

KASAM

STATENS RÅD FÖR
KÄRNAVFALLSFRÅGOR
National Council for Nuclear Waste



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR



Slutförvaring av använt kärnbränsle

Regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen

Rapport från ett KASAM-seminarium den 15 november 2006.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Statens råd för kärnavfalls-
frågor (KASAM) M 1992:A

Slutförvaring av använt kärnbränsle

Regelsystem och olika aktörers
roller under beslutsprocessen

Rapport från ett KASAM-seminarium den 15 november 2006

KASAM (Statens råd för kärnavfallsfrågor; M 1992:A)
Miljödepartementet
Kv. Spektern, 103 33 Stockholm
Tel: 08-405 24 37; Fax: 08-20 10 66; www.kasam.org

Rapporten kan beställas från KASAM:s kansli
kasam@environment.ministry.se

Omslag: Miljöinformation AB
Foto: Janne Olander, Pix Gallery
Redigering: Annika Olofsdotter

EDITA VÄSTRA AROS
Stockholm 2006
ISSN 1653-820 X

Innehåll

Varför ett seminarium om beslutsprocessen?	5
Några bakgrundsfakta	9
Förutsättningar och villkor för tillstånd	11
Miljöbalken	12
Kärntekniklagen	14
Strålskyddslagen	14
FUD-programmens betydelse	14
Hur ansökningar prövas	17
Illustration av prövningsrätten	17
Miljödomstolen, Margaretha Bengtsson	18
Statens kärnkraftinspektion, SKI	19
Regeringens handläggning	19
Om regeringens beslut överprövas	20
Kritiska synpunkter på SKB:s ansökansprocess	21
Jonas Ebbessons och Peggy Lermans kritik	21
Myndigheternas kommentarer	23
Ändamål eller projektmål?	
Peggy Lerman, Lagtolken AB	27
Miljökonsekvensbeskrivningar, Staffan Westerlund, Uppsala universitet	29
Lärdomar från andra stora infrastruktur- och anläggningsprojekt, Urban Strandberg, Göteborgs universitet	33
Frågor, svar och diskussion	37
Reflektioner från kommunperspektiv, Krister Hallberg	55
KASAM:s syn på kvarstående oklarheter	59

Varför ett seminarium om beslutsprocessen?

I november 2006 lämnade Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, in en ansökan enligt kärntekniklagen¹ om tillstånd att anlägga en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle i Oskarshamn. Bolaget har planer på att under år 2009 ansöka om tillstånd att också anlägga ett slutförvar.

Det ställs många frågor kring hur det går till att fatta beslut om tillstånd att bygga dessa anläggningar. Vilka lagar ska tillämpas, innehåller de lämpliga bestämmelser och strider möjligen bestämmelser i olika lagar mot varandra? Var står vi idag när det gäller denna s.k. beslutsprocess?

I och med att miljöbalken² trädde i kraft 1999 blev det tydligare hur handläggningen av ansökan om kärnavfallsanläggningar ska gå till. Men en del oklarheter kan finnas kvar. Det kan också finnas olika åsikter om hur reglerna i miljöbalken ska tolkas för att rätt avspegla bestämmelserna i EU-direktiv och internationella konventioner.

KASAM:s seminarium den 15 november 2006 syftade därför till att beskriva regelsystemet och vilka roller olika aktörer har under beslutsprocessen. Ett annat mål med seminariet var att identifiera eventuella oklarheter under denna beslutsprocess. En ytterligare fråga av intresse var att diskutera det sätt som underlaget till ett framtida beslut tas fram på.

Seminariet tog upp den beslutsprocess som täcker tiden och händelseförloppet från det att ansökan lämnats in fram till det att regeringen fattar beslut om att godkänna eller avslå ansökan.

Tonvikten låg på de rättsliga aspekterna. Frågorna belystes av Margaretha Bengtsson, miljøråd vid miljödomstolen i Stockholm, Jonas Ebbesson, professor i miljörett vid Stockholms universitet, Peggy Lerman, Lagtolken AB och Staffan Westerlund, professor i

¹ Lag (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

² Miljöbalk (1998:808).

miljörätt vid Uppsala universitet. Urban Strandberg, docent i statsvetenskap vid Centrum för forskning kring offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet redogjorde dessutom för lärdomar som kan dras från hur andra större infrastruktur- och anläggningsprojekt genomförts.

Denna skrift är en sammanställning av huvudpunkter som kom i fokus för diskussionen vid seminariet. Den bygger också på viss kompletterande information som är hämtad från PM som föredragshållarna lämnat till KASAM³. Ett urval av frågor och svar som togs upp under seminariet redovisas också.

Det bör betonas att texten speglar frågeställningar och uppfattningar som fördes fram vid seminariet, men inte gör anspråk på att ge en fullständig information om de sakfrågor som behandlas. KASAM hoppas att texten fungerar som en lättillgänglig information om den beslutsprocess som frågan om kärnavfallets hantering nu går in i.

Först tecknas kort bakgrunden till dagens situation med en ansökan från SKB om tillstånd att bygga en inkapslingsanläggning. Under rubriken *Förutsättningar och villkor för tillstånd* redovisas viktigare lagregler som ska tillämpas. Avsnittet *Hur ansökningar prövas* innehåller översiktlig information om arbetet inom de myndigheter som ska ta ställning till ansökningar enligt olika regler. Under rubriken *Kritiska synpunkter* på SKB:s ansökansprocess redovisas den kritik som framfördes vid seminariet av Jonas Ebbesson och Peggy Lerman mot att SKB har valt att ansöka om tillstånd för inkapslingsanläggningen före slutförvaret. Vid seminariet initierade Peggy Lerman en diskussion om vikten av att skilja mellan *ändamål* och *projekt mål* och Staffan Westerlund en diskussion om innebörden av reglerna om *miljökonsekvensbeskrivningar*. Vidare redovisade Urban Strandberg lärdomar som kan dras från när *andra stora infrastruktur- och anläggningsprojekt* genomförts, och Krister Hallberg gav några *reflektioner från ett kommunperspektiv*. Huvudinnehållet i dessa fyra presentationer återfinns i särskilda avsnitt.

³ Dessa handlingar finns tillgängliga på KASAM webbplats (www.kasam.org)

I avsnittet *Frågor, svar och diskussion* återges innehållet i de diskussionspass som förekom vid seminariet. Avsnittet är uppbyggt kring följande teman:

- Kommunrelaterade frågor
- Samordning, myndigheternas roller och beslutsprocessen
- Bästa möjliga teknik, bästa plats, miljöbalken och kärntekniklagen
- Prövningsram och ändamål
- EG:s MKB-direktiv och svensk lagstiftning
- Samrådsförfarandet när en miljökonsekvensbeskrivning tas fram
- SKB:s ansökan om inkapslingsanläggning.

Sist redovisar KASAM slutsatsen att ett antal frågor med anknytning till den beslutsprocess som nu inletts behöver belysas ytterligare. Det rör sig om frågor inom följande områden:

- Samordnad regeringsprövning
- Varierande användningar av vissa begrepp
- Ändamålet
- Miljödomstolsprövningen.

Några bakgrundsfakta

Som nämndes inledningsvis har Svensk Kärnbränslehantering AB, SKB, i november 2006 ansökt om tillstånd enligt kärntekniklagen att bygga en inkapslingsanläggning. Enligt ansökan ska inkapslingsanläggningen förläggas i nära anslutning till mellanlagret för använt kärnbränsle, Clab, som ligger vid kärnkraftverket i Oskarshamn. Ansökan gäller också de tillstånd som behövs för att integrera driften av inkapslingsanläggningen och Clab med varandra. Till ansökan hör en miljökonsekvensbeskrivning, MKB. Ansökan är inlämnad till SKI, men det är regeringen som slutligt avgör om ansökan ska bifallas eller inte.

Inkapslingsanläggningen är ett led i det system för slutförvaring av använt kärnbränsle som SKB planerar. I systemet ska också ett slutförvar ingå. Den metod för slutförvaring som SKB planerar att använda benämns KBS-3. För att anlägga både en inkapslingsanläggning och ett slutförvar för använt kärnbränsle krävs tillstånd enligt två lagar, kärntekniklagen och miljöbalken. Bolaget planerar att lämna in de ytterligare ansökningar som behövs enligt dessa lagar i slutet av år 2009. I praktiken blir det en fråga om dels en ansökan enligt kärntekniklagen om att anlägga ett slutförvar för använt kärnbränsle i antingen Oskarshamn eller Östhammar⁴, dels ansökningar enligt miljöbalken för inkapslingsanläggningen och slutförvaret. Ansökningar enligt kärntekniklagen lämnas till SKI och ansökningar enligt miljöbalken till miljödomstolen.

Samtliga ansökningar ska innehålla en MKB. SKB har aviserat att den MKB som fogades till ansökan i november 2006 om inkapslingsanläggningen kommer att ”kompletteras” i samband med att övriga ansökningar lämnas in 2009. En fullständig MKB för slutförvarssystemet i sin helhet planeras alltså att finnas först vid denna tidpunkt.

⁴ Slutförvaret planeras att lokaliseras till antingen i närheten av Oskarshamns kärnkraftverk (Laxemar-området) eller nära Forsmarks kärnkraftverk i Östhammars kommun.

Ansökningarna ska ses mot bakgrund av de parallella undersökningar av berggrunden som SKB har gjort sedan år 2002 i ett område nära Forsmarks kärnkraftverk i Östhammars kommun och i ett annat område nära kärnkraftverket i Oskarshamn.

Fullmäktige i de båda kommunerna har ställt sig positiva till att undersökningarna genomförs. Valet av de två platserna utgör resultatet av förstudier som SKB bedrev i åtta kommuner under 1990-talet (Storuman, Malå, Tierp, Östhammar, Nyköping, Hultsfred och Oskarshamn)⁵.

⁵ För en översikt av skeendet kan hänvisas till KASAM:s rapport om Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004 s. 79-135 samt där angivna källor och litteratur.

Förutsättningar och villkor för tillstånd

Det är regeringens sak att fatta de avgörande besluten om anläggningarna. Men först bereds ärendena av miljödomstol och Statens kärnkraftinspektion, SKI. Dessa ska föreslå för regeringen hur den bör besluta utifrån bestämmelserna i miljöbalken respektive kärntekniklagen. Ett regeringsbeslut enligt miljöbalken gäller tillåtlighet av verksamheten med utgångspunkt från balkens övergripande mål och allmänna hänsynsregler. Beslut enligt kärntekniklagen handlar däremot om att utifrån främst säkerhetsaspekter ge tillstånd till verksamheten. Regeringen kan i bägge besluten ställa övergripande villkor för verksamheten. Miljödomstolen och SKI beslutar i sin tur om de detaljerade villkoren.

Regeringens prövning av tillåtligheten gäller alltså om det är lämpligt att driva verksamheter som ”utgör viktiga samhällsintressen samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.” (Prop. 1997/98:45 del I s. 436.)

Miljödomstolens och SKI:s handläggning av ärendena är formellt sett helt fristående från varandra. Men det framgår av förarbetena till de två lagkomplexen att regeringskansliet ska samordna ärendena och att regeringen ska fatta beslut om bägge vid samma tillfälle. Det är alltså fråga om två olika beslutsprocesser som är olika utformade, löper parallellt och kräver en samordning för att regeringen ska kunna ta ställning till den övergripande frågan om ansökningarna ska godkännas eller inte.

I nästa avsnitt beskrivs huvudinnehållet i de bestämmelser i miljöbalken, kärntekniklagen och strålskyddslagen⁶ som ska tillämpas i detta sammanhang. Det finns också bestämmelser i andra

⁶ Strålskyddslagen (1988:220).

lagar, bl.a. i plan- och bygglagen⁷, men de behandlas inte i denna skrift. Frågan om SKB:s s.k. FUD-program tas också upp: vilken rättslig innebörd har de beslut som regeringen fattat i samband med att FUD-programmen rapporterats?

Miljöbalken

MB 1:1. ”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.”

Miljöbalkens övergripande mål är viktiga för frågan om ett slutförvar. De är relevanta för att de allmänna hänsynsreglerna i balkens kapitel 2 ska kunna tillämpas och för att beslutsunderlaget och miljökonsekvensbeskrivningarna, MKB, ska kunna bedömas.

De allmänna hänsynsreglerna är formulerade så att de ska täcka ett stort antal verksamheter, alltifrån mindre hemmaföretag och bensinstationer till stora industrianläggningar, liksom det aktuella slutförvaret för kärnavfall. Här läggs krav på att den som utövar verksamheten ska redovisa hur hänsynsreglerna uppfylls. Det är alltså SKB som ska visa hur kraven ska klaras, och hur osäkerheter och risker hanteras. Verksamhetsutövaren ska också utföra skyddsåtgärder, iaktta begränsningar och vidta försiktighetsmått som behövs för att förebygga, förhindra eller motverka skada och olägenhet för människors hälsa och miljön. För att klara detta ska bästa möjliga teknik användas (MB 2:3). Jonas Ebbesson, professor i miljörett vid Stockholms universitet förtydligar vid seminariet:

– Utifrån miljöbalkens krav betyder det att tekniken ska vara industriellt möjlig att använda i branschen. Däremot krävs inte att utövaren använder teknik som är på experimentstadiet eller att utövaren tar fram och utvecklar *ny* teknik. Men det finns en möjlighet att besluta om provotid för att sökanden under en period ska utreda möjligheten att tillämpa en viss teknik. Utgångspunkten för slutförvaret är hursomhelst att om det finns en bättre teknik än KBS-3-metoden i världen, så ska inte tillstånd ges till KBS-3. Han

⁷ Plan- och bygglagen (1987:10).

tillägger att det dock måste göras en rimlighetsavvägning mellan nyttan av att använda en bättre teknik och de merkostnader detta kan innebära, men att det i fråga om slutförvar inte skulle bli aktuellt att sänka kravnivån utifrån en sådan avvägning.

