranden, kungörelser, notifieringar, anmälningar

5.5.1 Yttranden från svenska myndigheter och andra organisationer

Av kärnteknikförordningen framgår att Strålsäkerhetsmyndigheten vid beredning av sådan ansökan som regeringen prövar ska skaffa behövliga yttranden och med ett eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen. Detta innebär att ansökan tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen och lämpliga rapporter som sammanfattar ansökningsunderlaget skickas till berörda svenska myndigheter. Normalt berörs följande myndigheter:



- Länsstyrelsen i berört län
- Berörda kommuner
- Lokala säkerhetsnämnden för berörd anläggning (när ärendet gäller en kärnteknisk anläggning)
- Naturvårdsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Arbetsmiljöverket
- Fiskeriverket
- Berörd polismyndighet
- Svenska Kraftnät (när ärendet gäller el-producerande anläggningar).

Beroende av ärendets art kan det även bli aktuellt att inhämta yttranden från andra organisationer. Berörda myndigheter och andra organisationer bör ha minst två månader på sig att för återkomma med sina yttranden i ärendet.

För tillstånd till anläggningar som Strålsäkerhetsmyndigheten prövar enligt 20 § strålskyddslagen skickas lämpliga rapporter som sammanfattar ansökningsunderlaget, och i förekommande fall den miljökonsekvensbeskrivning som ingår i ärendet, till berörda svenska myndigheter.

5.5.2 Kungörande och utställning av ansökan med miljökonsekvensbeskrivning

Enligt 5 b § kärntekniklagen ska 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas vid prövning enligt kärntekniklagen. Det innebär bl.a. att de regler om kungörelse som framgår av 6 kap. 8 § ska följas. Enligt dessa ska miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan kungöras. Därefter ska miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan hållas tillgängliga för allmänheten, som ska beredas tillfälle att yttra sig över dessa innan ärendet prövas. Det framgår inte närmare hur eller hur länge kungörelsen ska ske. Med utgångspunkt i vad som anges i 14 a § strålskyddsförordningen (1988:293) bör följande gälla. En kungörelse om att en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats ska införas i Post- och Inrikes Tidningar och i den eller de ortstidningar som myndigheten bestämmer. I kungörelsen ska anges att skriftliga anmärkningar mot miljökonsekvensbeskrivningen får lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten inom en viss angiven tid, senast fyra veckor efter det att kungörelsen var införd i Post- och Inrikes Tidningar. Samma förfarande gäller vid beredning av tillstånd till verksamheter som beslutas av Strålsäkerhetsmyndigheten enligt 3 a § förordningen om kärnteknisk verksamhet samt 20 § strålskyddslagen och där myndigheten beslutat att en miljökonsekvensbeskrivning ska ingå i ansökningsunderlaget.



Detta innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten kungör ärendet när myndigheten anser att underlaget är komplett och då även informerar om var miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan finns tillgänglig för allmänheten. Platsen för var beskrivningen ska hållas tillgänglig beslutar Strålsäkerhetsmyndigheten lämpligen i samråd med berörd kommun.

Med hänsyn till den parallellprövning som görs enligt kärntekniklagen eller strålskyddslagen och miljöbalken kan det vara lämpligt att Strålsäkerhetsmyndigheten och miljödomstolen samordnar kungörande och utställning av miljökonsekvensbeskrivning och ansökan som en sökande har upprättat.

5.5.3 Notväxling mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge om säkerhetsfrågor

År 1976 undertecknades en överenskommelse¹³ mellan de skandinaviska länderna i avsikt att ”meddela” varandra i säkerhetsfrågor som rör kärnenergianläggningar vid gränserna mellan dessa länder. Enligt överenskommelsen ska ”bygglandets myndigheter till grannlandets myndigheter” lämna ”meddelande med relevant material” om bland annat fråga om tillstånd för drift av kärnkraftverk eller ändringar i tillståndsvillkoren. Enligt 2§ i överenskommelsen ska ”meddelanden med tillhörande relevant material insändas i så god tid att eventuella kommentarer och anmärkningar från grannlandets sida kan beaktas vid bygglandets behandling av ansökan innan beslut fattas”.

Av förordningen med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten följer att det är myndigheten som ska svara för kontakterna med berörda grannländers myndigheter. Detta innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten skickar ansökan tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen och lämpliga rapporter som sammanfattar ansökningsunderlaget till systemmyndigheterna i Danmark (Beredskapsstyrelsen), Finland (Strålsäkerhetscentralen, STUK) och Norge (Statens strålevern). Dessa bör ha bör ha minst två månader på sig att för återkomma med sina yttranden i ärendet.

¹³ Notväxling mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge om riktlinjer för kontakt i säkerhetsfrågor rörande kärnenergianläggningar vid gränserna mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge.

5.5.4 Information till och samråd med andra länder

Av 6 kap. 6 § miljöbalken framgår att om en verksamhet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, ska Naturvårdsverket informera det landets ansvariga myndighet om den planerade verksamheten och ge den berörda staten och den allmänhet som berörs där möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och miljökonsekvensbedömningen. Sådan information ska också lämnas om en annan stat som kan antas bli utsatt för en betydande miljöpåverkan begär det.

