



REGERINGEN

Regeringsbeslut 5

2005-10-20

M2005/2913/F/M

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Vänersborgs tingsrätt
miljödomstolen
Box 1070
462 28 VÄNERSBORG

Prövning enligt 2 kap. miljöbalken av befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk, Varbergs kommun

(Ett mål nr M 45-03)

Regeringens beslut

Regeringen finner att befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk i Varbergs kommun är tillätlig i fråga om det använda kärnbränslet, kärnsäkerheten och energihushållningen.

Regeringen överlämnar ärendet till Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, för fortsatt prövning av Ringhals AB:s ansökan om tillstånd enligt miljöbalken.

Ärendet

Ringhals AB (bolaget) har hos Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen, ansökt om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att bedriva verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk i Varbergs kommun vid en termisk effekt i Ringhals 1 av 2 550 MW, i Ringhals 2 av 2 710 MW samt i Ringhals 3 och 4 av vardera 3 159 MW jämte 18 MW att fritt utnyttjas för ett eller flera av blocken. Ansökan avser även tillstånd enligt samma kapitel att byta ånggeneratorer i Ringhals 4 och vidta de övriga åtgärder som behövs för att höja effekten i Ringhals 1, 2, 3 och 4 till ovan nämnda nivåer. Bolaget har också ansökt om tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken att bedriva viss annan verksamhet. Bolaget har dessutom ansökt om tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken att öka kylvattenbortledningen till högst 200 m³/s. Miljödomstolen har med ett eget yttrande till regeringen överlämnat frågan om det föreligger hinder mot att bifalla bolagets ansökan i fråga om det använda kärnbränslet och om det finns särskilda skäl att bedriva verksamheten när det gäller kärnsäkerheten och energihushållningen.

Miljödomstolens yttrande m.m.

Miljödomstolen har funnit att det enligt 2 kap. miljöbalken föreligger hinder mot att bifalla ansökan i fråga om det använda kärnbränslet.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel/
08-406 10 00

E-post: registrotor@sustainable.ministry.se

Besöksadress
Tegelbacken 2

Telefax
08-24 16 29

Teleax
164 00 MINEN S

Domstolen har bedömt att målet även rör ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt än sådant som avses i 1 kap. 1 § miljöbalken och att förhållandena är sådana att målet skall överlämnas till regeringen. När det gäller frågorna om kärnsäkerhet och energihushållning har domstolen bedömt att det enligt 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken föreligger hinder mot att tillåta verksamheten om det inte finns särskilda skäl och att det ankommer på regeringen att pröva om det finns särskilda skäl. Miljödomstolen har bedömt att sådana skäl kan finnas.

Miljödomstolen har godtagit vad bolaget anfört om lokaliseringen av verksamheten. Domstolen har även anfört att utsläppen av föroreningar till luft och vatten, inklusive utsläpp av radioaktiva ämnen och temperaturhöjningar av kylvattnet, samt uppkomsten av buller och konventionellt avfall inte är av sådan omfattning att hinder föreligger att tillåta verksamheten enligt miljöbalken. Domstolen gör samma bedömning för den ansökta vattenverksamheten.

Av yttrandena till miljödomstolen har följande framgått. Der Kongelige Miljøverndepartementet i Norge har anfört att faktiska utsläpp och utsläpp vid olycksscenarioer har belysts på ett tillfredsställande sätt. Miljöministeriet i Danmark har tagit del av ansökan. Statens kärnkraftinspektion (SKI) har ansett att bolaget har visat att det uppfyller miljöbalkens allmänna hänsynsregler och att miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken. Statens strålskyddsinstitut (SSI) har anfört att de åtgärder som bolaget planerar att genomföra för att reducera de radioaktiva utsläppen medför att bästa möjliga teknik kommer att uppfyllas under de närmaste åren och efter planerade effekthöjningar. Statens energimyndighet har inte haft någon erinran. Fiskeriverket har uppgett att det behövs en provotid på fem år för att undersöka den utökade kylvattenbortledningens inverkan på fiskfaunan. Länsstyrelsen i Hallands län har menat att en förutsättning för tillstånd till effekthöjningen är att omgivningspåverkan inte ökar utan snarare minskar samt har framfört synpunkter på möjligheterna att ta tillvara spillvärmen. Varbergs kommun har framfört farhågor om att Kroksta strandbad i Bua skall påverkas. Miljö- och hälsoskydds nämnden i Kungsbacka kommun har uttalat sig om utsläppet av kylvatten. Naturvårdsverket och Statens räddningsverk har avstått från att yttra sig. Två föreningar och två enskilda har yttrat sig.