Var en anläggning ska förläggas har också betydelse. Enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska plats väljas ”som är lämplig med hänsyn till att ändamålet skall kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.”(MB 2:6).

– Det finns alltså inget giltigt skäl att ge tillstånd till en miljöfarlig verksamhet på en plats så länge det finns en annan plats som ur miljö- och hälsosynpunkt är bättre, understryker Ebbesson. Liksom när det gäller valet av teknik, kan kravet på att välja bästa möjliga plats frångås om platsen skulle medföra en merkostnad som inte anses rimlig i förhållande till marginalnyttan jämfört med en annan plats. För små verksamheter blir den geografiska avgränsningen av vilka platser som bör beaktas mindre än för större verksamheter. Balkens mål om hållbar utveckling och hänsyn till kommande generationers intressen har också betydelse för såväl alternativunderlaget i MKB:n som för bedömningen av plats.

Han säger att när regeringen bedömer vad som är en lämplig plats för slutförvaret ska den utgå från hela Sveriges territorium. Det finns inget rättsligt stöd för att begränsa val av plats till de områden där kommuninvånarna accepterar ett slutförvar. Ingen kommun har heller rätt till slutförvaret.

– Om det finns en plats som är ”bättre” ur geologiskt, miljömässigt, tekniskt och hälsomässigt perspektiv än Forsmark och Oskarshamn ska denna plats väljas och det är verksamhetsutövarens ansvar, alltså SKB:s, att i MKB:n redovisa varför man valt bort andra platser än de nu aktuella. Om redovisningen inte är tillräckligt uttömmande, är inte beslutsunderlaget godtagbart. Detta kan medföra att kompletteringar måste göras eller att SKB nekas tillstånd.

I miljöbalken finns också en stoppregel som innebär att verksamhetsutövaren inte nödvändigtvis får tillstånd trots att den bästa möjliga tekniken och en lämplig plats har valts. Stoppreglen ska tillämpas om den bästa möjliga tekniken ändå inte anses vara tillräckligt säker. Riskerna för att människors hälsa eller att miljön ska komma till skada kan vara alltför påtagliga. I undantagsfall kan tillståndet ändå beviljas, men då av ”särskilda skäl” eller för att verksamheten är av ”synnerlig betydelse från allmän synpunkt” (MB 2:10).

– Om det förslagna slutförvaret med KBS-3-metoden, trots att den anses vara den bästa möjliga tekniken, medför mycket stora miljö- och hälsorisker för omgivningen kan ansökan om tillstånd enligt miljöbalken avslås.

Kärntekniklagen

I kärntekniklagen finns grundläggande bestämmelser om kärnsäkerhet. Lagen ställer krav på att utövaren uppfyller Sveriges förpliktelser när det gäller att exempelvis förhindra spridning av kärnvapen. Den ställer också krav på att den tekniska säkerheten vid kärntekniska verksamheter upprätthålls.

Kärntekniklagen ger SKI och regeringen möjligheter att ställa högre krav på användning av ”bästa möjliga teknik” än vad som är möjligt enligt miljöbalken. Som framgått av redogörelsen för balken ställer denna krav på att bästa möjliga befintliga teknik ska användas, medan SKI, om man anser att det behövs av säkerhetsskäl, kan kräva att sökanden (i detta fall SKB) utvecklar och tar fram en viss teknik som inte finns tillgänglig idag.

Strålskyddslagen

Strålskyddslagen reglerar viss hantering med strålningsrisk, bland annat hantering av radioaktivt avfall. När tillstånd ges enligt kärntekniklagen behövs inte tillstånd enligt strålskyddslagen, men SSI ska bestämma vilka villkor som behövs för strålskyddet.

FUD-programmens betydelse

Enligt kärntekniklagen ska kärnkraftindustrin ta fram program för en allsidig forsknings- och utvecklingsverksamhet. SKB ska demonstrera olika metoder för att hantera och slutförvara kärnavfallet. Detta har gjorts i s.k. FUD-program som sedan 1986 redovisats i form av rapporter till regeringen som låtit SKI och KASAM granska och utvärdera dem. Utifrån rapporterna har sedan regeringen godkänt SKB:s program. I anslutning till sina beslut har regeringen gjort åtskilliga uttalanden om inriktningen på SKB:s arbete.

Av särskilt intresse är uttalandet som gjordes i ett beslut 2001:

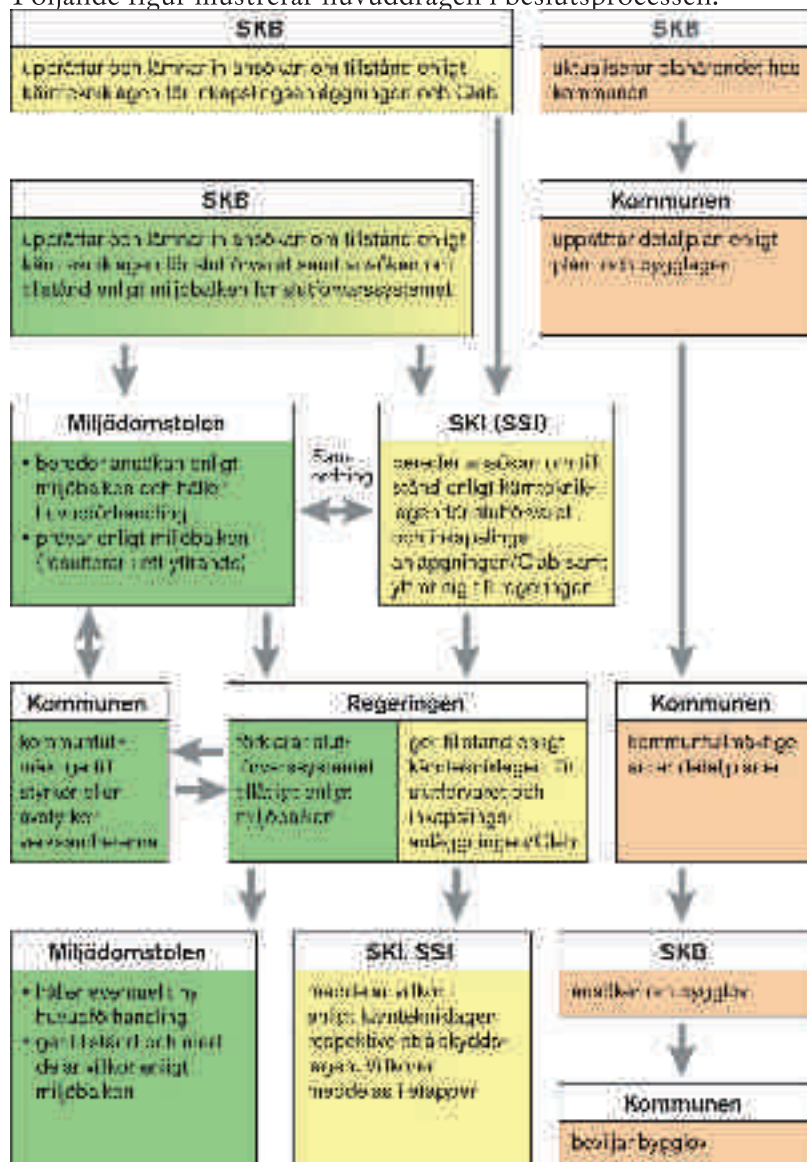
”Utan att föregripa ställningstaganden till framtida tillståndsansökningar bedömer regeringen att Svensk Kärnbränslehantering AB bör använda KBS-3-metoden som planeringsförutsättning för de platsundersökningar som nu avses. Bolaget bör även fortsättningsvis inom ramen för FUD-programmen bevaka teknikutvecklingen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

Det bör understrykas att regeringens ställningstaganden till FUD-programmen inte är bindande från *rättsliga* utgångspunkter när regeringen ska ta ställning till de nu aktuella ansökningarna. Programmen och regeringens ställningstaganden har naturligtvis där-
emot haft väsentlig betydelse för det arbete som ligger till grund för ansökningarna.

Hur ansökningar prövas

Illustration av prövningsprocessen

Följande figur illustrerar huvuddragen i beslutsprocessen.



Källa: SKB Rapport R-06-50 s. 20.

Miljödomstolen, Margaretha Bengtsson

När SKB lämnat in sin ansökan om tillstånd (enligt miljöbalken) till miljödomstolen, granskar domstolen först ärendet och skickar sedan ut det till närmast berörda remissmyndigheter, såsom Naturvårdsverket, länsstyrelsen och kommunens miljönämnd. Myndigheterna får tillfälle att lämna önskemål om kompletteringar till ansökan.

– Efter att ansökan kompletterats av SKB, kungör domstolen ansökan genom en annons i ortens tidningar. Därefter kan den som vill skriftligt framföra synpunkter till miljödomstolen säga Margaretha Bengtsson från miljödomstolen i Stockholm.

Kungörelsen och ansökan skickas också till andra myndigheter som är obligatoriska remissinstanser, såsom Kammarkollegiet, Räddningsverket och Fiskeriverket. Dessutom kan Miljödomstolen själv avgöra om fler ska ges tillfälle att yttra sig.

– Det är bättre att vi tar in så många yttranden som möjligt i denna fas, eftersom regeringen när ärendet kommer till deras bord kommer att ha åsikter om vilka som bör ha hörts. I ett så komplext ärende som ett slutförvar för kärnavfall kan det finnas många instanser som har åsikter från olika perspektiv, säger Bengtsson.

När yttranden kommit in får SKB tillfälle att bemöta synpunkterna. Miljödomstolen håller därefter en muntlig, offentlig förhandling och alla som önskar har rätt att närvara och framföra synpunkter på ansökan. Varje mål i domstolen avgörs som regel av en rådman, ett miljøråd samt två sakkunniga ledamöter med erfarenheter från Naturvårdsverkets verksamhetsområde och från industriell eller kommunal verksamhet. Domstolen ska bedöma innehållet i MKB:n och hur den tagits fram, bl.a. med hjälp av samråd.

Domstolen utarbetar därefter normalt en dom, men i fråga om slutförvaret krävs en *tillåtlighetsprövning* enligt miljöbalkens 17:e kapitel. Tillåtligheten ska avgöras av regeringen. Miljödomstolen skriver därför i stället för dom ett yttrande till regeringen där den tillstyrker eller avstyrker ansökan och eventuellt också rekommenderar villkor som bör förenas med ett tillstånd. Om regeringen har bedömt att verksamheten är tillätlig överlämnar den ärendet till miljödomstolen som beslutar om tillstånd.

Statens kärnkraftinspektion, SKI

Det finns inte samma krav på öppenhet och förhandling vid prövning enligt kärntekniklagen som vid prövning enligt miljöbalken. En myndighet som SKI ska dock upprätthålla service gentemot enskilda genom att ge upplysningar, vägledning och råd samt svara på frågor.

Beredningen av ärendet sker normalt skriftligt, men SKI kan välja att göra delar muntliga och öppna för allmänheten. Offentlighetsprincipen ger också rätt för den som vill att ta del av allmänna handlingar som kommer in i ärendet.

SKI:s bedömning ska baseras på både kärntekniklagen och miljöbalken. Myndigheten ska också ta ställning till om samrådet och MKB:n genomförts på ett godtagbart sätt, tillstyrka eller avstyrka ansökan och föreslå villkor för tillståndet. Ärendet lämnas sedan över till regeringen för beslut. Om regeringen beslutar om tillstånd, kommer den sannolikt att ge SKI i uppdrag att ställa upp de övriga villkor som kan behövas för att tillgodose säkerheten vid anläggningarna. Även Strålskyddsinstitutet kan, med stöd av strålskyddslagen, ställa upp villkor för verksamheten.

Regeringens handläggning

SKI förutsätter att regeringen handlägger ärendena från SKI och miljödomstolen parallellt. Enligt Jonas Ebbesson och Peggy Lerman är det inte alls otänkbart att miljödomstolen och SKI gör olika bedömningar om tillåtlighet, villkor m.m. och om MKB:n. Detta beror delvis på att miljödomstolen och SKI har olika utgångspunkter i sina prövningar, delvis på att miljöbalkens regler inte är utformade så att de med någon större exakthet anger hur eventuella villkor ska se ut.

Men det finns inga klart angivna riktlinjer för hur regeringen kommer att handlägga ärendena. Regeringen har viss frihet att samordna beslutsprocesserna enligt miljöbalken och kärntekniklagen och även kring de olika anläggningarna, liksom att avgöra hur allmänheten ska ges möjlighet att delta även på denna nivå. Men hur förfarandena ska gå till står varken i Miljöbalken eller kärntekniklagen. I regeringsformen däremot uttrycks minimikrav: Regeringen ska ”iaktta saklighet och opartiskhet” och inhämta yttranden som behövs från myndigheter. Den ska också lämna

tillfälle "åt sammanslutningar och enskilda att yttra sig." Regeringen kan också anordna hearings eller möten.

Om regeringens beslut överprövas

Regeringens beslut om tillåtlighet och om tillstånd kan inte överklagas i vanlig bemärkelse. Däremot kan det bli föremål för rättsprövning. Enskilda personer som berörs av beslutet eller miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i miljöbalken, (MB 16:13) kan begära rättsprövning av regeringens beslut hos regeringsrätten. Om regeringen beslutar att inte tillåta verksamheten kan SKB på motsvarande sätt begära rättsprövning, med grunden att beslutet strider mot någon rättsregel.

Rättsprövningsförfarandet skiljer sig från vanliga överklaganden. Regeringsrätten, som är den högsta förvaltningsdomstolen i detta fall, kan endast pröva om regeringens beslut strider mot en rättsregel eller ej. Den ska undersöka om regeringen i sin bedömning hållit sig inom de rättsliga ramar som regelverket ställer upp. Rättsprövningen omfattar inte den del av regeringens beslut som innefattar det s.k. politiska utrymmet där avvägningar mellan olika allmänna intressen, såsom energi- eller sysselsättningspolitik kan vara en del. Dessa avvägningar får dock inte gå utöver de rättsliga ramarna. Regeringens beslut kan inte ändras i enskilda detaljer, utan om regeringsrätten anser att regeringen gått utanför ramarna så upphäver domstolen regeringens beslut i sin helhet.