Naturvårdsverkets ansvar enligt 6 kap. 6 § framgår av 9 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Naturvårdsverket ska bedöma om ett nytt kärnkraftverk eller en höjning av den termiska effekten i ett befintligt kärnkraftverk, uppförande eller tillståndspliktig ändring av annan kärnteknisk anläggning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, och i så fall ombesörja information till detta lands ansvariga myndighet. Vidare ska Naturvårdsverket ge berörd stat och dess allmänhet möjlighet att delta i ett samrådsförfarande om ansökan och om miljökonsekvensbeskrivningen.

Enligt 11 § i samma förordning ska statliga myndigheter som får kännedom om en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i ett annat land, underrätta Naturvårdsverket om detta.

5.5.5 Euratomfördraget artikel 37

Enligt artikel 37 Euratomfördraget är varje medlemsstat skyldig att underrätta Europeiska kommissionen om sina planer för deponering av radioaktivt avfall. Informationen ska vara sådan att det blir möjligt för kommissionen att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i en annan medlemsstat. Kommissionen ska efter att ha hört den s.k. artikel 37 gruppen yttra sig över planerna inom sex månader. Syftet med artikel 37 är att förebygga att annan medlemsstat drabbas av någon radioaktiv kontaminering. Europeiska gemenskapernas domstol har fastslagit att artikel 37 i Euratomfördraget ska tolkas på så sätt att de allmänna upplysningarna om en plan för deponering av radioaktivt avfall ska tillhandahållas kommissionen innan tillstånd till sådan deponering ges av den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter¹⁴. I samma dom konstaterade EG-domstolen att när det i en medlemsstat krävs tillstånd för deponering av radioaktivt avfall är det, för att

¹⁴ Mål 187/87(4) av den 22 september 1987.



kommissionens yttrande skall få full verkan, absolut nödvändigt att denna medlemsstat får kännedom om yttrandet innan den beviljar tillståndet.

Kommissionen har i en rekommendation om tillämpningen av artikel 37 i Euratomfördraget mer i detalj angett vilka typer av anläggningar som kan beröras av bestämmelsen och vilka uppgifter som bör sändas till kommissionen¹⁵. Enligt rekommendationen avses med ”deponering av radioaktivt avfall” enligt artikel 37 i Euratomfördraget all planerad deponering, planerade eller oavsiktliga utsläpp i miljön av radioaktiva ämnen i gasform, vätskeform eller fast form i samband med bland annat följande verksamheter:

- Drift av kärnreaktorer.
- Brytning, malning och omvandling av uran och torium.
- Tillverkning av kärnbränsle.
- Lagring av bestrålat kärnbränsle i anläggningar avsedda för detta.
- Nedmontering av kärnreaktorer och uppberedningsanläggningar.
- Hantering och bearbetning av radioaktiva ämnen i industriell skala.
- Behandling eller lagring av radioaktivt avfall som uppstår vid ovanstående verksamheter.
- Placering av radioaktivt avfall ovan eller under jord utan avsikt att återvinna det.

Detta innebär att Strålsäkerhetsmyndigheten begär underlag från den sökanden och skickar därefter detta till miljödepartementet som ombesörjer att underlaget tillställs kommissionen.

5.6. Särskilt om bedömning av miljökonsekvensbeskrivning

5.6.1 Prövningen av ärenden enligt kärntekniklagen

Vid prövningen av ärenden enligt kärntekniklagen ska 6 kap. miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas. En sådan beskrivning ska möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekter som verksamheten kan medföra (3 §). Den tillståndsprövande myndigheten (regeringen eller Strålsäkerhetsmyndigheten) ska genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av ärendet ta ställning till om den inlämnade

¹⁵ Europeiska kommissionens rekommendation av den 6 december 1999 om tillämpningen av artikel 37 i Euratomfördraget [delgivet med nr K(1999) 3932](1999/829/Euratom).



beskrivningen uppfyller kraven i 6 kap (9 §) samt om de formella kraven rörande genomförda samråd har uppfyllts.

Innehållet i en miljökonsekvensbeskrivningen framgår av 7 §. En sådan ska med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekter som verksamheten kan medföra. En miljökonsekvensbeskrivning ska dock alltid innehålla följande uppgifter:

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten medverkar till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

Med en verksamhets inverkan avses arten, styrkan och räckvidden av de störningar som den kan medföra. Dessutom ska även redovisas alla de konsekvenser i övrigt av vikt för hälsan och miljön som verksamheten kan antas medföra. Med konsekvenser i övrigt avses även vad verksamheten eller åtgärden kommer att generera utöver direkt omgivningspåverkan.

När det gäller kravet på redovisning av alternativa platser framgår direkt i lagtext att sådana behöver redovisas endast om det är möjligt. Tillståndsmyndigheten avgör om sökanden får underlåta att redovisa alternativa platser.

Alternativa utformningar ska alltid redovisas. Konsekvenserna av att verksamheten inte kommer till stånd, det s.k. nollalternativet, ska alltid redovisas.

För att en jämförelse mellan verksamheten enligt ansökan och de redovisade alternativen ska kunna göras, måste redovisningen innefatta de uppgifter som krävs för att kunna bedöma även alternativens miljöpåverkan.



Enligt Naturvårdsverket bör alternativen beskrivas på ett jämförbart sätt och, för att en samlad bedömning av effekterna av en planerad verksamhet eller åtgärd ska vara möjlig, bör avgörande och alternativskiljande faktorer lyftas fram. Vidare bör endast alternativ som har en väsentlig betydelse för miljön redovisas. En motivering till varför ett visst alternativ har valts ska alltid ges.

