

Seminarium om

Den rättsliga vägen fram till ett beslut

Ett 80-tals personer samlades i maj 2011 till Kärnavfallsrådets seminarium i Näringslivets hus i Stockholm. Deltagarna fick en genomgång om hur den rättsliga processen av SKB:s ansökan om att få uppföra, inneha och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle i Östhammar samt en inkapslingsanläggning i Oskarshamn kommer att se ut i praktiken.

Vägen fram till det slutgiltiga beslutet om SKB ska få bygga ett slutförvar i Östhammar och en inkapslingsanläggning i Oskarshamn kommer att bli fylld av olika tekniska och miljömässiga överväganden. För att alla som är intresserad av frågan bättre ska kunna förstå vem som kommer att fatta de olika besluten under processens gång arrangerade Kärnavfallsrådet i mitten av maj ett seminarium med ett 80-tal besökare. Även frågan om hur den som är missnöjd med ett beslut ska göra för att överklaga väckt ett stort intresse under seminariet.

Huvudtalare var Ulf Bjällås, tidigare hovrättslagman och ordförande i Miljööverdomstolen, och Ingvar Persson, tidigare chefsjurist på Statens Kärnkraftinspektion och sakkunnig i Kärnavfallsrådet.

Tillsammans gick de lugnt och metodiskt igenom alla steg som måste vara uppfyllda för att ett slutgiltigt beslut ska kunna fattas.

Bygger på tre olika lagar

I grunden bygger den juridiska processen om ett eventuellt slutförvar på tre olika lagar. Dessa är Miljöbalken (1998:808), Lagen om kärnteknisk verksamhet (1984:3) och Strålskyddslagen (1988:220). I Miljödomstolen kommer ansökan att prövas enligt miljöbalken, hos Strålsäkerhetsmyndigheten enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen. Dessutom kommer en kommunal process att pågå parallellt där bland annat frågan om bygglov enligt plan- och bygglagen kommer att prövas med utgångspunkt i den detaljplan som



Hela den juridiska hanteringen som krävs innan regeringen kan fatta det avgörande beslutet om ett förvar av kärnbränsle genomlystes under seminariet.



Ulf Bjällås, tidigare hovrättslagman och ordförande i Miljööverdomstolen, var en av dem som guidade bland paragraferna under seminariet.

kommunen tagit för området där slutförvaret ska lokaliseras.

En förutsättning för att ansökan ska kunna prövas i miljödomstolen är att den miljökonsekvensutredning (MKB) som SKB har tagit fram uppfyller de krav som finns i miljöbalken. MKB:n är central i ansökningsprocessen och en godkänd sådan är en förutsättning för att en ansökan ska kunna prövas i miljödomstolen enligt miljöbalken. En godkänd MKB är även ett villkor för att regeringen ska kunna göra en prövning enligt kärntekniklagen. I MKB:n ska alla direkta och indirekta effekter på människors hälsa och miljö finnas beskrivna. Den ska bland annat innehålla en redogörelse av hur samrådet med olika intressenter har bedrivits och en utförlig analys av alternativa platser och metoder. Finner miljödomstolen att MKB:n inte uppfyller lagkraven kan domstolen besluta att SKB måste komplettera denna. I sista hand kan domstolen besluta att ansökan helt ska avvisas om MKB:n inte uppfyller miljöbalkens krav.

Strålsäkerhetsmyndigheten är den expertmyndighet som ska granska alla aspekter som har med strålsäkerhet att göra och deras slutsatser kommer att ha en stor betydelse för den fortsatta processen. Myndigheten får, som ett av underlagen i sin granskning, ta del av en internationell utredning som på myndighetens uppdrag kommer att utföras av Nuclear Energy Agency (NEA), ett organ knutet till OECD med ansvar för kärntekniska frågor.

Olika intressen vägs samman

Innan tillståndsansökan kan prövas i miljödomstolen ska regeringen pröva tillåtligheten av slutförvaret och inkapslingsanläggningen. Regeringens tillåtlighetsprövning innebär att olika samhällsintressen och enskilda intressen vägs samman för att den bästa lösningen ska kunna nås.

För att regeringen ska kunna besluta om tillåtlighet måste kommunfullmäktige i den kommun som anläggningen ska lokaliseras till har tillstyrkt denna – det så kallade kommunala vetot. Detta gäller beträffande såväl inkapslingsanläggningen i Oskarshamn som slutför-

varet i Östhammar. Undantaget är om det från nationell synpunkt anses vara synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Om så är fallet kan regeringen under vissa förutsättningar besluta om tillåtlighet trots att kommunfullmäktige avstyrkt verksamheten. Detta gäller dock enbart beträffande slutförvaret av använt kärnbränsle.

Om regeringen har gett tillåtlighet till verksamheten lämnas ärendet åter till miljödomstolen för beslut om tillstånd enligt miljöbalken.

Samordnad prövning

Beslut om tillstånd enligt kärntekniklagen tas av regeringen i särskild ordning. I förarbetena till kärntekniklagen förutsätts det dock att regeringens prövning enligt kärntekniklagen sker samordnat med miljödomstolens prövning enligt miljöbalken.

En skillnad mellan Miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndighetens granskning är att Miljödomstolen bygger sin prövning på miljöbalken och den därför har ett bredare angreppssätt. Bland annat kräver miljöbalken att alla konsekvenser som en anläggning ger upphov till ska beaktas. I Östhammar är det därför troligt att transporter och bullerfrågor kommer att bli föremål för behandling. Strålsäkerhetsmyndighetens prövning enligt kärntekniklagen är mer inriktad på säkerhets- och strålskyddsfrågor.