Själva villkoren för tillstånd som miljödomstolen preciserar efter att regeringen givit tillåtlighet, kan överklagas av enskilda personer och miljöorganisationer. Enskilda som påverkas av verksamheten har också möjlighet att överklaga SKI:s och SSI:s villkor hos regeringen, men detta är inte möjligt för miljöorganisationer.

Kritiska synpunkter på SKB:s ansökanprocess

Som tidigare nämnts lämnade SKB i november 2006 in en ansökan till SKI om att få tillstånd att anlägga en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle i Oskarshamn. Tre år senare, i slutet av 2009 planerar SKB att ansöka om tillstånd för själva slutförvaret för kärnavfall. I denna ansökan tar SKB slutlig ställning till vilken metod som ska användas och till platsen för slutförvaret.

Det är sökanden, dvs. SKB, som har det juridiska ansvaret för hur ansökan utformas och för när den lämnas in till prövningsmyndigheterna. I de fall det gäller flera ansökningar bestämmer sökanden också i vilken ordning dessa lämnas in. Det är emellertid miljödomstolen, SKI och regeringen som bedömer om sättet att ansöka på gör det möjligt att ge tillstånd till verksamheten.

Jonas Ebbesson och Peggy Lerman framförde kritik mot SKB:s val att ansöka om inkapslingsanläggningen före slutförvaret och hade en rad argument för detta.

SKB svarade på kritiken under den diskussion som följde och som redovisas i avsnittet Frågor, svar och diskussion (s. 37 ff).

Jonas Ebbessons och Peggy Lermans kritik

Jonas Ebbesson är kritisk mot att SKB ansöker om att bygga en inkapslingsanläggning tre år innan företaget ansöker om att få bygga ett slutförvar. Eftersom den primära verksamheten är slutförvaret, är frågan om var inkapslingsanläggningen ska ligga och hur den ska utformas beroende av metoden för själva slutförvaret och dess lokalisering. Ebbesson anser att det finns risk för att man i praktiken, genom att ansöka om inkapslingsanläggningen först, låser upp platsen till den som SKB valt och att metoden blir den som SKB valt som huvudspår – nämligen KBS-3. Myndigheterna kommer inte att få se någon miljökonsekvensbeskrivning, MKB, av slutförvaret förrän tre år senare och då är MKB:n för inkapslingsanläggningen redan relativt gammal.

För myndigheterna innebär denna planering tre års granskningsarbete m.m. innan det finns en färdig MKB för huvudverksamheten som visar att slutförvaret uppfyller miljöbalkens krav på lokalisering och utformning.

– Det vore mer ändamålsenligt att antingen lämna ansökningarna för slutförvaret och inkapslingsanläggningen samtidigt, eller att lämna in ansökan om slutförvaret först, säger han.

Även Peggy Lerman är kritisk till att SKB ansöker om inkapslingsanläggningen först. Hon tror att det finns en större öppenhet för olika alternativ om alla parametrar läggs på bordet samtidigt. En öppenhet som är förutsättning för att den bästa hänsynsmixen ska kunna tas. Hon påpekar att SKB själva uppger att bolagets mål är en samlad bedömning för regeringen.

– I och med att inkapslingsanläggningen börjar utvärderas kommer det att vara mycket svårt att efter 2009 ta ett steg bakåt och börja om och förutsättningslöst titta på alternativ. Metoden kommer redan att ha hunnit växa sig stark i sinnen hos de som prövar ärendet, säger hon.

Ebbesson har också invändningar mot ordningen på grund av att berörda kommuner förmodligen börjar planera för anläggningen. En bedömning av lokalisering av inkapslingsanläggningen förutsätter nämligen att anläggningen också är förenlig med kommunens detaljplan. Dessutom, menar han, skapar förfarandet oklarheter för engagerade personer och intresseorganisationer om vad som kommer att prövas, när beslut fattas och varför denna delprovning påbörjas långt före övriga delar.

Också Lerman anser att det stegvisa upplägget försvårar en samlad bedömning av systemet. Hon påpekar att det försvårar för myndigheterna att ställa krav på de olika delarna, och att det därmed finns en risk för att frågor väcks för tidigt eller för sent, dvs. att frågor faller mellan stolarna. Det blir också svårare för allmänheten att delta i processerna, anser hon, eftersom det blir oklart i vilka instanser olika frågor kommer att handläggas.

Systemet med att anläggningarna som SKB vill bygga ska prövas enligt flera lagar innebär att det formellt ska vara flera, separata beredningsprocesser. Lagarna har som tidigare nämnts huvudsakligen olika syften och fokus men har delvis överlappande krav. Peggy Lerman anser att detta ger en risk för att bedömningarna blir motstridiga och försvårar för allmänheten att delta. Av förarbetena

till miljöbalken och kärntekniklagen⁸ framgår att regeringen förutsetts hantera alla sådana ärenden i ett sammanhang, men det finns ingen formell beredningsprocess för en sådan samlande bedömning.

Lerman anser också att det finns stor risk för att det kommer att dra ut på tiden innan det finns fullständigt underlag för en samlad miljökonsekvensbedömning. SKB ska komplettera den miljökonsekvensbeskrivning som man skickar in med ansökan om inkapslingsanläggningen 2006 under de tre åren fram till att man ansöker om slutförvaret. Lerman antar dock att även ansökan om slutförvaret kommer att innebära att kompletteringar krävs och hela processen kommer därmed att dra ut än mer på tiden. Trots att flera av de grundläggande reglerna är gemensamma för prövningen och bör bedömas i ett sammanhang, är det inte säkert att prövningen av inkapslingsanläggningen kan "vänta in" de övriga delarna som rör slutförvaret. Lerman menar att det nu är svårt att överblicka hur de olika delprövningarna ska komma att hänga ihop.

Peggy Lerman tar upp ytterligare ett problem: myndigheterna har olika former för förhandling, vilket försvårar kommunikation mellan parterna. Miljödomstolen använder sig av muntliga förhandlingar medan SKI, liksom regeringens beredningar brukar vara skriftliga. Hon tycker det är rimligt att även de senare instansernas beredning också innehåller muntliga förberedelser och huvudförhandling.

Myndigheternas kommentarer

I en promemoria som Jonas Ebbesson utarbetade inför seminariet behandlade han bl.a. frågan om huruvida SSI kan meddela villkor om strålskydd i det fall att miljödomstolen redan satt villkor om strålskydd enligt miljöbalken. Han uttalar i denna promemoria följande:

”Det är min bedömning att, om miljödomstolen beaktat och bedömt strålningsrisken i sin prövning, vilket den måste göra ifråga om en kärnteknisk verksamhet, *SSI inte kan formulera sådana villkor*. Domstolen kan möjligtvis besluta om prøvotid för strålningsvillkoren, men även då har ju strålningsfrågorna prövats. Skulle domstolen mot förmodan avstå från att pröva dessa frågor, är SSI oförhindrat att meddela sådana villkor.

Här föreligger egentligen ingen normkonflikt mellan två regelverk. SSI:s är behörigt att meddela villkor med stöd av

⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 328 resp. prop. 1997/98:90 s. 271.

strålskyddslagen när ett tillstånd givits enligt kärntekniklagen, men behörigheten gäller bara om strålningen inte prövats av miljödomstolen. En utövare som har ett tillstånd enligt miljöbalken där strålskyddet prövats blir därmed immun mot ytterligare villkor från SSI.

Situationen blir möjligen annorlunda om SSI istället väljer att formulera rättsliga krav i form av generella föreskrifter med stöd av bemyndigandet i strålskyddsförordningen. Formuleringen i miljöbalken, att tillståndet gäller ”mot alla”, kan knappast innebära att den som beviljats tillstånd enligt miljöbalken blir immun mot alla krav som införs genom generella normer, som lagstiftning eller föreskrifter. Det bör exempelvis vara möjligt att genom lagstiftning förbjuda användningen av en kemikalie generellt på så sätt att även verksamheter med tillstånd träffas av förbudet. På motsvarande sätt kan allmänna föreskrifter med generell verkan bli giltiga även gentemot den som erhållit tillstånd av miljödomstolen där strålningen prövats. Tillståndet skulle således inte gälla mot SSI som ”lagstiftare” (snarare ”normstiftare”). Frågan är likväl inte helt enkel att svara, och något avgörande om förhållandet mellan miljöbalken och SSI:s behörighet har inte meddelats av Miljööverdomstolen eller Högsta domstolen.”

Tomas Löfgren, Statens strålskyddsinstitut, SSI, säger att SSI inte har mandat att meddela strålskyddsvillkor enligt miljöbalken. SSI tillämpar däremot strålskyddslagen som är en speciallagstiftning vilken tillämpas i kärnteknikärenden. Genom denna är SSI fri att i varje stund meddela villkor.

– Peggy Lerman påpekade att vi inte kan tillämpa de allmänna hänsynsreglerna. Det är riktigt, men SSI ska tillämpa försiktighetsprincipen och har krav på att bästa teknik ska tillämpas. Någon lokaliseringsregel finns inte, men ”bästa möjliga teknik” kan användas som verktyg även för lokaliseringen, påpekar han.

Löfgren säger också att det finns rättsligt stöd för miljödomstolen att avstå från att meddela strålskyddsvillkor. Det är expertmyndigheten, alltså SSI som bör specificera villkoren, anser han.

Anders Wiebert, SSI, pekar på att Jonas Ebbesson kommer till slutsatsen att SSI:s föreskrifter inte ställer ytterligare krav utöver miljöbalkens regler om bästa möjliga teknik. Wiebert anser dock att SSI med sina Allmänna råd preciserar förväntningarna på SKB:s plats- och teknikval. Strålskyddskraven ställs utifrån framtida konsekvenser för människors hälsa och miljö och med utgångspunkt från att förvaret ska vara säkert i många generationer. Även dessa

krav bör vara grundläggande för SKB som bör ta tillvara möjligheterna att göra ett så bra slutförvar som möjligt.

– Speciallagstiftningen förtydligar förväntningarna på SKB:s redovisning. Strålskyddsoptimering och bästa möjliga teknik är verktyg för oss när vi preciserar hur SKB ska utvärdera huruvida slutförvaret är säkert och ligger på bästa plats, säger han.

Angående SKB:s ansökan om inkapslingsanläggningen, vill SSI ägna de tre åren före det att ansökan om slutförvaret kommer in till att granska frågor som bör kunna vara färdiga att handläggas, såsom strålskydd för personalen vid inkapslingsanläggningen. Frågor som är kopplade till metod och förläggning vill SSI avvakta med till dess att SKB skickat in sin ansökan om detta.

Ingvar Persson, SKI, är inte lika orolig över beslutsprocessen som Lerman och Ebbesson. Detta, säger han, beror bland annat på förarbetena till följdlagstiftningen där kompletteringar till kärntekniklagen hanteras och processfrågor tas upp. Förarbetena förutsätter att miljökonsekvensbeskrivningarna ska samordnas av SKI och Miljödomstolen i ärenden som ska prövas utifrån både kärntekniklagen och miljöbalken.

– Detta har prövats tidigare och den samordnade processen har fungerat bra, säger han och exemplifierar med prövningar för kärnkraftreaktorerna i Ringhals och ett markförvar i Oskarshamn.

Han tror att beslutsprocessen kommer att fungera den här gången också.

– SKI kommer att pröva inkapslingsanläggningen samordnat med ansökan om slutförvaret eftersom själva kapseln är en del av den metod som ska användas för slutförvaret. Vi ska också se till att MKB:n får den inriktning och omfattning den ska ha, säger Persson.

Däremot är han orolig över att SKI och miljödomstolen kan ställa ut dubbla villkor för säkerhet och strålskydd efter ett eventuellt beslut av regeringen. Här anser han att SKI kan ställa så strikta krav som krävs.

– Vi tycker inte att miljödomstolen ska besluta om villkor för säkerhet och strålskydd, utan lämna detta till specialmyndigheterna som har bättre möjligheter.

Han påpekar också att kommunerna kommer att ha tillgång till expertmyndigheternas underlag när de ska skriva sina yttranden till miljödomstolen.

Ändamål eller projektmål?

Peggy Lerman, Lagtolken AB

Enligt miljöbalken ska en ansökan innehålla en beskrivning av syftet med anläggningen som man vill uppföra. Syftet är i SKB:s fall att åstadkomma ett säkert slutförvar för använt kärnbränsle. Peggy Lerman menar att vi måste skilja på vad som är ”ändamål” och vad som är ”projektmål” eftersom bara ändamålen är relevanta för att rättsligt bedöma vad som är alternativ. Ändamål svarar på frågan ”varför”, dvs. vad är anledningen till att ha ett förvar av avfallet. Projektmål behandlar främst ”vad, var och hur”, dvs. hur ändamålet ska nås, eller hur det ska genomföras.

– Ändamål kan inte vara så detaljerade att de anger en specifik lösning. Ändamålen preciserar inte medlen och kan inte heller formuleras baklänges utifrån ett visst projekt och därmed precisera förutsättningarna så att inga andra alternativ duger. Ändamålen utgör i stället en bas för att utveckla alternativ, säger hon.

Projektmålen begränsas i detta fall av kärnkraftindustrins uppdrag till SKB, liksom av ambitioner och problem på operativ nivå. Projektmål är konkreta och ger i princip aldrig formellt giltiga skäl till att begränsa alternativen.

SKB har ansvar för att formulera och redovisa ändamålen bakom sin ansökan. Den formuleringen av ändamålet kommer att utvärderas av domstolar och myndigheter. Viktiga delar kan här redan anses ha lagts fast genom ställningstaganden som regeringen gjort, eller genom att riksdagen har beslutat om lagstiftning.