Myndigheten ska göra en bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen. Detta ställningstagande kan göras antingen i ett särskilt beslut eller i samband med ärendets avgörande. En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning. Det innebär att om den underkänns måste den kompletteras till dess myndigheten godkänner den. Om komplettering inte görs så att den blir godtagbar så att ansökan kan prövas i sak, ska ansökan avvisas.

Det kan nämnas att länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, får ställa krav på att andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas. Denna fråga redovisas inte närmare i detta sammanhang.

5.6.2 Prövningen av icke kärntekniska ärenden enligt strålskyddslagen

För prövning av icke kärntekniska ärenden finns i strålskyddslagen inga obligatoriska krav på miljökonsekvensbeskrivning. Strålsäkerhetsmyndigheten får dock i det enskilda fallet besluta att en sådan ska upprättas och ges in i samband med en tillståndsansökan (14 a § strålskyddsförordningen (1988:293). Förfarandet att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning samt kraven på denna ska utgå från 6 kap. miljöbalken. Vad som redovisats ovan om innehållet i och bedömningen av en miljökonsekvensbeskrivning för prövningen enligt kärntekniklagen gäller i allt väsentlig även för prövningen enligt strålskyddslagen.

5.7. Särskilt om bedömning av de allmänna hänsynsreglerna

5.7.1 Prövningen av ärenden enligt kärntekniklagen

Vid prövning av ärenden enligt kärntekniklagen ska 2 kap. miljöbalken om allmänna hänsynsregler tillämpas. Dessa redovisas närmare nedan.



Kunskapskravet (2 §)

Kunskapskravet innebär att det är den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ska ha tillräcklig kunskap om hur människors hälsa och miljö påverkas och kan skyddas.

Försiktighetsprincipen (3 §)

Försiktighetsprincipen innehåller tre olika delar:

1. Försiktighetsprincipen – redan risken för negativ påverkan på människors hälsa och på miljön medför en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra en störning.
2. Förorenaren betalar – Polluter Pays Principle (PPP), d v s att det alltid är den som orsakar eller riskerar att orsaka miljöstörning som ska bekosta de åtgärder som behövs för att undvika en skada.
3. Bästa möjliga teknik – för att förebygga skador och olägenheter ska bästa möjliga teknik användas.

Produktvalsprincipen (4 §)

Produktvalsprincipen innebär att alla ska undvika att sälja eller använda kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan vara skadliga för människor eller miljön, om produkterna kan ersättas med andra mindre farliga produkter.

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna (5 §)

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt. Det som utvinns ur naturen ska återanvändas, återvinnas eller bortskaffas på ett miljöriktigt sätt. I första hand ska förnyelsebara energikällor användas.

Lokaliseringsprincipen (6 §)

Lokaliseringsprincipen innebär att man ska välja en sådan plats att ändamålet med verksamheten ska uppfyllas med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö.

Skadeansvaret (8 §)

Skadeansvaret innebär att det är den som orsakat en skada eller olägenhet för människors hälsa som är ansvarig för att skadan blir avhjälpd.

Skälighetsregeln (7 §)

Skälighetsregeln innebär att hänsynsreglerna (2 – 5 §§) ska tillämpas i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid skälighetsavvägningen ska nyttan av skyddsåtgärder jämföras med kostnaderna.



Kraven som ställs ska vara miljömässigt motiverade utan att vara ekonomiskt orimliga. En avvägning får inte medföra att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

Till detta kommer den s.k. stoppregeln (9 §) som ska iakttas av myndigheter som prövar tillstånd och utöva tillsyn. Om en verksamhet kan befaras orsaka allvarlig skada trots att man uppfyllt de allmänna hänsynsreglerna, får verksamheten endast bedrivas under vissa förutsättningar och om regeringen har tillåtit verksamheten.

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ligger bevisbördan på sökanden att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna.

5.7.2 Närmare om innebörd och tillämpning av bästa möjliga teknik

En av de mer centrala principer som Strålsäkerhetsmyndigheten har att bedöma är principen om bästa möjliga teknik. Uttrycket bästa möjliga teknik (BMT) avser använd teknologi – reningsmetoder och framställningssätt – utformning och drift av anläggningar samt sättet för en avveckling av verksamheten.

Enligt förarbetena till miljöbalken (prop. 1997/98:45) begränsas kravet på bästa möjliga teknik av att tekniken ska vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet. Den ska vara kommersiellt tillgänglig och användas på någon anläggning. Anläggningen behöver inte ligga i Sverige, men enligt Naturvårdsverkets mening, finnas i en öppen marknadsekonomi.

Begränsningen av att tekniken ska vara tillgänglig har i ett senare sammanhang (prop. 2001/02:65) modifierats genom skrivningen att BMT också innefattar krav på utvecklande av tekniker i de fall detta är möjligt och där tekniken i ett sådant fall måste anpassas till de individuella förhållandena på platsen.

Vad som är bästa möjliga teknik kommer att utgöra grund för prövningen av frågan om skyddsåtgärder och försiktighetsmått enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Enligt förarbetena ska den prövande myndigheten också försäkra sig om att övriga hänsynsregler i balken tillämpas i verksamheten. Det gäller bl.a. produktvalsprincipen, kretsloppsprincipen och principen om hushållning med råvaror och energi. Det innebär att när det ska avgöras vad som är



bästa möjliga teknik bör bedömningen även innefatta resultatet för miljön i stort. Hänsyn bör tas också till råvaror och energiförbrukning, så att den teknik som utnyttjar mindre miljöfarliga råvaror eller exempelvis återvunna produkter eller som är energisnål kan vara bättre för miljön än en teknik som gör det möjligt att något minska utsläppen.