Yttranden till regeringen

SKI, SSI, Statens energimyndighet och Affärsverket svenska kraftnät har yttrat sig till regeringen. Även bolaget och fyra enskilda personer har kommit in med skrivelser. En av de enskilda, Lars-Olov Höglund, har ansett att det föreligger hinder för regeringen att pröva tillåtligheten. Han har även yrkat bl.a. att vissa utlåtanden skall ligga till grund för regeringens beslut samt att beslutet skall förenas med vissa villkor.

SKI har i fråga om slutförvaringen av använt kärnbränsle anfört att det inte borde föreligga något hinder mot att bifalla bolagets ansökan med hänvisning till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Dessa hänsynsregler skall tillämpas vid prövningen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen). SKI har i de ärenden som prövats enligt kärntekniklagen också prövat om verksamheten vid kärnkraftverket i Ringhals kan bedrivas på ett sådant sätt att 2 kap. miljöbalken är uppfyllt. I samband med dessa prövningar har SKI funnit att det finns förutsättningar för att ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall kommer att kunna få en lösning som motsvarar de högt ställda krav som gäller enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen. I avvaktan på färdigställandet av ett slutförvar lagras det använda bränslet säkert i det centrala mellanlagret (Clab) i Oskarshamns kommun. Clab har prövats enligt både kärntekniklagen och den tidigare gällande miljöskyddslagen.

När det gäller kärnsäkerheten har SKI ansett att bolagets ansökan bör tillstyrkas med hänvisning till de säkerhetskrav som gäller för kärnkraftsreaktorerna. SKI har uppgett att de krav som i dag gäller för de svenska kärnkraftsanläggningarnas konstruktion och utförande är, med beaktande av de utsläpps begränsande åtgärder som har vidtagits i reaktorerna, utomordentligt stränga, bland de strängaste i världen. Enligt tillämpningen av kärntekniklagen sedan 1986 och SKI:s föreskrifter är den s.k. restrisken försumbar. SKI har ansett att det inte finns någon anledning att göra en annan bedömning enligt miljöbalken och att 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken inte är tillämplig när det gäller kärnkraftsreaktorerna i Ringhalsverket. SKI har vidare anfört att miljödomstolen som enda villkor för säkerheten bör hänvisa till SKI:s föreskrifter och tillsyn över efterlevnaden av kärntekniklagen.

SSI har i fråga om det använda kärnbränslet pekat på det forsknings- och utvecklingsprogram (FUD) som har bedrivits av kärnkraftsindustrin sedan 1980-talet i enlighet med kraven i kärntekniklagen. Enligt SSI har samhället genom detta förfarande ett effektivt kontroll- och styrinstrument för arbetet med att lösa avfallsfrågan. SSI har även pekat på det finansieringssystem som finns för att täcka nuvarande och framtida kostnader för genomförandet av de anläggningar som behövs. SSI har också framfört att myndigheterna inte funnit några hinder mot att geologisk slutförvaring enligt den s.k. KBS-3-metoden skulle kunna uppfylla erforderliga säkerhets- och strålskydds krav. När det gäller säkerheten har SSI i en tidigare utredning konstaterat att konsekvenserna för människa och miljö vid en kärnkraftsolycka blir begränsade om de utsläpps begränsande systemen fungerar. SSI har även framfört att uppföljning av åtaganden, ytterligare reglering, villkor m.m. skall ske enligt strålskyddslagen samt SSI:s föreskrifter för att undvika problem med dubbel lagstiftning.