Peggy Lerman menar att lagen ställer krav på ett säkert slutförvar. Dessutom finns en policy, mer eller mindre klart uttryckt av riksdag och/eller regering samt av SKB som innebär att avfallet inte ska upparbetas, att det ska tas om hand i vårt land, att problemet ska lösas inom en generation samt att det ska finnas demokratisk acceptans på lokal nivå.

Enligt Lerman bör ”ändamålet” med förvaret inkludera att vi ska förvara avfallet inom Sveriges gränser och inte uppjobba det.

Däremot anser hon att tidsbegränsningen på en generation ska betraktas som ett ”projekt mål” och därför inte får sätta gränser för vad som kan vara en alternativ metod.

– Lösningar som ligger längre bort i tiden kan, enligt min mening, också vara alternativ och om dessa är rimliga beror på vilken miljönytta de har och kostnaden för detta. Att kommuninvånarna ska acceptera lagret är inte heller ett ändamål eftersom den långsiktiga säkerheten för kärnavfallet är det överskuggande ändamålet. Lokal acceptans är i stället projekt mål. Sedan är det nästa fråga, att allmänhetens inställning kan spela roll vid bedömningen av vilka alternativ som är bäst, säger hon.

Att regeringen godtagit KBS-3-metoden som planeringsförutsättning i arbetet med platsundersökningar, kan enligt Lerman inte leda till att metoden betraktas som en del av ändamålet.

– Metod är en fråga om ”hur” och ändamålet kan inte vara att bruka en viss metod. Frågan om vilka platser som är rimliga alternativ att bygga slutförvaret på kan inte heller besvaras förrän ändamålet har preciserats.

Lerman anser också att den komplexa, viktiga frågan om vad ändamålet är, behöver få ett tydligt svar i god tid före prövningen, eftersom den påverkar beslutsunderlaget och viktiga vägval under planeringsprocessen. Såväl regeringen som myndigheter behöver snarast visa vad de uppfattar vara det bakomliggande ändamålet med slutförvaret och vad som är mål för det operativa genomförandet, dvs. projekt mål.

Miljökonsekvensbeskrivningar, Staffan Westerlund, Uppsala universitet

Staffan Westerlund, professor i miljö rätt vid Uppsala universitet redogjorde för hur miljökonsekvensbeskrivningen, MKB, utvecklades i USA under slutet av 1960-talet. MKB:n kom till som en följd av en splittrad lagstiftning som gjorde att beslut som påverkade miljön togs utan någon helhetsinformation om miljökonsekvenser. Krav infördes att federala beslutsfattare inte fick besluta om stora, miljöpåverkande projekt eller program utan att ha tillgång till en MKB⁹.

Kraven på miljökonsekvensbeskrivning väckte intresse också utanför USA. Kraven togs upp inom Förenta Nationerna av den s.k. Brundtlandkommissionen 1987 och fördes in i 1991 års konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen). I Riodeklarationen som antogs 1992 av FN:s konferens om miljö och utveckling fick MKB en egen artikel. Ett EG-direktiv från 1985 skärptes 1997 och år 2000 kom EG-direktivet om strategiska miljöbedömningar för planer och program. Flera länder införde olika varianter av MKB.

Framgångarna för MKB bygger, enligt Westerlund, på sex kriterier som tillsammans skapar konceptet "Den genuina MKB:n":

- MKB:n ska vara färdig före beslut och beaktas av beslutsfattaren.
- Den ska ge information om miljökonsekvenserna i deras helhet, inklusive indirekt och kumulativa effekter, låsningar för framtiden etc.
- Den ska tydligt relateras till varför ett visst projekt övervägs; vad vill man uppnå och varför? Vad är det egentliga syftet? (kallas också resultatkriterium eller ändamålskriterium)

⁹ USA:s National Environmental Policy Act 1969 (NEPA).

- MKB:n ska bl.a. omfatta det tilltänkta projektet men också flera alternativ till det som övervägs. Alternativen ska helt eller delvis leda till ett jämförbart resultat och ska helt eller delvis kunna förverkliga syftet med projektet.
- Alternativen ska kunna vägas mot varandra. Även nytta och skada ska kunna viktas.
- Den ska kunna granskas vad gäller saklighet, fullständighet och laglighet, dvs. processen ska vara transparent. Enskilda personer och ideella organisationer ska kunna granska och kommentera utkast till MKB:n.

Enligt Westerlund bygger den internationella utvecklingen på dessa kriterier, exempelvis Esbokonventionen.

– Det är tänkt att MKB ska utföras av myndigheter, inte privata exploatörer, säger han och påpekar att detta återspeglas i EG:s MKB-direktiv. Exploatören ska istället tillhandahålla uppgifter och information. Exploatören ska inte ha någon rätt att bestämma över omfattningen av MKB:n och inte heller vara den som gör själva bedömningen. Myndigheten har det rättsliga ansvaret för att se till att alla får komma med synpunkter och att samtliga synpunkter beaktas.

– Om myndigheten anser att vissa synpunkter ligger utanför ändamålet och inte behöver utredas, så är de ändå tvungna att ta upp förslaget, redovisa och argumentera utifrån lagen om varför de inte anser att dessa ska utredas, säger Westerlund. Han påpekar också att en av grundidéerna i MKB-processen är ett förbud mot att i förväg binda upp sig i en viss riktning. Ställningstaganden som görs av exploatören görs på egen risk. MKB:n ska göras förutsättningslös och har inte exploatören uppfyllt detta, kan man få börja om från början.

– Detta innebär att länder där inte exploatören ansvarar för MKB:n har större chanser att få fram en förutsättningslös MKB, säger han.

Svensk rätt är underordnad EG-rätten och vi måste också ta hänsyn till ingångna konventioner. Detta ger ett krångligt regelverk när det gäller MKB och, säger Westerlund, beror på att inte miljöbalken uppfyller EG-rätten och inte heller Esbo-konventionen fullt ut. Direktivets regler har preciserats och domarna är bindande också inom svensk rätt och därmed för svenska domstolar och regeringen. EG-direktivet har så kallad direkt effekt, vilket innebär att man i Sverige är skyldig att tillämpa direktivet i alla

dess delar i fall inte samtliga delar som minimum tydligt återspeglas i den svenska lagstiftningen.

– Den svenska miljöbalken innehåller ingen bestämmelse om ansvarig myndighet. Detta avviker från EG-direktivet och grundidén bakom MKB:n, säger han.

Westerlund exemplifierar med Hallandsås-problematiken:

– Alla geologer vet att åsen är en av de mest grundvattenförande områdena i landet. Men detta kom inte in i underlaget till beslutet. Tunnelkommissionen har dragit slutsatsen att om det funnits ett bredare underlag så hade tunnelfiaskot aldrig inträffat. MKB är en hjälp för exploatören som den helst inte vill ha; en hjälp att undvika misslyckanden, säger han.

Han pekar också på att det är viktigt i en MKB att projekt som hänger ihop inte delas upp. Det strider därför mot både miljöbalken och EG-direktivet, liksom grundtanken bakom MKB att arbeta med olika MKB för olika prövningar av ett och samma projekt eller program.

Lärdomar från andra stora infrastruktur- och anläggningsprojekt, Urban Strandberg, Göteborgs universitet

– Kontroverser uppstår allt oftare i lokala samhällen när storskaliga och tekniska anläggningar ska etableras. Boende protesterar mot etableringar av alltifrån kraftverk, sopstationer och militära övningsfält till motorvägar och mobiltelefonmaster, säger Urban Strandberg, docent i statsvetenskap vid Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS, vid Göteborgs universitet.

Storskaliga tekniska anläggningar innebär risker och olägenheter för det lokala samhället. Natur och människor påverkas. Etableringens negativa sidor ska ställas mot olika lokala nyttor som uppstår och nyttan för samhället. När anläggningar planeras, beslutas och genomförs samspelar många offentliga och privata aktörer. Strandberg exemplifierar med representanter från myndigheter, domstolar, politiker, byggföretag, intresseorganisationer, experter, media och engagerade medborgare, m. fl.

– Alla har självklart inte samma uppfattning i fråga om en anläggning. De har olika synsätt, kunskaper och förståelse, vilket kan lägga grunden för konflikter vid samråd och om former för beslut, säger han.

Forskare i västvärlden intresserar sig bl.a. för befolkningens uppfattning om risker och för demokratifrågor som handlar om medborgarnas förtroende för politiker, tjänstemän och myndigheter. I ett nyss avslutat forskningsprojekt vid CEFOS har kontroverser kring Västkustbanans ombyggnad till dubbelspår studerats. Här finns kontroverser kring spårens sträckning, stationens placering, tekniska lösningar, information och kommunikation. Konflikter finns också om hur planerings- och beslutsprocesserna utformas och möjligheterna att påverka projektet.

Forskarna har studerat vilken acceptans för planer och beslut som enskilda medborgare har och vad som gör att de accepterar Västkustbanans ombyggnad på just deras ort. Resultaten visar att acceptansen är olika i de sju orter som studerats. Det finns ingen

enkel förklaring till varför det är så. Strandberg menar att det handlar om ett samspel mellan olika faktorer som förklarar hur människor resonerar.

– Personer som upplever fördelar för sig själva eller sin ort är mer positiva än de som på motsvarande sätt upplever nackdelar. Om järnvägsombyggnaden upplevs som riskfylld så påverkas acceptansen negativt. Om medborgarna känner förtroende för politiker, tjänstemän och för Banverket är de generellt mer positiva, liksom om man är nöjd med planerings- och beslutsprocessen samt ens egna möjligheter att utöva inflytande över processen.

En annan faktor som spelar roll är vilken allmän inställning man har till utveckling och tekniska framsteg – en positiv inställning ger högre acceptans för Västkustbanans ombyggnad. Strandberg noterar också att kvinnor och äldre personer överlag var mer negativt inställda än män och yngre medborgare. Människor som bott på orten länge tenderade också att vara mer negativa än nyinflyttade.

Strandberg ser acceptansfrågorna som ett dynamiskt fenomen. Acceptansen kan förändras med tiden, beroende på hur den lokala opinionen förändras. Opinionsen kan i sin tur präglas av samhällsdebattens utveckling och innehåll, media och andra händelser. Han konstaterar också att lokaliseringsprocesser ofta innebär att fundamentala demokratiska samhällsfrågor ställs på sin spets.

– Det handlar om människors skilda syn på hur samhället bör utvecklas och att de värdesätter olika miljöer och markområden olika. Det kan också handla om vad man uppfattar som ett allmänintresse eller som enskilda intressen, säger han och betonar att det inte är självklart att man kan finna lösningar som alla är eniga om när det gäller etableringar av storskaliga tekniska anläggningar.

Lärdomar som dragits ur projektet är att företrädare för etableringen inte ska se anläggningen som en snävt ”teknisk” fråga. De bör också visa respekt och vilja lyssna och lära av lokalinvånarna. Det är, enligt Strandberg, viktigt att förstå att förtroende skapas på lång sikt och att det också handlar om hur beslut fattas, exempelvis om enskilda känner sig delaktiga.

– Den mest svårförutsägbara och dynamiska fasen i lokaliseringsprocessen inleds i och med att det faktiska byggandet startar, säger Urban Strandberg. Buller och oljud blir negativa konsekvenser i enskilda personers vardag. Olycksrisker kan väcka rädsla och ilska och leda till kraftfulla mobiliseringsprocesser från allmänhetens sida.

Han tillägger att projektering i berg sker under speciella premisser i och med att man inte innan byggstarten kan veta allt om bergets egenskaper. Ur ingenjörens synvinkel är det naturligt att kontinuerligt anpassa tekniska lösningar utifrån de geologiska förutsättningarna, men medborgaren vill oftast veta förutsättningarna innan beslut tas och kan ha svårt att förstå sig på och acceptera frångång från de ursprungliga planerna. De ansvariga för etableringen måste därför vara beredda på och kapabla att fortlöpande redogöra och argumentera för förändringar som sker.

När bygget tar fart kan anläggningen omvandlas från en fråga om tekniska lösningar till en nationell angelägenhet om politik, ekonomi och etik. Processen kan hamna i blickpunkten för nationell opinionsbildning, vilket kan påverka opinionen på det lokala planet. Acceptansen för projektet kan förändras om medborgare som förut uppfattade personliga fördelar, i det nya ljuset upplever risker, osäkerhet och oro. Händelser i omvärlden såsom driftstörningar eller olyckor vid kärnkraftverk eller andra tekniska anläggningar kan förändra acceptansen genom att så allmänt tvivel över teknikens möjligheter.

Strandberg pekar på vikten av att föregripa problem när anläggningsbygget ska genomföras. Av stor betydelse är att de som är ansvariga för etableringen verkligen sätter sig in i hur de närboende uppfattar att deras boendemiljö kommer att påverkas.

Frågor, svar och diskussion

Kommunrelaterade frågor

1. *Hur kan kommunen ställa villkor för att tillstyrka en ansökan?*

Jonas Ebbesson: Hur eventuella villkor ser ut som Oskarshamn eller Östhammar kommer att ställa, kan jag inte svara på. Men möjligheten finns för kommunen att ställa villkor för att tillstyrka ansökan vid regeringsprövning. Denna möjlighet har använts tidigare, t.ex. i fråga om den tredje banan på Arlanda. Kommunen satte upp vissa kriterier för luftkvalitet, buller och inflygningsbanor. Ett fullgott beslutsunderlag måste finnas innan villkoren kan formuleras. Gränserna för villkoren sätts av kommunens fantasi.

Peggy Lerman: Det finns tidigare regeringsbeslut där kommunen fått ”andra saker”. Förarbetena ger möjlighet att t.ex. ge pengar för en väg, eller något som är helt skilt från projektet. Det kan bli en förhandling om ersättning till kommunen för att gå med på att slutförvaret placeras där.