Hänsynsregeln om bästa möjliga teknik ska, i likhet med övriga hänsynsregler tillämpas tillsammans med skälighetsregeln som finns i 2 kap. 7 § miljöbalken. Det innebär att en avvägning ska göras med särskilt beaktande av risken för miljöpåverkan, nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått, dvs. i vilken grad risken för påverkan kan begränsas, och kostnaderna för sådana åtgärder. Efter avvägningen kan kraven jämföras med vad som ofta kallas bästa tillgängliga teknik (Best available technique, BAT).

Inom ramen för det EG-direktiv (IPPC-direktivet) som utgör en viktig grund för begreppet BAT (BMT) organiserar EU-kommissionen ett informationsutbyte om BAT för de branscher direktivet omfattar. Detta samarbete leder till s.k. ”BAT Reference Documents” (BREF-dokument) som vid publiceringen redovisar slutsatser om vad som anses vara BAT för branschen generellt sett. Dokumenten ger också information och vägledning till myndigheter i arbetet med att fastställa BAT-baserade tillståndsvillkor i enskilda ärenden. BREF-dokumentet anses dock inte vara uttömmande för att fastställa vad som är BAT utan betraktas som en av flera källor till kunskap om vad som är BAT för de olika branscherna.

Vid beredning av tillstånd för kärntekniska anläggningar ska frågor om BMT/BAT även vägas mot de grundläggande principerna i kärnsäkerhetskonventionen¹ om beprövad eller utprovad teknik. Dessa grundläggande principer har omsatts i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter, SSMFS 2008:1, om säkerhet i kärntekniska anläggningar. I 3 kap. 2 § ställs det krav på att konstruktionsprinciper och konstruktionslösningar ska vara beprövade under förhållanden som motsvarar dem som kan förekomma under den avsedda användningen i en anläggning. Om detta inte är möjligt eller rimligt ska konstruktionsprinciperna och konstruktionslösningarna vara utprovade eller utvärderade på ett sätt som visar att de har den tålighet, tillförlitlighet och driftstabilitet som behövs med hänsyn till deras funktion och betydelse för anläggningens säkerhet.

För verksamhet med strålning kan tillämpningen av BAT/BMT ingå som en del av de åtgärder som krävs i den fortlöpande optimeringen av strålskyddet som ska ske under ett tillstånds giltighetstid. Både BAT/BMT och optimering syftar till att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten



medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Gemensamt för båda principerna är även att kraven på åtgärder ska vägas mot kostnaderna för dessa.

5.8 Strålsäkerhetsmyndighetens yttranden och beslut

5.8.1 Kärntekniska anläggningar

Baserat på genomförd granskning av ansökningshandlingarna, eventuella egna utredningar och analyser samt de yttranden som inkommit i ärendet tar Strålsäkerhetsmyndigheten ställning till om verksamheten kan förväntas bli lokaliserad, utformad och bedriven på ett sådant sätt att säkerhets- och strålskyddskraven samt de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Detta ställningstagande dokumenteras i en granskningsrapport samt i ett yttrande tillsammans med skälen för myndighetens bedömning. I yttrandet ska det även ingå en bedömning av om den miljökonsekvensbeskrivning som sökanden har upprättat i ärendet uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken och om miljökonsekvensbeskrivningen har upprättats i enlighet med de förfaranderegler som anges i 6 kap. miljöbalken. I yttrandet ska det även ingå en bedömning av sökandes redovisning av hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls. Yttrandet ska även innehålla en sammanfattning av yttranden från andra organisationer och allmänheten som har inkommit i ärendet.

Om Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrker ansökan och föreslår att regeringen beviljar tillstånd enligt kärntekniklagen ska myndigheten i dessa ärenden även föreslå att regeringen beslutar om tillståndsvillkor som möjliggör fortsatt stegvis prövning fram till dess att den planerade anläggningen kan tas i rutinmässig drift. För kärntekniska anläggningar, ska beroende av ärendets art, ett eller flera av följande tillståndsvillkor föreslås:

- Att anläggningen inte får börja uppföras utan att myndigheten godkänt detta.
- Att anläggningen inte får tas i provdrift utan att myndigheten godkänt detta.
- Att anläggningen inte får tas i rutinmässig drift utan att myndigheten godkänt detta.

Yttrandet, och granskningsrapporten som ligger till grund för detta, överlämnas därefter till regeringen genom Miljödepartementet tillsammans med

- ansökan och ansökningsunderlaget



- yttranden från myndigheter, eventuella andra organisationer och allmänheten samt kommissionen i de fall ärendet berörs av artikel 37 i Euratomfördraget.

5.8.2 Komplexa icke kärntekniska anläggningar

För komplexa icke kärntekniska anläggningar som behöver prövas i flera steg ska Strålsäkerhetsmyndigheten förena tillståndsbeslut enligt strålskyddslagen med tillståndsvillkor. Dessa kan lämpligen utformas på motsvarande sätt som för kärntekniska anläggningar.