Statens energimyndighet har beträffande energihushållningen bl.a. anfört att kylvatten från kärnkraftverk innehåller mycket stora mängder energi, men att den är av ringa värde samt att det saknas förutsättningar att ta tillvara energin på ett effektivt sätt. Energimyndigheten har ansett att det finns sådana särskilda skäl som avses i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken och att regeringen därför bör tillåta verksamheten. Ett sådant beslut behöver inte förenas med några särskilda villkor.

Affärsverket svenska kraftnät har framfört att elproduktionen i Ringhals kärnkraftverk utgör ca 20 procent av produktionen inom landet. Det är inte möjligt att annat än på mycket lång sikt avvara elproduktionen i kärnkraftverket utan allvarliga inskränkningar i elförsörjningen i Sverige och i Norden. Med hänsyn till stamnätet är även lokaliseringen i sydvästra Sverige av stor betydelse. Effekthöjningarna i Ringhals är nödvändiga för effekt- och energibalanserna på några års sikt.

Skälen för regeringens beslut

Kärnkraften är inte en långsiktigt hållbar energikälla och skall därför successivt fasas ut. En vision är att förnybara energikällor på sikt svarar för hela energitillförseln. Omställningen av energisystemet är dock en genomgripande process som tar tid. Under den tiden skall kärnkraftverken drivas så säkert och effektivt som möjligt.

Miljödomstolen har funnit att det föreligger hinder enligt miljöbalken att tillåta verksamheten med hänsyn till omhändertagandet av det använda kärnbränslet, kärnsäkerheten samt energihushållningen. När det gäller övriga frågor har domstolen inte ansett att hinder föreligger.

Regeringen prövar genom detta beslut endast om verksamheten är tillåtlig i de delar som miljödomstolen har överlämnat. Det är miljödomstolen som därefter har att pröva de frågor som återstår.

Slutförvaringen av det använda kärnbränslet

Miljödomstolen har ansett att det enligt de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken föreligger hinder mot att bifalla ansökan med hänsyn till att bolaget inte har visat att den slutliga hanteringen av använt kärnbränsle är löst eller kan lösas.

Frågan om slutförvar av det använda kärnbränslet är mångfasetterad. Högaktivt kärnavfall utgör en av de farligaste avfallsryperna som mänskligheten producerat. En del av de radioaktiva ämnen som finns i använt kärnbränsle är mycket långlivade. Det högaktiva, långlivade avfallet måste därför förvaras på ett säkert sätt under mycket lång tid. Använt kärnbränsle finns i Sverige i dag. Därför är det nödvändigt att omhänderta det existerande kärnavfallet och det använda kärnbränslet på ett sätt som ger skydd åt nuvarande och kommande generationer.

Bolaget har redovisat hur låg- och medelaktivt avfall, friklassat avfall samt övrigt avfall hanteras och slurligt tas om hand. Använt kärnbränsle kommer i avvaktan på ett slutförvar att förvaras ca 40 år i det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle (Clab) i Oskarshamns kommun.

Den som har tillstånd till kärnteknisk verksamhet skall svara för att de åtgärder vidtas som behövs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara i verksamheten uppkommet kärnavfall. I ansvaret ingår också att vidta de åtgärder som behövs för att på ett säkert sätt avveckla och riva anläggningarna i vilka verksamheten inte längre skall bedrivas. Sedan 1986 har kärnkraftsindustrin vart tredje år lämnat in program till SKI för granskning och utvärdering för den allsidiga forsknings- och utvecklingsverksamhet som krävs för att uppfylla dessa skyldigheter. Regeringen har löpande granskat och godkänt inlämnade program och bedömt att de uppfyllt de krav som ställs i kärntekniklagen. Vid den prövningen har även 2 kap. miljöbalken tillämpats. I avvaktan på en godtagbar lösning för omhändertagande av det använda kärnbränslet har regeringen genom dessa beslut funnit att detta förvaras säkert i det centrala mellanlagret för använt kärnbränsle.