2. *Kan juristerna utveckla vetofrågan? Från Östhammar frågade vi regeringen i vilket skede vi skulle ta ställning i vetofrågan. Svaret var att om vi inte hade svarat ja under miljödomstolens förhandlingar så skulle frågan ställas till kommunen efter miljödomstolens och myndigheternas granskningar. Vad innebär detta konkret? Kan det faktum att vi lägger synpunkter på olika frågor uppfattas som att vi svarar ja?*

Jonas Ebbesson: Det måste till ett explicit tillstyrkande. Det är inte klart reglerat när frågan måste behandlas av en kommun, men regeringen får inte fatta beslut om tillåtlighet utan att den berörda kommunen har tillstyrkt ansökan. En annan sak är att kommuner

kan ha strategiska eller taktiska skäl för att välja tidpunkt för sitt ställningstagande.

Samordning, myndigheternas roller och beslutsprocessen

3. *När SKI deltar i tillståndsprocessen, prövar myndigheten även strålskyddet. Detta framgår bl.a. av att SKI:s föreskrifter innehåller en regel om att SSI:s krav på strålskydd måste vara uppfyllda. SKI verkar ha en dubbel roll, en teknisk och en administrativ. Den administrativa rollen innebär att pröva både SSI/strålskyddet och säkerheten i en och samma process. Kan ni kommentera detta?*

Jonas Ebbesson instämmer med frågeställaren och ser inga problem i detta.

Peggy Lerman: SKI har den rollen. Men min oro över att saker kan ramla mellan stolarna beror på utbredningen av projektet i tiden och uppdelningen av det i olika ”delar”. Det finns inte heller någon formaliserad samverkan mellan myndigheterna. Det är korrekt att det står i olika propositioner att man förväntar sig en samordnad prövning, men detta är till intet förpliktande.

4. *Vad händer juridiskt om SKB:s ansökan inte blir godkänd enligt miljöbalken? Ska SKB börja om från början och då med ett nytt huvudalternativ?*

Saida Laârouchi Engström, SKB. SKB får utgå från de motiveringar som redovisas till att ansökan inte godkänns. Utan att veta skälen till avslag av ansökan går det inte att spekulera om vad som ska göras.

Jonas Ebbesson: Det finns flera tänkbara skäl till att neka tillstånd: 1. Om informationen i MKB:n är bristfällig och alltså inte utgör ett tillräckligt underlag för beslut. 2. Om samrådsförfarandet brustit när MKB:n utarbetats. 3. Om inte bästa teknik som finns har valts. 4. Om den bästa platsen inte valts. Och – när det gäller beslut enligt kärntekniklagen – om det ännu inte finns någon säker metod för slutförvaringen. Dessa tänkbara skäl för avslag leder till olika slutsatser om vad som ska ske härnäst. Brister i MKB:ns innehåll kan kanske

kompletteras, men om det brutit i samrådsförandet är det mycket svårt, kanske omöjligt, att ”reparera” i efterhand.

5. *Miljöbalken ”står över” övrig gällande lagstiftning och 1 kap 1 § ska vara styrande. Avstämning mot miljölagstiftningen kommer in i slutfasen av processen. Är det lämpligt och riktigt?*

Peggy Lerman: Miljöbalken står inte över andra lagar. Den ska tillämpas parallellt med andra lagar som riksdagen beslutat om. Den är däremot den bredaste lagen när det gäller miljöhänsyn. Jag ogillar att ansökan om inkapslingsanläggningen kommit först, men det är inte på något sätt olagligt.

Saida Laârouchi Engström, SKB: Ingen förväntas lämna något yttrande förrän hela underlaget finns tillgängligt, alltså först efter att vi år 2009 lämnat in alla ansökningar. För oss är en samlad prövning av hela ärendet viktigt. I syfte att underlätta prövningen av en samlad ansökan enligt miljöbalken har SKB inlett ett arbete med att se över möjligheterna till ändrade forumregler så att tillståndsprövningen av de anläggningar som ingår i KBS-3 kan ske gemensamt i en miljödomstol, även om anläggningarna skulle lokaliseras till olika domkretsar. Vi vill inte hamna i ett läge där slutförvaret, om det placeras i Forsmark, prövas av miljödomstolen i Stockholm, medan inkapslingsanläggningen tillsammans med Clab i Oskarshamn prövas av miljödomstolen i Växjö.

Jonas Ebbesson: Vad Saida Laârouchi Engström nu beskriver kräver ytterligare förklaring till varför SKB ändå söker tillstånd för inkapslingsanläggningen när man inte vet var slutförvaret ska ligga?

Claes Thegerström, SKB: Skälet är att vi tycker det skulle vara bra att nu starta granskningsprocessen. Vi är mogna att redovisa hur själva inkapslingen ska gå till. Det är en fördel att expertmyndigheterna SKI och SSI har möjlighet att sätta sig in i ett tydligt underlag för hur inkapslingen ska gå till. Men observera att vi inte begär några ställningstaganden förrän allt underlag ligger på bordet.

Margaretha Bengtsson, miljödomstolen i Stockholm: Den möjlighet som Saida Laârouchi Engström skisserade finns sannolikt redan. Jag hänvisar till bestämmelser i miljöbalken (20 kap. 8a §) om överlämnande av mål mellan miljödomstolar. Det borde inte vara

omöjligt för en miljödomstol att ”flytta över” prövningen av en fråga till en annan miljödomstol.

Bästa möjliga teknik, bästa plats, miljöbalken och kärntekniklagen

6. *Bästa möjliga teknik i världen som är industriellt möjlig ska väljas, enligt miljöbalken. Men tidigare sades att miljödomstolen inte kan kräva att sökanden lägger forskning och utveckling på nya metoder. Om det går att visa att sökanden har varit försumlig i sitt arbete med att analysera, forska och utveckla alternativ under en period av 15-20 år, påverkar inte det i så fall den frågeställningen?*

Jonas Ebbesson: Vid miljöbalksprövningen är utgångspunkten den teknik som finns. Prövningen kan dock visa att den bästa tillgängliga tekniken leder till sådana konsekvenser att tillstånd inte ska ges. Då skulle ny teknikutveckling kunna krävas för tillstånd. Den instans som prövar en ansökan enligt miljöbalken kan även besluta om en ”prövotid” med avseende på ett visst teknikvillkor, och då ålägga sökanden att utreda möjligheten att tillämpa en viss önskad teknik som *kan* vara möjlig. Men i kravet på att använda bästa möjliga teknik i sig ligger inte att den som ansöker ska ha utvecklat en ny teknik. Kärntekniklagen går dock längre; den föreskriver att en viss säkerhetsnivå ska ha uppnåtts för att tillstånd ska kunna ges, och finns inte den tekniken idag så behöver exploa-tören fortsätta utvecklingsarbetet för att få tillstånd.

7. *När platsundersökningarna inleddes söktes efter det bästa berget för det bästa förvaret och den säkraste hållbarheten. Nu har diskussionen glidit, det verkar räcka med ”tillräckligt bra” berg, och även andra faktorer kan vägas in, t.ex. respektive kommuns tillgänglighet eller välvillighet gentemot SKB. Är det så att den som fjäskar för SKB har större chanser att få slutförvaret?*

Jonas Ebbesson: Det ska inte gå att fjäska. Platsen ska vara den bästa i Sverige. Bedömningen måste grundas på flera faktorer såsom geologiska förhållanden och vissa transportfrågor. Det ska vara den bästa utifrån de ändamål man vill uppnå: säkerhetsskydd, hälso-

skydd och miljöskydd. SKB måste kunna redovisa varför inte andra platser valts framför den som ansökan gäller.

Björn Hedberg, KASAM, moderator: Tidigare har KASAM dragit slutsatsen att begreppet "bästa möjliga plats" saknar mening om det inte definieras vad som avses och under vilka förutsättningar som bästa möjliga plats ska tillämpas.

Staffan Westerlund: Det finns en lång praxis från miljöskyddslagens tid om hur lokaliseringsfrågan hanteras utifrån den teknik som man slutligen tror kommer. Det är bara att följa lagen: Vid vilken plats nås ändamålet med minsta intrång och olägenhet utan oskäligen kostnad? Skulle den regeln och principen frångås i det här fallet så skulle man införa en regel för just avfallslagring för kärnbränsle som ställer lägre krav än för vanliga industrier, soptippar och liknande. Det stora problemet blir att bevisa att de bästa geologiska förutsättningarna finns i de två kommuner där det redan finns kärnkraftverk och villiga politiker.

8. *KBS-3-metoden innebär att det använda kärnbränslet ska vara återtagbart. Finns det lagstöd för detta?*

Björn Hedberg, KASAM: Myndigheterna ställer inte krav på återtagbarhet och det står inte heller i lagen något om detta. Men observera att begreppet återtagbarhet är både vagt och värderingsladdat. Uppenbarligen innebär alternativet med djupa borrhål att kärnavfallet blir svårare att ta upp än i KBS-3-alternativet. Men det är heller inte lätt att återta kärnavfallet från ett förslutet KBS-3 om man inte disponerar mycket stora resurser i form av pengar, teknik och tid. Vad menar man med återtagbarhet?

Claes Thegerström, SKB: Ett grundläggande krav på oss är inte återtagbarhet utan långsiktigt säker slutförvaring. Detta ligger i kärntekniklagens krav. Det innebär att när jobbet är färdigt ska inte fler aktiva åtgärder behövas av oss eller framtida generationer för att förvaret ska förbli säkert. Samtidigt måste det finnas tekniska möjligheter att plocka upp en kapsel under hela den tid som förvaret drivs, t.o.m. om en viss tunnel är återfylld. Vi demonstrerar denna möjlighet till återtagbarhet i Äspö-laboratoriet. Vi ser det också som en principiell fördel att det finns en teknisk möjlighet att återta kapslar efter förslutning, om framtida generationer skulle

vilja göra det. Denna möjlighet förutsätter dock omfattande tekniska och ekonomiska insatser. Det viktigaste efter förslutning är att olovlig befattning med kärnämne förhindras och att förvaret är långsiktigt säkert. Kraven på återtagbarhet under drift eller efter förslutning finns inte som explicita krav i lagar eller föreskrifter. KASAM har tidigare tagit upp att det ligger ett värde i att försöka kombinera långsiktig säkerhet med handlingsfrihet. Det är en fråga om balansgång.

Ingvar Persson, SKI: Det tillstånd man eventuellt kommer att få enligt kärntekniklagen och miljöbalken gäller det som tillståndet anger; ett slutförvar för använt kärnbränsle och inget annat. Om bränslet ska tas upp igen för att hanteras på annat sätt än vad som angivits i ansökan, är det en annan operation än vad som gäller enligt tillståndet och en ny ansökan om tillstånd krävs. Men att rätta till enstaka kapslar som kommit fel kräver inga nya tillstånd.

Jonas Ebbesson: Det finns inget i lagstiftningen som förbjuder att ett slutförvar konstrueras på ett sätt som underlättar återtag. Men det måste förenas med säkerhetskrav.

9. *Vad kan anses som ekonomiskt rimligt i perspektiv av miljöbalkens målparagraf? Är en 15-miljarders satsning på ett huvudalternativ rimligt i förhållande till en 4 miljarders satsning på ett jämförande alternativ?*

Jonas Ebbesson: I perspektiv av en så långvarig verksamhet som ett slutförvar för kärnavfall är det den bästa, industriellt tillgängliga, teknik som finns som ska användas. Med "bästa möjliga teknik" menas alltså att tekniken finns och är industriellt tillämplig. Finns det idag flera tillgängliga tekniker som är möjliga att använda så har jag svårt att föreställa mig att den näst bästa skulle kunna väljas även om kostnaderna skulle bli avsevärt lägre. Jag menar att det i detta fall inte blir aktuellt att sänka kravet från bästa möjliga teknik med hänvisning till att det skulle vara orimligt att uppfylla kravet på bästa möjliga teknik. Alltså: om det finns två tekniker för slutförvaret och den ena är bäst så ska den väljas även om den är dyrare.

Björn Hedberg, KASAM: Men om vi väljer mellan alternativ som inte finns idag, hur stora kan kostnaderna bli då?

Staffan Westerlund: Om vi gissar att det i en snar framtid finns bättre teknik än vad som finns idag och man samtidigt ska redovisa nollalternativet, dvs. att inte göra någonting; vad skulle konsekvenserna bli av det? Då genererar nollalternativet sekundära gissningar och bedömningar av sannolikheten att ytterligare tekniska lösningar att välja bland finns tillgängliga inom en rimlig framtid. Tillståndsmyndigheten måste pröva fördelar och nackdelar av att välja dagens teknik eller att invänta en osäker, men inte orimlig framtida teknik. Den avvägningen kan leda till att det är rimligt med några decenniers uppskov och ytterligare mellanlagring. Detta är alltså en tillståndsprövningsfråga. Ett konkret alternativ kan vara att inte göra något alls nu. Det finns inga rättsregler som talar om exakt hur man väger för och emot när det gäller att använda dagens teknik eller att skjuta upp och fortsätta med mellanlagring.

- 10. Behöver miljödomstolen bevis för att KBS-3-metoden kommer att fungera i alla delar för att kunna avkunna dom, t.ex. att rätt djup och att dom rätta barriärerna är valda, såsom kapsel och kapselskydd. I dagsläget finns inga bevis för att KBS-3 praktiskt fungerar. Ska en dom bygga på verkliga konkreta bevis eller på förhoppningar, spekulatior och skrivbordsutredningar.*

Jonas Ebbesson: Det ligger på sökanden att visa att kärntekniklagens krav på teknik uppfylls av den metod som man valt. Det kan naturligtvis alltid finnas osäkerheter kvar, men SKB ska visa att metod och plats är de bästa och inte orsakar väsentliga störningar, och man ska då beakta osäkerheter och risker.

Staffan Westerlund: Allt som SKB hävdar måste kunna bevisas. Men inga krav finns på att bevisa att ett förvar är alldeles säkert. Finns osäkerheter måste dessa redovisas och därefter är det en tillåtlighetsfråga om miljödomstolen ändå kan ge tillstånd. ”Bevis” betyder inte att man med experiment måste visa hur det fungerar. Då skulle ett sådant här projekt aldrig kunna prövas.