6. Prövning i flera steg mot tillståndsvillkor och föreskrifter

6.1 Principer för flerstegsprövning

Konstruktion, uppförande och drifttagning av kärntekniska anläggningar och andra komplexa anläggningar där joniserad strålning används är processer som tar lång tid att genomföra. Detsamma gäller vid större ändringar av befintliga sådana anläggningar. Beroende av anläggningstyp finns vanligen inte detaljkonstruktionsunderlagen framtagna vid ansökningstillfället. Dessutom kan tänkta konstruktionslösningar komma att förändras under tiden. Vidare kan problem uppkomma under uppförande- eller anläggningsändringsfasen som leder till att andra lösningar måste tillgripas. Det är därför nödvändigt med en stegvis prövning, vilket även rekommenderas av IAEA och dessutom är i enlighet med internationell praxis sedan lång tid. Såväl regeringens tillståndsvillkor som myndighetens föreskrifter behöver således vara utformade så att de stödjer en sådan stegvis prövning.

Med tillståndsvillkor enligt avsnitt 5 ovan och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter kommer en fortsatt prövning i samband med uppförande av nya anläggningar och tillståndspliktiga förändringar av befintliga anläggningar att bestå av följande huvudsakliga steg:

1. Granskning och beslut i fråga om godkännande av en mer utvecklad preliminär säkerhetsredovisning, än den första redovisning som bifogades tillståndsansökan, som grund för detaljkonstruktion och uppförande en ny anläggning eller tillståndspliktig ändring av en



befintlig anläggning. (Se vidare i avsnitt 6.2). Vid denna granskning kontrolleras att myndighetens föreskrifter om säkerhet, strålskydd och fysiskt skydd, och som har bäring på konstruktionen och utförandet, kommer att kunna uppfyllas.

2. Granskning av organisatoriska, personella och administrativa förutsättningar att upphandla anordningar och genomföra anläggningsarbeten i den omfattning och med den kvalitet som följer av den preliminära säkerhetsredovisning som myndigheten har godkänt. I detta steg ingår även granskning av åtgärder för fysiskt skydd under uppförandefasen. Vidare ingår granskning av preliminära planer för en framtida avveckling av anläggningen. Dessa granskningar ligger till grund för myndighetens beslut i fråga om godkännande att få börja uppföra en ny anläggning. Därefter sker en löpande uppföljning av anläggningsarbeten som del av underlagen inför ställningstaganden i påföljande steg.
3. Granskning och beslut i fråga om godkännande av en förnyad säkerhetsredovisning som återspeglar anläggningen som den har blivit byggd eller ändrad och som visar hur ställda krav har uppfyllts. I detta steg ingår även granskning av de säkerhetstekniska driftförutsättningar och instruktioner som ska vara till ledning för driftpersonalen samt granskning av provdriftprogram och granskning av program för utbildning av driftpersonalen. Dessutom ingår granskning av planer för fysiskt skydd och för beredskap att ta omhand störningar och haverier. Dessa granskningar ligger till grund för myndighetens beslut i fråga om godkännande av att ta anläggningen i provdrift. Därefter sker en löpande uppföljning av provdriften som del av underlagen inför ställningstaganden i påföljande steg.
4. Granskning och beslut i fråga om godkännande av en säkerhetsredovisning som har kompletterats med erfarenheter från provdriften, och första revisionsavställningen i de fall detta blir aktuellt. Dessutom ingår granskning av de säkerhetstekniska driftförutsättningarna och instruktioner som har kompletterats med erfarenheter från provdriften. Dessa granskningar ligger till grund för myndighetens beslut i fråga om godkännande av rutinmässig drift.

I bilaga 1, figur 4, redovisas denna flerstegsprövning översiktligt.

6.2 Särskilt om successiv säkerhetsredovisning

Säkerhetsredovisning är ett centralt begrepp för kärntekniska anläggningar världen över. Denna typ av dokument har en viktig roll i både tillståndspröv-



ningsprocessen och sedan i olika skeden från uppförande över drifttagning till driftfas och avvecklingsfas. Detta innebär också att innehållet i en säkerhetsredovisning förändras över tid. Inledningsvis med översiktlig och konceptuell information följt av en allt mer ökad grad av precisering för att innan provdrift påbörjas detaljerat visa hur gällande krav på anläggningen och dess verksamheter har uppfyllts.

Som underlag till ansökan om att få uppföra en ny anläggning behöver en första preliminär säkerhetsredovisning¹⁶ innehålla tillräckliga uppgifter för att Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna avgöra om anläggningen och dess verksamhet kan förväntas bli utformad och bedriven så att säkerhets- och strålskyddskraven samt kraven på fysiskt skydd uppfylls. Detta innebär att det behöver finnas nödvändiga redogörelser för anläggningens konstruktion och utförande samt övergripande konstruktions- och säkerhetsanalyser som sammantaget visar hur kraven uppfylls. Omfattning och detaljeringsgrad i detta skede av säkerhetsredovisningen varierar bl.a. beroende på anläggningstyp, om det är helt nya och oprövade konstruktionslösningar eller om det är beprövade lösningar.

Som underlag till ansökan om att få höja den termiska effekten i en kärnkraftsreaktor behövs ingen första preliminär säkerhetsredovisning av detta slag. Istället kan den sökande redovisa resultaten från en systematisk genomgång, värdering och analys av anläggningens befintliga säkerhetsredovisning med avseende på effekthöjningens säkerhets- och strålskyddspåverkan. Denna redovisning och analys behöver ha sådan omfattning att Strålsäkerhetsmyndigheten kan göra en första välgrundad bedömning av effekthöjningens påverkan på säkerhet och strålskydd.