En fråga som intresserade flera av åhörarna var vem som kan överklaga olika beslut under processens gång. Enligt Ulf Bjällås och Ingvar Persson är det alla som domen eller beslutet angår. Rätt att överklaga har bland andra också en ideell förening eller en annan juridisk person som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen. Regeringens beslut att bifalla SKB:s ansökan kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen. Miljödomstolens tillståndsbeslut kan överklagas till Miljööverdomstolen. Ett överklagande kan gälla till exempel villkoren för tillståndet, men även formella frågor kring handläggningen av bland annat MKB:n kan bli föremål för överklaganden.

En fråga som intresserade flera av åhörarna var vem som kan överklaga olika beslut under processens gång.

Alternativen sitter ofta på undantag

En komplett miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla en redogörelse av alternativa lösningar. Tanken är att en projektör medvetet och systematiskt ska söka efter olika sätt att uppfylla ett projekts syfte. Eric Markus, forskare inom alternativhantering berättade på seminariet om de tio vanligaste fallgroparna.

Det finns ett ökat intresse för de alternativa lösningar som enligt miljöbalken måste finnas med i en godkänd MKB. En projektörs uppgift är att undersöka vilka lösningar som bäst kan uppfylla ett projekts mål och syfte.

Till Kärnavfallsrådets seminarium om tillståndsprövningen hade Eric Markus, adjunkt i fysisk planering på Blekinge Tekniska Högskola, bjudits in för att diskutera alternativhantering inom miljökonsekvensbeskrivningar. I sin forskning har han studerat ett stort antal projekt både i Sverige och utomlands och har därmed kunskaper som är överförbara på SKB:s planerade slutförvar av använt kärnbränsle.



En godkänd MKB med tydligt redovisade alternativ är måste för att ett projekt ska få godkänt. Eric Markus berättade om tio vanligaste fallgroparna som ska vara med i en godkänd MKB.

Ska finnas ett nollalternativ

Eric Markus betonade vikten av att projektets syfte finns med vid framtagande av alternativ. Bland annat ska det i varje MKB finnas ett nollalternativ som beskriver vad som händer om man inte gör någonting alls. Det är av naturliga skäl inte det som en projektör vill förverkliga utan ska finnas med som en referens. Men alternativ kan även vara ett ifrågasättande av hela idén eller ett radikalt annorlunda sätt att lösa ett problem.

– När företaget Nordsteam ansökte om att få dra en gasledning från Ryssland till Tyskland på Östersjöns botten hade ett alternativ kunnat vara att diskutera hela Västeuropas energianvändning.

På samma sätt kunde den som gjorde en MKB för Öresundsbron ha funderat på vilket syftet som fanns bakom projektet.

– Lösningarna blir förmodligen annorlunda för den som har som fokus att hitta sätt att transportera människor och gods mellan länderna jämfört med den som har som mål att skapa en ökad integration i Öresundsregionen.

Att skapa goda alternativ är dock svårt och den som inte vill ha sitt projekt ifrågasatt kan anstränga sig för att göra alla andra lösningar än den egna mindre attraktiva. Eric Markus beskrev de tio vanligaste problemen med alternativhantering.

Ett av problemen är, enligt Eric Markus, att många projekt har så smal måldefinition att det bara finns ett möjligt alternativ. Ska man bygga en bro från Malmö till Köpenhamn som både ska rymma en motorväg och tågspår är lösningen just den Öresundsbron som sedan kom att byggas.

Ett annat problem är att projektets mål skapas för att rättfärdiga det framlagda förslaget. Alternativen analyseras men inte det fastslagna målet. Eller så sätter projektören ihop en paket där problem och lösning blir oskiljbara enheter.

Alternativen kommer ofta sent

Eric Markus påpekade även att framlagda alternativ ibland görs mindre attraktiva eller intressanta. Men det kan även handla om att låta slumpmässiga kriterier styra bedömningen av alternativen.

Samhällets sektorindelning kan få till följd att man ogärna lägger fram alternativ som ligger vid sidan om det egna området. En flygoperatör kommer sannolikt inte att verka för en lösning som bygger på tågtrafik.

Dessutom kommer alternativen, enligt Eric Markus, ofta in så sent i processen att de i praktiken inte kan bli ett rimligt alternativ. Eller som i fallet med Öresundsbron, när bron väl var byggd blev Citybanan ett måste och vidare skapas en lång kedja av olika projekt som kan motiveras av de tidigare lösningarna.

– Tanken med att ha med alternativ i en MKB är att tvinga den sökande att tänka en gång till. Att lösningarna inte alltid fungerar i praktiken är en annan sak, avslutade Eric Markus.

LÄS MER

I rapporten "Tillståndsprövning enligt miljöbalken och kärntekniklagen – av ett slutförvar för använt kärnbränsle" beskriver juristerna Ulf Bjällås och Ingvar Persson hur tillståndsprövningen kommer att gå till. Rapporten finns att ladda ner på Kärnavfallsrådets hemsida: www.karnavfallsradet.se och kan även beställas hos karnavfallsradet@environment.ministry.se.

Kontakter hos Kärnavfallsrådet:

Holmfrídur Bjarnadóttir, kanslichef, tel 08 - 405 27 28

Peter Andersson, kanslisekreterare, tel 08 - 405 20 94

Karolina Brogan, biträdande sekreterare, tel 08 - 405 24 37

KÄRNAVFALLSRÅDET
Swedish National Council for Nuclear Waste