Prövningsram och ändamål

11. *Regeringen ska pröva ändamålet och har då att ta hänsyn till bredare frågor än själva slutförvaret, exempelvis energipolitik, sysselsättning och samhällsnytta. Vilka möjligheter har regeringen att påverka beslutet?*

Peggy Lerman: Ändamål ska hållas i sär från regeringens prövningsram som binds av bl.a. hänsynsreglerna i miljöbalken. Regeringen kan inom prövningsramen ta hänsyn till energipolitik o.s.v. men det får inte betyda att regelramen sätts ur spel eftersom den har lagts fast av riksdagen. Inom den fastlagda ramen ska regeringen pröva om den lösning som ansökan gäller är vad som på bästa sätt tillgodoser ändamålet. Ändamålet kan ses som en sol utanför fönstret, som man tittar i ljuset av när man begrundar ansökan. Logiskt sett kan inte ändamålet stoppas in i prövningsramen.

Jonas Ebbesson: Jag vill också hålla i sär ändamål och prövningsram. Ändamålet är en del av regeringens prövning. Sysselsättningsfrågan har en viss, men mycket liten betydelse. Däremot ingen rättslig betydelse.

12. *Hur kan det säkras att ändamål som är kopplade till långsiktig miljösäkerhet ges företräde före projektmål vid val av lokaliseringsring? Kan regeringen göra det i beslut om FUD-07? Kan KASAM och SKI ge signaler till regeringen om att detta måste ske?*

Peggy Lerman: Frågan är redan löst; det står i lagen att MKB ska vara kopplad till ändamålet.

13. *EU:s syn på avfall som en resurs för kärnteknisk verksamhet: Kan man i framtiden tänka sig att EU:s samhälleliga syn på ändamålet med slutförvaringen skulle kunna gripa in i den svenska hanteringen av slutförvaringen. Vem äger det svenska kärnavfallet? Kan andra än svenska aktörer på sikt ange samhälleliga ändamål som påverkar hur det svenska avfallet kommer att hanteras?*

Jonas Ebbesson: Det finns alltid en risk för, eller möjlighet, att svenskt kärnavfall i framtiden kommer att kunna transporteras utomlands och/eller att vi i framtiden skulle kunna ta in utländskt avfall till Sverige. Den framtida lagstiftningen, om kanske 50 eller 100 år, kan ju komma att ändras för att göra det möjligt. Om samhället utvecklas på ett visst sätt så kan ett annat rättsläge uppstå än det som nu gäller. Men idag kan varje medlemsland besluta att inte ta emot avfall från andra länder och att avfall från det egna landet ska behållas. Detta alldeles oavsett vem som äger avfallet.

Carl-Johan Nässén, Energi för Östhammar, EFÖ: Euratomfördraget anger att EG äger uranet och ska fördela det till medlemsländerna. Det finns också ett direktiv från 1985 som gäller import och export av avfall, men det gäller uttryckligen inte kärnavfall. Dessutom är använt kärnbränsle enligt svensk definition inte kärnavfall förrän det har placerats i slutförvar.

Ingvar Persson, SKI: Euratomgemenskapens äganderätt och därtill knutna optionsrätt ingår i de regler om ett försörjningssystem för uran som stadfästes i fördraget 1957. Nästan omedelbart stod det klart att förutsättningarna för försörjningssystemet inte var för handen. Man beslutade tidigt om s.k. simplified procedures. Reglerna i försörjningssystemet är sådana att de knappast går att tillämpa idag. Den ”äganderätt” som det talas om i fördraget har därför ingen formell eller praktisk betydelse.

EG:s MKB-direktiv och svensk lagstiftning

- 14. Staffan Westerlund påpekar att det enligt EU-direktivet ska finnas en särskild myndighet som har ansvar för MKB-processen. Sverige har en lagstiftning om att sökanden, i detta fall SKB, ansvarar för MKB-processen. Westerlund säger att denna avvikelse från grundidén kan innebära problem. Vad betyder EG-direktivets krav på MKB om ansvarig myndighet konkret för pågående process?*

Staffan Westerlund: Enligt direktivet ska det finnas en ansvarig myndighet som utarbetar MKB:n. Ibland står detta uttryckligt men oftast underförstått. Sökandens, eller exploatörens, uppgift är enligt samma direktiv att lämna underlag för MKB. Den nu

pågående processen i Sverige och EG-direktivets idé om en myndighet som är ansvarig för själva MKB:n och MKB-processen men inte underlaget till beskrivningen, går inte ihop.

Peggy Lerman: Jag vill denna gång försvara det svenska systemet och håller inte med Staffan Westerlund. Vi har utpekat myndigheter i det svenska systemet. Länsstyrelsen har till uppgift att verka för att MKB får rätt avgränsning. Tillsammans med miljödomstolens och andras granskning innebär det att vi klarar EG-direktivets krav.

Staffan Westerlund: I den mån som Peggy har rätt, skulle det krävas att någon av dessa myndigheter har det formella ansvaret för processen som sådan. Miljödomstolen borde då ha en funktion som den inte har idag, nämligen att se till att MKB-processen förs ordentligt och inte som nu ha i uppgift att i efterhand granska om så har varit fallet.

Jonas Ebbesson: Jag delar inte uppfattningen att EG:s MKB-direktiv kräver att myndigheten ska utarbeta beskrivningen. Tvärtom, det är exploatören som ansvarar för att ta fram den behövliga informationen för MKB:n. Jag är inte heller övertygad om att myndigheten verkligen måste följa MKB-processen löpande från start för att vi ska följa EG-direktivet. I myndighetsansvaret ingår däremot att bedöma och ta ställning till hur kraven på dokument och process uppfyllts. Om en sådan genomgång görs ingående, är det tillräckligt för att uppfylla direktivet.

Det som jag ser som EG-direktivets främsta betydelse är, att det formulerar krav både på innehåll och omfattning samt på sättet som MKB:n ska tas fram. I slutändan måste både miljödomstolen, SKI och regeringen ta ställning till om underlaget håller den kvalitet som direktivet kräver. Även vid en eventuell överprövning ska detta göras.

Det räcker alltså inte att det framgår i MKB:n att samråd genomförts. Det är viktigt att de som deltagit och som berörts lyfter fram i vad mån man varit med och definierat problemen. Problemformuleringen och sättet att förstå saken är en viktig del i samrådet. Deltagare i samrådet ska inte bara ha tagit emot information, utan man måste också ha haft möjlighet att diskutera sakfrågorna.

15. *Går det att lyfta frågan till EG-domstolen och kan EG-domstolen fatta beslut som innebär att processen måste göras om från början med en myndighet som ansvarar för MKB-processen?*

Staffan Westerlund: Att överklaga till EG-domstolen går inte. Om någon anser att det är en komplikation mellan direktivet och det som händer i ett medlemsland, ska vederbörande vända sig till EU-kommissionen, som bedömer om den vill ta saken till EG-domstolen. Det är alltså inte som vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter. MKB-direktivet har direkt effekt, dvs. ska tillämpas direkt av domstolarna i landet. Det finns en skyldighet för domstolarna att pröva saken mot EG-direktivet, och därför är det min prognos att detta blir en rättstillämpningsfråga i svenska domstolar, eftersom de är underkastade EG-rätten.

Jonas Ebbesson: Jag instämmer i denna beskrivning av att domstolarna har till uppgift att beakta EG-direktiv oavsett vad som står i svensk lagstiftning. Om det tas ett regeringsbeslut som enligt regeringsrätten inte uppfyller EG:s MKB-direktiv i denna fråga, så ska regeringsrätten upphäva beslutet. Men jag läser inte MKB-direktivet så, att det behöver vara en myndighet som tar fram MKB-underlaget. Däremot ställs mycket höga krav på granskningen och kvalitetsbedömningen om huruvida MKB:n är tillräcklig eller inte.

Staffan Westerlund: Vi är överens om att sökanden ska ta fram underlaget för MKB. Men själva ansvaret för MKB och MKB-processen har myndigheten. En parallell: Myndigheten blir en slags förundersökningsledare som bestämmer vad som ska inkluderas och ser till att processen fungerar. Underlaget ska dock i möjligaste mån komma från sökanden.

16. *Mot bakgrund av diskussionen mellan juristerna om vem som ska upprätta MKB: Har SKB förfarit felaktigt i sitt arbete med MKB-processen?*

Margaretha Bengtsson, Stockholms Miljödomstol: Nej. När miljödomstolen avgör ett ärende så godkänner den också både MKB:ns innehåll och förfarande; att kraven på samråd är uppfyllda, att man tagit med tillräckligt med alternativ osv.

Staffan Westerlund: Den ”direkta effekten” som följer av MKB-direktivet innebär en skyldighet för miljödomstolen att tillämpa lagstiftningen. Det kan vara ett problem att det i Sverige inte finns någon myndighet som styr MKB-processen, utan bara i efterhand konstaterar huruvida processen skötts tillfredsställande eller ej.

17. *Hur anser Staffan Westerlund att SKB bör bedriva arbetet med MKB så att det överensstämmer med EG-direktivet om MKB för att undvika bakslag vid en eventuell prövning enligt EG-rätten?*

Staffan Westerlund: Jag föreslår att SKB anställer en extern konsult, kanske en pensionerad domare, som får full frihet att leda en MKB-process och utföra en objektiv utredning. Samtidigt bör SKB släppa all rädsla för att KBS-3-metoden ska visa sig innebära problem. Därmed kan SKB övergå från att informera till att låta sig informeras. Med stor sannolikhet kommer då alla relevanta parter att få förtroende för processen och beslutsunderlaget skulle bli bra.

Claes Thegerström, SKB: Vi tar nog inte alla delar i Staffans råd ad notam. Angående rädslan för fel: vi drivs faktiskt av en viss rädsla för att något är fel på KBS-3. Det är därför säkerhetsanalytikernas uppgift att hitta eventuella svagheter i konceptet. Det är SKB:s ansvar att pröva hållbarheten i sina koncept. SKI har dessutom föreskrifter om egenkontroll och om fristående säkerhetsgranskning inom organisationen innan ärendet går vidare till myndigheterna för bedömning.

18. *Kan man påstå att miljöbalken vilseleder den exploatör som själv tar fram MKB-dokument och som själv använder detta som underlag för att söka tillstånd för en miljöstörande verksamhet?*

Staffan Westerlund: Ordet ”vilseleda” vill jag inte använda. Men miljöbalken tvingar inte fram till den snåla process som man skulle kunna utläsa ur balken. Den tillåter exploatören att göra mer. Miljöbalken och svensk lagstiftning kan sägas vara felvisande i ett avseende: De som inte är erfarna på detta rättsområde uppmärksammas inte på att det finns en konvention och ett EG-direktiv där direktivet har samma giltighet som svensk lag och går före miljöbalken vid konflikt.

Diskussion om samrådsförfarandet när en miljökonsekvensbeskrivning tas fram

Staffan Westerlund: Det finns problem med dagens sätt att driva samrådsförfarandet. Många anser att SKB är relativt inlåsta på KBS-3-tänkandet och att det påverkar hur agendan vid samrådsmötena sätts. Vill SKB slippa detta, ska en annan ansats väljas för samrådsförfarandet. Är en begränsande attityd inte SKB:s avsikt, bör rutinerna ses över. En bra MKB-process är den, där samtliga går hem från MKB-mötena och anser att alla frågor tagits med på agendan.

Saida Laârouchi Engström, SKB: Vi utgår från nu gällande lagar, inte från önskelagar. Vår ambition är att se lagkraven som miniminivåer och att hålla bättre samråd än vad som varit fallet i andra projekt. Länsstyrelserna, myndigheterna och kommunföreträdare inklusive allmänheten är idag med och följer varje steg som tas. Det som presenteras år 2009 utgör ingen nyhet för aktörerna, tvärtom. Vi samråder dessutom om samråden. Många känner inte igen samrådsprocessen som Staffan Westerlund beskriver den här.

Staffan Westerlund: SKB ska inte ha rättighet att sätta agendan och den nuvarande processen missar denna idé. Detta ska upp i miljödomstolen.

Om SKB gör en felbedömning och det senare blir en rättsprövning av regeringsrätten som imponeras av att EU-kommissionen kritiserat Sverige för att landets domstolar inte följer EG-rätten; då har ni förlorat år och kanske miljarder.

Maria Kuylenstierna, MILKAS: Ja, det finns en låsning till metod under MKB-samråden, vilket vi påtalat flera gånger. Samrådet om alternativ plats och metod som ägde rum efter KASAM-seminariet, var begränsat när det gällde presentation av alternativen.

Även om det skulle finnas ett riksdagsbeslut om inriktningen på ett geologiskt förvar, så är det bäst för processen att det finns en öppenhet ända fram tills beslut ska fattas. Till myndigheterna har vi fört fram att man bör pröva andra typer av förvar än geologiska innan man har kommit till ett avgörande. Kan SKI och SSI kommentera huruvida även andra metoder än geologiska bör prövas?

Ingvar Persson, SKI: Det är en processförutsättning enligt både miljöbalken och kärntekniklagen att MKB har den inriktning och omfattning som behövs för att kunna pröva ansökan enligt de båda lagarna. Vi ska bereda ärendet inför regeringens prövning och då bl.a. bedöma om så är fallet. Då ska vi även beakta synpunkter från allmänhet och remissinstanser.

Elisabeth Ahlin, MILKAS: Vi är missnöjda med SKB:s roll. Gång på gång tas inte frågor av väsentlig karaktär upp under samråden så som strålskydd och säkerhetsfrågor. När väl säkerhetsfrågor kommer upp, får vi inte delta; jag tänker på presentationen av SR Can. En bred dialog förhindras. Processen har klara brister; vi utgör en del av allmänheten och är både ett särintresse och ett allmänintresse. Miljörörelsen har kompetens och kan bidra. För många beslut och ställningstaganden görs under resans gång. Genom inkapslingsanläggningen spikar man ett ställningstagande i metodfrågan som vi är emot.