När tillstånd har beslutats gäller enligt 4 kap. 2 § i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter SSMFS 2008:1 att innan en anläggning får uppföras och innan större ombyggnader eller större ändringar av en befintlig anläggning får genomföras ska en preliminär säkerhetsredovisning sammanställas. Innan provdrift av anläggningen får påbörjas ska säkerhetsredovisningen förnyas så att den avspeglar anläggningen som den är byggd. Innan anläggningen därefter får tas i rutinmässig drift ska säkerhetsredovisningen kompletteras med beaktande av erfarenheter från provdriften.

Såväl den preliminära säkerhetsredovisningen som den förnyade och den kompletterade säkerhetsredovisningen ska i varje skede vara säkerhetsgrans-

¹⁶ I vissa länder benämns denna första preliminära säkerhetsredovisning ”Licensing Preliminary Safety Analysis Report” (LPSAR) eller ”Pre-Construction Safety Analysis Report” (PCSAR).



kad enligt 4 kap. 3 § SSMFS 2008:1 samt vara prövad och godkänd av Strålsäkerhetsmyndigheten. Säkerhetsredovisningen ska därefter hållas aktuell.

Enligt 4 kap. 2 § SSMFS 2008:1 gäller vidare att en säkerhetsredovisning sammantaget ska visa hur anläggningens säkerhet är anordnad för att skydda människors hälsa och miljön mot radiologiska olyckor. Redovisningen ska avspegla anläggningen som den är byggd, analyserad och verifierad samt visa hur gällande krav på dess konstruktion, funktion, organisation och verksamhet är uppfyllda.¹⁷.

Säkerhetsredovisningen ska minst omfatta den information som framgår av bilaga 2 till föreskrifterna samt de säkerhetstekniska driftförutsättningarna som anges i 5 kap. 1 § SSMFS 2008:1. Till bilagan finns omfattande allmänna råd om uppgifter som bör ingå i redovisningen. Förändringar i anläggningen ska värderas utifrån de förhållanden som är angivna i säkerhetsredovisningen.

Närmare bestämmelser om säkerhetsredovisning för slutförvaring av kärnämne och kärnavfall finns i Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter (SSMFS 2008:21) om säkerhet vid slutförvaring av kärnämne och kärnavfall.

7. Principer för organisation och bemanning

Hur beredningen av ett tillståndsärende organiseras och bemannas avgörs från fall till fall och beror på ärendets art och omfattning. Utgångspunkten är dokumenten Arbetsordning för Strålsäkerhetsmyndigheten och Beredningsordning för Strålsäkerhetsmyndigheten.

För att tillståndsärendet ska kunna handläggas effektivt bör det så tidigt som möjligt skapas en aktivitet i myndighetens verksamhetsplanering för att planera och förbereda beredningen av tillståndsärendet. Aktivitetsansvarig utför en första planering av granskningens omfattning och inriktning. Planeringen utförs i samverkan med berörda enhetschefer och medarbetare med kompetens inom de fackdiscipliner som kommer beröras. Beroende på hur

¹⁷ Gällande krav framgår av tillämpliga föreskrifter och tillståndsvillkor samt de regler, exempelvis industristandarder, som tillståndshavaren därutöver tillämpar för anläggningen.



lång tid som förflyter innan tillståndsansökan lämnas in kan planeringen behöva uppdateras för att successivt öka detaljeringsgraden.

Syftet med planen för tillståndsärendets beredning är bland annat att säkerställa att alla berörda enheter har en gemensam bild av hur beredningen ska genomföras. Planen ska:

- Besvara principiella frågor som tillståndsprovningens inriktning, granskningsstrategi och kravtolkning.
- Ange former för styrning, ledning och uppföljning av granskningsarbetet.
- Beskriva bemanning av, och arbetsformer för, granskningsgrupper.
- Beskriva roller, mandat och uppgifter.

En allsidig beredning av ärenden som rör tillstånd för kärntekniska anläggningar eller andra komplexa anläggningar förutsätter vanligtvis att flera av myndighetens avdelningar och enheter involveras. Av detta följer att projektarbetsformen med fördel tillämpas.. Detta gäller såväl vid beredning av tillstånd som Strålsäkerhetsmyndigheten eller regeringen beslutar som i efterföljande faser vid prövning av tillståndsvillkor. Val av projektform avgörs av ärendets karaktär och omfattning, och kan vara ett projekt linjen eller ett avdelningsövergripande projekt.

Projekten ska ledas av en projektledare. Projektgrupperna ska sättas samman med de fackkompetenser som behövs för att få tillräcklig belysning av de strålsäkerhets- och miljöbalksfrågor som är aktuella, och för att leva upp till myndighetens skyldighet att säkerställa att ett ärende är tillräckligt väl utrett i enlighet med kraven i beredningsordningen. Beroende av ärendets art och omfattning ska även styr- och referensgrupper inrättas.