Riksdagen beslutade i början av 1980-talet om en särskild finansiering av kostnaderna för att i framtiden på ett säkert sätt ta hand om det använda kärnbränslet samt för att avveckla och riva kärnkraftsreaktorerna. Enligt dessa bestämmelser skall en avgift baserad på den totala kostnaden för omhändertagandet m.m. betalas av innehavaren av en kärnkraftsreaktor i förhållande till antalet levererade kilowattimmar el vid anläggningen. Avgiften skall betalas årligen så länge reaktorn är i drift. Reaktorinnehavaren skall ställa säkerheter för sådana kostnader för omhändertagande som inte täcks av inbetalade avgifter.

Regeringen konstaterar att det finns effektiva kontroll- och styrmedel avseende hanteringen av det använda kärnbränslet. Verksamheten i den delen är således förenlig med 2 kap. miljöbalken och hinder mot tillåtlighet föreligger inte.

Kärnsäkerheten

Miljödomstolen har bedömt risken för en allvarlig radiologisk olycka utifrån miljöbalkens bestämmelser och funnit att den s.k. restrisken inte är försumbar med hänsyn till de omfattande konsekvenser som en olycka kan innebära i ett längre tidsperspektiv. Domstolen har bedömt att risken för skada vid en allvarlig radiologisk olycka når upp till den nivå som anges i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken och att verksamheten endast får tillåtas om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Regeringen instämmer i bedömningen att en allvarlig radiologisk olycka skulle få omfattande konsekvenser för människors hälsa och miljön. Risken för att en sådan olycka inträffar bedömer SKI som försumbar.

SKI ansvarar för tillsynen enligt kärntekniklagen och SSI för tillsynen enligt strålskyddslagen (1988:220). Förutom den löpande tillsynen som myndigheterna bedriver sker även omfattande säkerhetsgranskningar av samtliga reaktorer vart tionde år. SKI prövar också alla anläggningsförändringar som kan ha betydelse för säkerheten. Som SKI har anfört är de krav som gäller i dag för de svenska kärnkraftsanläggningarnas konstruktion och utförande bland de strängaste i världen. SKI:s föreskrifter om konstruktion och utförande av kärnkraftsreaktorer har ytterligare skärpt säkerhetskraven.

Regeringen finner att verksamheten är tillätlig i den här delen.

Energihushållningen

Miljödomstolen anser att den från hushållningssynpunkt viktigaste frågan är utsläppet av mycket stora mängder värme med kylvattnet till havet. Bolaget har kompletterat ansökan med en utredning om möjligheterna att ta tillvara spillvärme. Av utredningen framgår att möjligheterna att i Göteborgsregionen finna avsättning för spillvärmens för närvarande är starkt begränsade. Med hänsyn härtill samt till de kostnader som är förenade med produktion och överföring av värme har miljödomstolen ansett att krav på att nyttiggöra den värme som följer med kylvattnet ut i havet inte kan ställas enligt de allmänna hänsynsreglerna. Miljödomstolen har samtidigt funnit att utsläppet av de energimängder det här är fråga om innebär en sådan skada eller olägenhet av väsentlig betydelse som avses i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken.

Med skador och olägenheter för miljön avses även misshushållning med naturresurser, energi och material (se prop. 1997/98:45 del 2, s. 15). Enbart det förhållandet att spillvärmeutsläppet är av stor omfattning är inte tillräckligt för att det skall betraktas som misshushållning med energi. Sådan misshushållning kan dock anses uppstå om avsättningsmöjligheterna för spillvärmens inte tas tillvara trots att det kan anses vara rimligt. Med hänsyn till de starkt begränsade möjligheterna att finna avsättning för spillvärmens samt till de kostnader som är förenade med produktion och överföring, finner regeringen att spillvärmeutsläppet från Ringhals kärnkraftverk inte kan anses vara sådan misshushållning som kan befaras föranleda sådan skada eller olägenhet som avses i 2 kap. 9 § miljöbalken.