Saida Laârouchi Engström, SKB: Detta stämmer inte med verkligheten. Alla kan ta del av protokollen från samrådsmötena på vår hemsida och alla samrådsparter är välkomna att lämna uppslag om vad de vill samråda om. Påståendet om att de utestängts från diskussionen om säkerhetsfrågor är inte sant. Alla natur- och miljöorganisationer som får pengar ur Kärnavfallsfonden får när som helst möta oss och våra experter för att diskutera alla frågor. De har avböjt och inte hört av sig.

Björn Hedberg, KASAM: Detta är en pågående konflikt. Men SKB måste ha rätt att ha egna möten. Miljö- och andra organisationer har rätt att ta del av materialet och att få samråda och diskutera. Det bör gå att komma överens om detta bättre än vad som hittills har varit fallet.

Jonas Ebbesson: En uppmaning till SKB och andra: Dokumentera allt! EG-domstolen tillämpar direktivet och tolkar strikt vad som står där om både innehåll och form. Svensk rätt tenderar att tillmäta MKB en större vikt än tidigare. Det finns exempel från miljööverdomstolen att man avvisat ansökan därför att samrådet inte har skett på rätt sätt. Hela idén är att samrådet ska äga rum i ett tidigt skede och om det inte skett är det omöjligt att reparera.

Mikael Jensen, SSI: Jag tror att det här tas upp två frågor. En fråga gäller vad en MKB innehåller och om det samtidigt, eller i nära anslutning, finns ett dokument "utanför pärmarna". En annan fråga är att miljöregeringen verkar önska att SKB ska utreda en ytterligare alternativ teknologi, dvs. att det bör finnas två parallella alternativ att välja mellan. En diskussion om detta har förts inom ramen för FUD-processen, men att miljöbalken ska tolkas som att två parallella alternativ krävs har SKB inte fått gehör för från regeringen.

Inga Carlman: Problemet med samråden är att vi från början inte hade en laglig process under naturresurslagen utan den kom först med miljöbalken. Alla inblandade personer ville definiera det som gjorts före miljöbalken som samråd fast i efterhand. Men enligt SKB:s advokater gick det inte att samråda förrän man hade ett projekt. Detta ställer till problem. Aktörer från den gamla processen är fortfarande inblandade i nuvarande process och försöker reparera den gamla. SKB har haft problem förut med att de inte haft stöd i lagen när det gäller processen. SKB har, vilket är helt naturligt för en industri, velat styra på sitt sätt. Hade de i stället haft en fristående MKB-utredare, hade SKB vunnit tid och förmodligen också pengar.

Saida Laârouchi Engström: Vi som ska ta hand om avfallet får aldrig glömma det underliggande syftet, och det insåg vi långt innan det reglerade samrådsförfarande kom till. Vi har alltid haft ambitionen att ta hand om avfallet på ett utmärkt sätt. Målet med samrådet är att använda allas samlade kunskaper för att kunna skapa ett så bra beslutsunderlag, i form av en MKB, som möjligt.

SKB:s ansökan om inkapslingsanläggning

19. Kan SKI och SSI tvingas till tre års granskningsarbete? Har myndigheterna någon rätt eller skyldighet att avvisa ansökan tills den är fullständig och en färdig MKB enligt miljöbalken ingår. Finns det någon grund för Jonas Ebbessons farhågor om att SKI får lägga ner tre års arbete förgäves?

Ingvar Persson, SKI: Vi ser ingen anledning att avslå ansökan utan granskar de delar som går att granska, t.ex. anknäring till CLAB,

gemensamma säkerhetssystem, etc. Kompletteringar kommer att begäras in successivt så att helheten för ett slutförvar kan bedömas. Vi skickar inte ut den nu aktuella ansökan på remiss, men däremot för kännedom utan att begära synpunkter, eftersom det inte finns några synpunkter att lämna förrän ett komplett material finns. Den måste först innehålla en MKB både för ett slutförvar och för en inkapslingsanläggning för att man ska kunna ta ställning till ett eventuellt slutförvar. Vi hoppas att vi kan ställa ut det kompletta förslaget tillsammans med miljödomstolen.

Saida Laârouchi Engström, SKB: En kommentar om varför SKB gör ett stegvis förfarande och ansöker om inkapslingsanläggningen först. SKB anser att inkapslingsanläggningen, som kärnteknisk anläggning, behöver komma i fokus för granskningsarbetet. Under samrådsförfarandet har det märkts att diskussionen kring slutförvaret tenderar att tränga bort diskussionen om inkapslingsanläggningen. Vi avser att bygga två anläggningar och båda är lika viktiga, även om inkapslingsanläggningen är ett steg i helhetslösningen, dvs. slutförvarssystemet. Materialet om inkapslingsanläggningen är stort. Ansökan omfattar 11 pärmar och underlagsmaterialet 53 pärmar med referenser. Gissningsvis kommer materialet som lämnas 2009 att vara 4-5 gånger större. Vi vill ge myndigheterna tid att granska detta stora material.

Jonas Ebbesson: Min kritik stärks. SKB gör tvärtom mot vad man bör i MKB-förfarandet. Dessa 11 pärmar avser endast en liten del av helheten. Hade det inte varit bättre att först titta på huvudanläggningen och vara klar över lokaliseringen av slutförvaret? Även om inkapslingsanläggningen hamnat i skymundan, så är slutförvaret den viktigaste anläggningen. Inkapslingsanläggningens utformning påverkas väl både av hur slutförvaret utformas och var slutförvaret ska ligga? SKI bör vänta med att påbörja bedömningen av den inlämnade ansökan tills man har fått in ansökan om helheten. Risken är att man informellt låser upp sig till en viss metod och plats.

Claes Thegerström, SKB: Vi anser att det finns starka motiv till att inkapslingsanläggningen lokaliseras i anslutning till Clab i Oskarshamn oavsett om slutförvaret hamnar i Oskarshamn eller Forsmark. Detta är vårt val av lokalisering för inkapslingsanläggningen.

En diskussion följde om huruvida SKB:s ansökan om inkapslingsanläggning skulle ses som preliminär eller som ett färdigt dokument. Peggy Lerman undrade om MKB:n i ansökan om inkapslingsanläggningen var en ”draft”, en preliminär MKB.

Claes Thegerström från SKB betonade dock att mängder av underlag ingår i ansökan om inkapslingsanläggning och att MKB:n endast är en del. Ansökan har fokus på kärnteknik och är i denna del komplett och ska inte uppfattas som en ”draft”.

Saida Laârouchi Engström, SKB, förtydligade:

– Den MKB som vi bifogat ansökan är tillräcklig för att bedöma konsekvenserna av inkapslingsanläggningen. Den är inte preliminär i betydelsen att något fattas. MKB:n som lämnas 2009 utgår från det som redan lämnats, men SKB lägger till resten av slutförvarssystemet. Engström pekade också på att samråd fortfarande pågår och om det kommer synpunkter från samrådsparterna eller myndigheter som gör att något måste läggas till, så ska SKB göra det.

Josefin Päivö Jonsson från SKI sade att myndigheten inte ser den inlämnade ansökan som komplett, eftersom SKI kommer att basera sitt yttrande på den fullständiga MKB som lämnas 2009. Man kommer inte att ta ställning till inkapslingsanläggningen förrän man sett en fullständig MKB.

Staffan Westerlund: En MKB ska täcka även indirekta konsekvenser av projektet, dvs. även effekterna av slutförvaret som sådant. Om den MKB som getts in inte uppfyller detta och den inte blir kompletterad, så ska SKI avvisa ansökan. Mot bakgrund av dagens diskussion blir jag nyfiken på om myndigheter och SKB spelar under täcket med varandra för att arbeta fram ställningstaganden till det här projektet. Hela idén med MKB är att när man för första gången närmar sig ett beslut så ska helheten vara belyst. Vad som nu pågår är ett försök till en tillåtlighetsutredning utifrån säkerhetssynpunkt och vissa miljöaspekter, inte en MKB.

Björn Hedberg, KASAM, undrade om inte SKB:s tillvägagångssätt kan ge bättre möjligheter för myndigheter och miljöorganisationer att ta del av och lämna synpunkter på det underlag som SKB har levererat? Kan ett bättre underlag för det fortsatta samrådet ha tillhandahållits?

Staffan Westerlund: Vissa möjligheter finns. Men en MKB måste ta upp alla saker som kan hänga samman om ett beslut ska fattas. Detta har inte lämnats in nu. Samma effekt skulle uppnås om SKB publicerade allt material och inbjöd till möten och diskussioner.

Jonas Ebbesson: SKI:s sätt att hantera ansökan låter riktigt. Men min kritik kvarstår. Även om SKB anser att det finns övervägande skäl för att inkapslingsanläggningen lokaliseras till Clab, så kan ju tillståndsmyndigheten komma fram till att en annan lokalisering är bättre om slutförvaret inte ska ligga i Oskarshamn. Det kan innebära flera års arbete utan att man vet var "huvudverksamheten", ett slutförvar, kommer att ligga. En ansökan om inkapslingsanläggning samtidig med ansökan om slutförvar hade varit tydligare, inte minst mot allmänheten.

Reflektioner från kommunperspektiv, Krister Hallberg

Krister Hallberg från Oskarshamns kommun reflekterar över kommunens roll i beslutsprocessen. En process som för Oskarshamns del pågått i 40 år, sedan Kärnkraftverket byggdes och när det gäller kärnavfall sedan 1970-talet i och med mellanlagret för kärnavfall, Clab.

SKB uttryckte 1992 att man ville förlägga en inkapslingsanläggning till Clab. I och med detta började kommunen lobba hos myndigheter och departement för att få fram pengar för att starta ett projekt med syfte att bli en kompetent part i kärnavfallsdiskussionen. Kommunen fick bidrag till detta och diskussioner började med SKB, SKI, SSI och miljödepartementet.

Kommunrepresentanterna möttes av olika reaktioner från SKB och myndigheterna, såväl misstänksamhet som positivt bemötande. SKI ställde upp med expertis, medan miljödepartementet inte ville att myndigheterna skulle medverka i processen förrän en ansökan om slutförvar var färdigställd och inlämnad. Hallberg ansåg att detta var problematiskt i och med att det var myndigheterna som hade den skattefinansierade expertisen och kommunerna behövde ta del av deras kunskap. Myndigheterna kom dock att delta i diskussionerna.

– Ett annat problem var att de pratade om kärnavfallet som om det var en Stockholmsangelägenhet och som om avfallet skulle förvaras där. Och SKB ansåg att vi behövde ”grönt kort” för att delta i diskussionen om kärnavfallet. Vi skaffade snabbt detta, sänkte vårt handikapp dessutom och blev kompetenta samtalspartners, säger han.

Beslutsproceduren var från början oklar. Hallberg säger att han från kommunalt arbete själv var van vid att det fanns en struktur när en lokaliseringsprocess startade, men i kärnavfallsfrågan fann hann ingen.

Han tycker också att det var märkligt att SKB började leta plats för slutförvaret innan man var klar över vilken metod som skulle användas och säger att det rimligtvis borde ha varit tvärtom. Kommunen lade sig inte i metodfrågan eftersom man inte ansåg sig ha kompetens för detta. Däremot ville man ha en tydlig beslutsprocess och få besked om hur vetoventilen skulle tolkas.

– Vi undrade om det till syvende och sist ändå var staten som skulle besluta om en viss plats oavsett vårt gedigna arbete på lokal nivå. Vi kunde inte acceptera den rollfördelningen, säger han.

Hallberg anser att projektets storlek utgör ett problem; det växer hela tiden och får kontinuerligt nya deltagare. I kommunens organisation kommer hela tiden in nytt folk, politiker och allmänhet som måste göra bygga upp kompetens under en kort period. Politiker och allmänhet deltar på sin fritid och har därför helt andra förutsättningar att ”komma ikapp” kunskapsmässigt än myndigheter och SKB som jobbar med projektet i sina yrkesroller.

Hallberg pekar också på att det råder obalans i samrådsprocessen. När projektet har en liten omfattning är benägenheten hos projektägaren att samråda stor. Däremot finns inte mycket att diskutera. Inga färdiga förslag finns att samråda om. När projektägaren nått längre i sina planer och därmed också låst fast sina synpunkter, minskar förutsättningarna att påverka i samrådet samtidigt som intresset att samråda ökar hos de som berörs. Ju fler detaljer och ju konkretare projektet blir desto större förutsättningar har berörda att förstå och att kunna påverka. Samtidigt blir projektet mindre påverkbart.

Oskarshamn har haft olika tyngd i debatten under de trettio år som avfallsfrågan diskuterats. Kommunen var en tung instans på 1970-talet då CLAB etablerades, sedan dalade statusen. I och med att SKB föreslog Oskarshamn som plats för inkapslingsanläggningen ökade tyngden på nytt. Kommunrepresentanterna var åter med i processen och påverkade den. Hallberg anser att kommuninvånarnas betydelse i beslutsprocessen är viktig. Det är inom en kommun utanför Stockholm som slutförvaret kommer att förläggas.

– Men nu är debatten på väg till Stockholm igen. Jurister och myndigheter sitter i huvudstaden och vår påverkan dalar. Och det försöker vi göra något åt, säger han.

Hallberg sammanfattar kommunperspektivet genom följande punkter:

- Ett komplext projekt som pågår under mycket lång tid
- En kommunal ambition att delta och påverka
- En kommunal ambition att spela huvudrollen
- En kommunal ambition att utbilda politiker och allmänhet
- En kommunal ambition att se till att de lokala beslutsfattarna både har kunskap och underlag för att fatta ett välgrundat beslut.

KASAM:s syn på kvarstående oklarheter

Seminarier om beslutsprocessen kring slutförvaring av använt kärnbränsle var i första hand inriktat på juridiskt reglerade frågeställningar. Föredragen och diskussionen visar att det finns utrymme för olika tolkningar av lagreglerna och att det finns vissa oklarheter. Av dessa kan sannolikt ett antal klaras ut redan nu, medan andra får sin lösning först vid själva beredningen och beslutsfattandet.