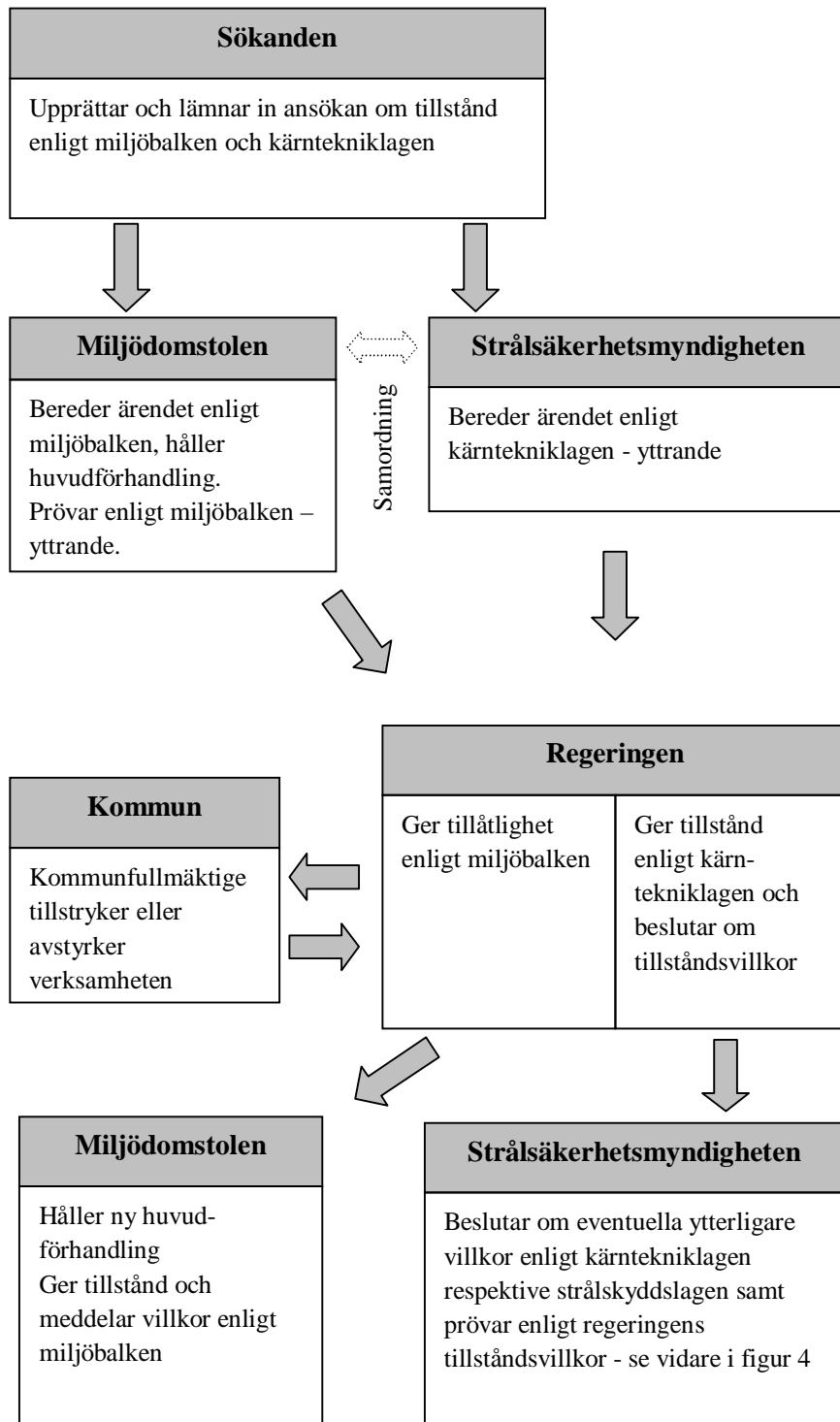
Allokering av resurser till ärendeberedningsprojekten sker genom SSM:s verksamhetsplaneringsprocess. Vid genomförandet fungerar planen för tillståndsärendets beredning som ett kontrakt mellan linjeorganisationen och projektledaren. Eftersom det ligger i tillståndsberedningens och tillståndsprovningens natur att dessa arbeten kan bli mer eller mindre omfattande än planerat beroende av underlagens kvalitet och riktighet samt andra omständigheter, är det en viktig uppgift för styrgruppen att följa projektet och fatta beslut om förändring av tidsplan och resursallokering samt åtgärder som behöver vidtas för att komma till rätta med andra problem som dyker upp under arbetets gång och som inte kan lösas inom projektgruppen.

Projektgruppernas sammansättning kommer att behöva förändras över tid för att anpassas till de uppgifter som ingår i tillståndsberedningsfasen och respektive steg vid prövning av tillståndsvillkor enligt avsnitt 6.1. ovan.