Redan under kärnkraftens utbyggnad ställde sig regeringen och riksdagen avvisande till att försörja Göteborg med fjärrvärme från Ringhals kärnkraftverk och förordade därför en annan lösning av värmeförsörjningen (jfr prop. 1980/81:90 bil. 1, bet. 1980/81:NU60, rskr. 381). Kärnkraften skall successivt fasas ut för att på sikt ersättas med förnybar energi. Det är inte förenligt med detta ställningstagande att långsiktigt göra samhället beroende av energin i spillvärmens från utvinning av kärnenergi.

Tillåtlighet

Regeringen finner att det med hänsyn till det använda kärnbränslet, kärnsäkerheten och energihushållningen inte föreligger hinder enligt miljöbalken mot att tillåta verksamheten vid Ringhals kärnkraftverk.


Miljödomstolen har i fråga om det använda kärnbränslet funnit att miljöintresset står emot ett annat allmänt intresse av synnerlig vikt och att regeringens ställningstagande därför krävs. Även mot bakgrund av denna uppfattning kan hinder mot tillåtligheten inte anses föreligga. Med hänsyn till den stora betydelse som Ringhals kärnkraftverk har för Sveriges energiförsörjning överväger verksamhetens samhällsnyttan de eventuella olägenheter som kan följa av att hanteringen av använt kärnbränsle inte har slutligt redovisats. När det gäller kärnsäkerheten och energihushållningen har miljödomstolen bedömt att särskilda skäl krävs för att verksamheten skall få bedrivas. Den stora betydelse verksamheten har för Sveriges energiförsörjning är ett sådant särskilt skäl som domstolen efterfrågar.

Parallellprövningen m.m.

Miljödomstolen har önskat att regeringen uttalar sig om den oklarhet som domstolen anser råder om de parallella prövningarna enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen samt om omfattningen av prövningen enligt miljöbalken och de villkor som domstolen kan komma att föreskriva. Detta är emellertid frågor som inte bör behandlas av regeringen i ett enskilt förvaltningsärende. Regeringen vill dock erinra om att rättskraften hos en tillståndsdom enligt miljöbalken enbart gäller ingripanden enligt balken. En sådan dom hindrar således inte att SKI eller SSI med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen föreskriver nya eller strängare villkor för en verksamhet (jfr prop. 1997/98:90 s. 151). I detta sammanhang kan även nämnas att det i betänkanterna Kärnkraftverkens säkerhet och strålskydd (SOU 2003:100) och Utredningen om radioaktivt avfall från icke kärnteknisk verksamhet (SOU 2003:122), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, har lämnats förslag till lagändringar som till viss del sammanfaller med de frågor som domstolen har aktualiserat.

Regeringen har i dag även beslutat att bevilja Ringhals AB tillstånd enligt kärntekniklagen till effekthöjningar i Ringhals 1 och 3 (dnr M2004/4203/Mk och dnr M2004/4204/Mk) samt fortsatt tillstånd vid förhöjd effekt i Ringhals 2 (dnr M2005/4024/Mk).

På regeringens vägnar



Lena Sommestad



Monica Daoson

Kopia till

Miljøministeriet i Danmark
Miljøverndepartementet i Norge
Forsvarsdepartementet
Jordbruksdepartementet
Socialdepartementet
Næringsdepartementet
Statens ræddningsverk
Fiskeriverket
Naturværdsverket
Statens strålskyddsinstitut
Statens kærnkraftinspektion
Affærsverket svenska kraftnæt
Statens energimyndighet
Lænsstyrelsen i Hallands læn
Kungsbacka kommun, miljø- og hælsooskyddsnaemnden
Varbergs kommun genom miljø- og ræddningsnaemnden
Lars-Olov Høglund
Jørgen Christensen
Lars I. Persson