Men beslut om tillstånd till slutförvaring av använt kärnbränsle från den svenska kärnkraften är långtifrån enbart en fråga om hur ett antal lagregler ska och kan tillämpas. Erfarenheter från beslutsprocesser kring andra stora projekt och tillämpningen av systemet med MKB visar också att andra förhållanden spelar in vid beslutsfattandet. För "kärnavfallsprojektet" gäller i hög grad att planeringsprocessen och beslutsfattandet i praktiken kommer att fattas i skärningspunkten mellan teknik, ekonomi, juridik, etik och politik. Därför kan t.ex. den allmänna opinionens inställning till projektet de facto komma att påverka både beslutsprocessen som sådan och beslutens inriktning.

Med tanke på slutförvarsprojektets omfattning, tolkningsutrymmet i regelverket och erfarenheterna av beslutsfattande vid andra stora projekt så är det av stor vikt att "spelreglerna" för beslutsfattandet är så klara och entydiga som möjligt. Lika viktigt är att olika intresserade parter är väl informerade om innebörden. Målet med KASAM:s seminarium har varit att tydliggöra möjliga oklarheter i de juridiska och formella förutsättningarna. KASAM menar att det efter seminariet finns anledning att reflektera över om det finns ytterligare punkter kring beslutsprocessen som behöver klargöras.

Beslutsprocessen kring slutförvaring av använt kärnbränsle har kommit in i ett nytt skede i och med SKB:s ansökan den 8 november 2006. I denna begärs tillstånd enligt kärntekniklagen att bl.a.

uppföra en inkapslingsanläggning för det använda bränslet i anslutning till det befintliga mellanlagret för använt kärnbränsle i Oskarshamns kommun. Ansökan är inlämnad till Statens kärnkraftinspektion, som ska bereda ansökan inför ett beslut av regeringen.

Som redan nämnts avser SKB att under år 2009 lämna in de ytterligare ansökningar som behövs innan regeringen samlat kan ta ställning till frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle från de svenska kärnkraftverken. Dessa ansökningar kommer att avse dels tillstånd enligt kärntekniklagen att anlägga ett slutförvar för använt kärnbränsle på en ännu inte utpekad plats, dels tillstånd enligt miljöbalken rörande såväl inkapslingsanläggningen som slutförvaret.

Av de redogörelser och den diskussion som fördes vid seminariet – och av synpunkter som seminariets deltagare har lämnat i efterhand – drar KASAM slutsatsen att det finns ett antal frågor med anknytning till den beslutsprocess som nu inletts vilka behöver belysas ytterligare. KASAM pekar i denna rapport på frågor inom fyra olika huvudområden:

- *”Samordning” i samband med ärendenas beredning hos förvaltningsmyndigheter, miljödomstol och regeringskansliet*

Vid seminariet redogjordes för innebörden av de bestämmelser som finns om hur beredningen av de aktuella ärendena ska gå till hos förvaltningsmyndigheter och hos miljödomstol. KASAM menar att det finns skäl att utarbeta information om dessa regler för en bredare allmänhet. I en sådan framställning bör särskilt belysas på vilket sätt behandlingen av de aktuella ärendena kommer att samordnas under förvaltningsmyndigheternas respektive miljödomstolens hantering av ärendena.

Frågan om ”samordning” vid ärendenas beredning inom regeringskansliet (inför regeringens beslut) belystes i samband med att miljöbalken infördes. I en proposition med förslag om vissa följändringar i kärntekniklagen (prop. 1997/98:90) behandlade regeringen frågan om hur regeringsprövningen enligt miljöbalken av tillåtligheten av en viss verksamhet skulle förhålla sig till regeringens tillståndsprövning enligt kärntekniklagen.

I propositionen uttalade regeringen följande (s. 271):

”Det kan förutsättas att miljödomstolens handläggning enligt miljöbalken sker parallellt med en beredning hos SKI av tillståndsärendet enligt kärntekniklagen. Tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken och tillståndsprövning bör därvid samordnas så att såväl miljödomstol som berörd kommun har tillgång till expertmyndigheternas granskningsrapporter i kärntekniklagärendet vid sin behandling av tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken. Även regeringens slutliga beredning och beslut enligt de båda lagarna bör ske samordnat, såvida inte regeringen delegerat beslutanderätten i kärntekniklagärendet till myndighet. Efter att tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken har slutförts hos regeringen lämnas ärendet åter till miljödomstolen om det krävs tillstånd enligt miljöbalken och då prövas alla utsläpp och störningar från anläggningen. Den regionala miljödomstolen är då prövningsmyndighet i första instans.”

Jonas Ebbesson redovisade i sin promemoria inför seminariet att regeringen har viss frihet att samordna beslutsprocesserna enligt miljöbalken och kärntekniklagen och att avgöra hur allmänheten ska ges möjlighet att delta även på denna nivå. Han fortsätter (promemorian s. 13):

”Varken miljöbalken eller kärntekniklagen innehåller några förfaranderegler som skall tillämpas av regeringen. Regeringens handläggning av ärenden omfattas formellt inte heller av förvaltningslagen. Däremot uppställer regeringsformen (grundlagen) några minimikrav. Regeringen skall i sin bedömning ’iakttaga saklighet och opartiskhet’. Därtill skall regeringen inhämta behövliga yttranden från berörda myndigheter och i den omfattning som behövs lämna tillfälle åt sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Regeringen kan på så sätt begära in kompletterande yttranden från myndigheter, men också från sökanden, intresseorganisationer och enskilda, som den anser att den behöver för att kunna avgöra ärendena. Regeringen kan även anordna ytterligare hearings eller motsvarande möten om den så önskar.”

KASAM anser att det behöver beskrivas mer i detalj hur beredningen inom regeringskansliet av de aktuella ansökningarna enligt kärntekniklagen och miljöbalken kan komma att gå till och hur de olika prövningarna ska samordnas med varandra. Exempel på frågor som behöver klargöras är följande: Vari består behovet av samordning? Samordning av vad? Samordning i syfte att uppnå vad?

Vid framtagandet av en sådan beskrivning bör det vara möjligt att utgå från erfarenheter från prövningen under åren 2005 och 2006 av flera ärenden där miljöbalken och kärntekniklagen har tillämpats parallellt. Dessa ärenden gällde miljöprövning av verksamheten vid vissa kärnkraftverk jämte ansökningar enligt kärntekniklagen om effekthöjningar.

- *Variierande användningar av vissa begrepp*

Det finns ett antal begrepp och termer som ofta lyfts fram i den offentliga diskussionen kring slutförvaring av använt kärnbränsle utan att det framgår av sammanhanget om det är fråga om krav som är föreskrivna i någon författning (lag, förordning eller myndighetsföreskrift) eller om det är fråga om mer allmänt formulerade önskemål. Det förekommer också diskussioner om huruvida samma begrepp används i samma betydelse i olika sammanhang. Dessa förhållanden ger utrymme för onödiga missförstånd.

Den närmare innebörden av ett antal sådana begrepp och termer, och hur de används, behöver belysas närmare. Följande är exempel, men det kan finnas fler:

- *Alternativa metoder, alternativa utformningar och bästa möjliga teknik*
- *Alternativa platser, lämplig plats och bästa plats*
- *Optimering.*

- *Ändamålet*

Vid seminariet framförde Peggy Lerman att vi måste skilja mellan vad som är "ändamålet" och vad som är "projekt mål". Det hävdades att regeringen och förvaltningsmyndigheterna behöver visa vad de uppfattar vara det bakomliggande ändamålet med slutförvaret.

Vid tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken har formuleringen av "ändamålet" med den föreslagna verksamheten en avgörande betydelse. Vid seminariet fördes till följd av detta en diskussion om vad som kan anses vara "ändamålet". Ändamålet med "slutförvaring" av använt kärnbränsle kan vid första påseende verka vara en självklarhet, men diskussionen vid seminariet visade att en mer ingående analys kan behöva göras.

En lämplig utgångspunkt för en sådan analys är den precisering som SKB har gjort under rubriken ”3.1 Syfte och ändamål” i bilaga A till den ovan nämnda ansökan den 8 november 2006. Här står följande (s. 7):

”SKB:s syfte är att skapa ett slutförvar för använt kärnbränsle från de svenska kärnreaktorerna inom Sveriges gränser och med frivillig medverkan av berörda kommuner. Slutförvaret ska byggas, drivas och förslutas med säkerhet, strålskydd och miljöhänsyn i fokus. Det ska vara utformat så att olovlig befattning med kärnbränsle förhindras både före och efter förslutning. Den långsiktiga säkerheten ska baseras på ett system av passiva barriärer. Slutförvaret ska etableras av de generationer som dragit nytta av de svenska kärnreaktorerna och utformas så att det förblir säkert även utan framtida underhåll eller övervakning.

KBS-3-metoden uppfyller detta syfte. SKB kommer därmed att söka tillstånd enligt kärntekniklagen och miljöbalken för de tillståndspliktiga anläggningar som är en förutsättning för att slutförvara använt kärnbränsle enligt KBS-3-metoden...”

Det kan vara lämpligt att analysera i vilken utsträckning dessa formuleringar överensstämmer med och/eller utgår från formuleringar som finns dels i olika författningar (lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter), dels i uttalanden av policykaraktär som har gjorts av riksdagen, regeringen, tillsynsmyndigheter eller andra aktörer i olika sammanhang alltsedan de första kärnkraftverken togs i drift i början av 1970-talet.

- *Miljödomstolsprövningen*

Såväl inkapslingsanläggningen som slutförvaret ska prövas enligt miljöbalken. Eftersom dessa båda anläggningar utgör ett sammanhållet system för slutförvaring är det olämpligt att bedöma dem var för sig. Kan en och samma miljödomstol handlägga båda dessa ärenden även om slutförvaret och inkapslingsanläggningen lokaliseras till olika platser i landet?

Som framgått har SKB ansökt om tillstånd enligt kärntekniklagen att bygga en inkapslingsanläggning i Oskarshamn. När SKB senare ansöker om nödvändiga tillstånd enligt miljöbalken för inkapslingsanläggningen kommer ärendet att handläggas av miljödomstolen i Växjö. Samma miljödomstol kommer också att hantera

en ansökan enligt miljöbalken om ett slutförvar, om SKB väljer att förlägga detta till Oskarshamn. Men om SKB i stället väljer att lokalisera slutförvaret till Forsmark, hur hanteras ansökan då? Hamnar ärendet hos miljödomstolen i Stockholm och hur säkerställs i så fall en samlad prövning av hela slutförvarssystemet? Detta var frågor som kom upp vid seminariet.

Miljöbalken innehåller bestämmelser som tillåter att en miljödomstol under vissa förhållanden kan lämna över ett mål till en annan miljödomstol. I MB 20:8a föreskrivs sålunda:

”En miljödomstol får för gemensam handläggning lämna över ett mål till en annan miljödomstol om det vid den andra miljödomstolen förekommer något mål som har nära samband med det förstnämnda målet och överlämnandet kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. En miljödomstol får också överlämna ett mål till en annan miljödomstol om den andra miljödomstolen tidigare har prövat ett ansökningsmål som avsåg samma verksamhet som det förstnämnda målet.

Överlämnande av mål mellan miljödomstolar får också ske om det annars finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan miljödomstolar meddelas av regeringen”.

Enligt KASAM:s mening finns det starka skäl för att miljöbalksprövningen av de olika anläggningarna i ett system för slutförvaring av använt kärnbränsle utförs av en och samma miljödomstol. Det behöver då klarläggas om de återgivna bestämmelserna i MB 20:8a, första och andra styckena är tillämpliga i detta fall eller om regeringen behöver utfärda sådana ytterligare föreskrifter som åsyftas i tredje stycket. Under alla förhållanden synes det lämpligt att förankra tillvägagångssättet hos både parter, inklusive miljöorganisationer, och de aktuella domstolarna innan ansökningar ges in.

KASAM anser att det är angeläget att genomlysas de oklarheter som här har identifierats. I den mån detta kan ske inom ramen för KASAM:s verksamhetsplaner är KASAM berett att bidra.

Svensk Kärnbränslehantering AB, som ägs gemensamt av ägarna till de svenska kärnkraftsreaktorerna, ansökte i november 2006 om tillstånd enligt kärntekniklagen att bygga en inkapslingsanläggning för använt kärnbränsle i nära anslutning till det befintliga mellanlagret i Oskarshamn. År 2009 planerar bolaget att lämna in ansökningar om tillstånd enligt både kärntekniklagen och miljöbalken att anlägga ett slutförvar i Oskarshamns eller Östhammars kommun.

Det ställs många frågor kring hur det går till att fatta beslut om tillstånd att bygga dessa anläggningar. I sista hand är det regeringens sak att ta ställning till ansökningarna, men det ligger på myndigheter och miljödomstol att dessförinnan genomföra en detaljerad granskning. Vilka lagar ska tillämpas, innehåller de lämpliga bestämmelser och strider möjligen bestämmelser i olika lagar mot varandra? Var står vi idag när det gäller denna s.k. beslutsprocess?

KASAM anordnade den 15 november 2006 ett seminarium på temat ”Slutförvaring av använt kärnbränsle – regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen” för att försöka få svar på dessa frågor. Denna skrift är en rapport från seminariet.

KASAM – Statens råd för kärnavfallsfrågor – är en fristående vetenskaplig kommitté inom Miljödepartementet. Uppgiften är att ge regeringen råd i frågor om kärnavfall samt avställning och rivning av kärntekniska anläggningar. Ledamöterna representerar oberoende sakkunskap inom olika områden som har betydelse för slutförvaringen av radioaktivt avfall, inom såväl teknik och naturvetenskap som etik, humaniora och samhällsvetenskap.

I KASAM:s verksamhet ingår att erbjuda ett forum för dialog i kärnavfallsfrågan. Ett led i denna verksamhet är att anordna seminarier och utfrågningar.

Rapporten och presentationerna finns tillgängliga på vår webbplats www.kasam.org. De kan även beställas hos kasam@environment.ministry.se.