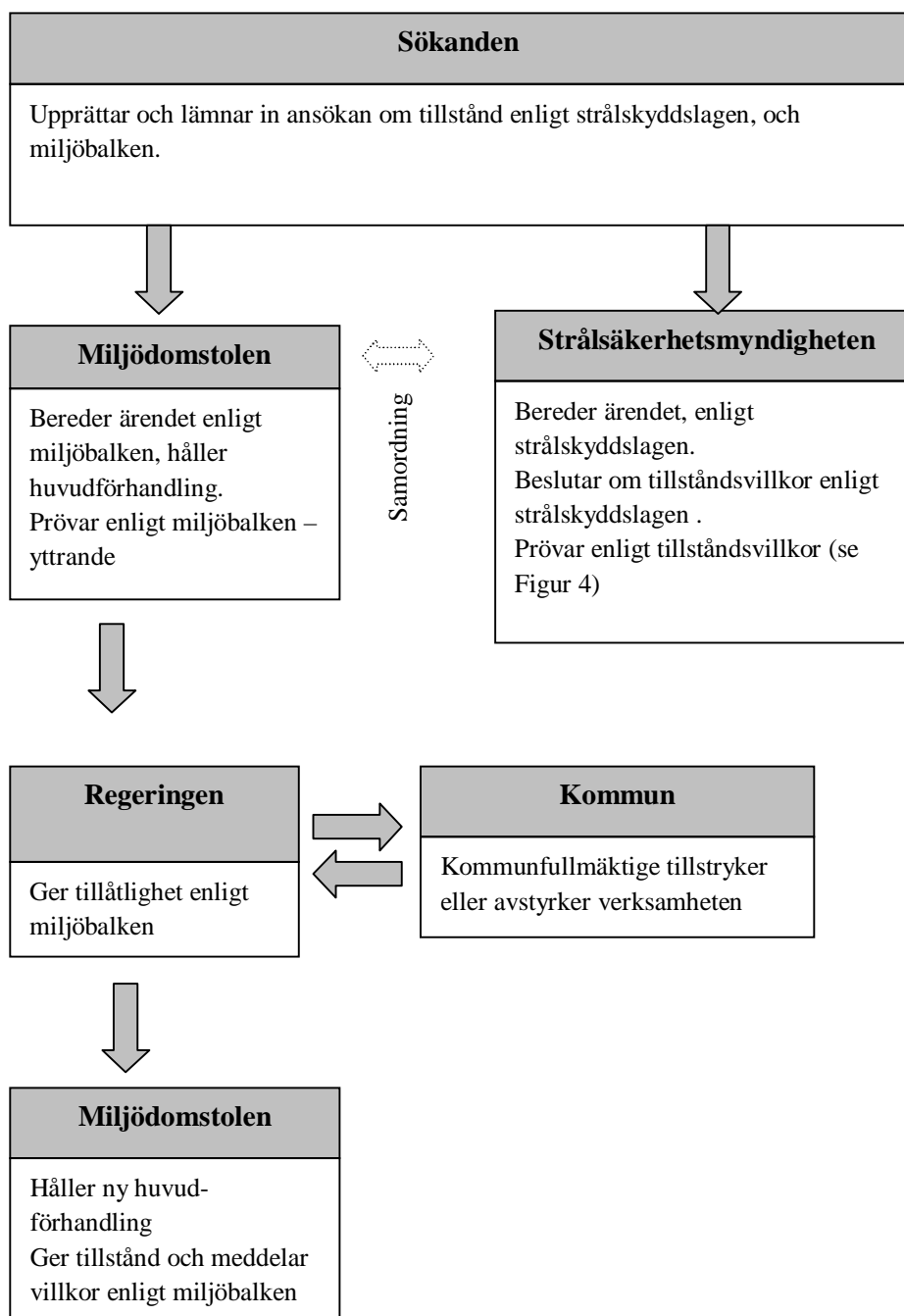
Bilaga 1

Figur 1 - Översiktlig beskrivning av tillståndprocess för en ny kärnteknisk anläggning



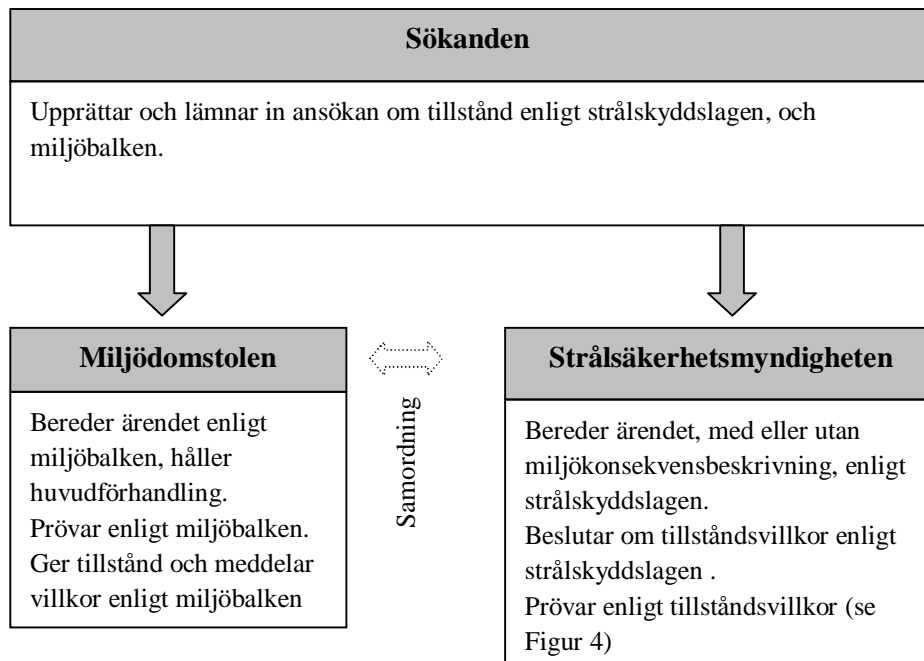


Figur 2 - Översiktlig beskrivning av tillståndsprocess för en ny icke-kärnteknisk anläggning med prövning enligt strålskyddslagen samt miljöprövning och tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken





Figur 3 - Översiktlig beskrivning av tillståndsprocess för en ny icke-kärnteknisk anläggning med prövning enligt strålskyddslagen samt miljöprövning men utan tillåtighetsprövning enligt miljöbalken





Figur 4 - Översiktlig beskrivning av processen med prövning mot föreskrifter och tillståndsvillkor i flera steg - nya anläggningar och tillståndspliktiga ändringar av befintliga anläggningar för kärnteknisk verksamhet och för komplexa icke kärntekniska verksamheter där joniserande strålning förekommer

