

**Forumfrågor
vid tillståndsprovning enligt miljöbalken av
anläggningar som ingår i ett sammanhållet system
för slutförvaring av använt kärnbränsle**

2007-07-06/rev 2007-10-31

Per Molander / Tomas Fjordevik

Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB

1. Sammanfattning

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) arbetar utifrån förutsättningen att det ska genomföras en samordnad och integrerad tillståndsprovning enligt miljöbalken av de anläggningar som tillsammans utgör ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärnbränsle. I den av SKB utvecklade KBS-3-metoden utgörs dessa anläggningar av en inkapslingsanläggning och ett slutförvar. Metoden förutsätter att det använda kärnbränslet först mellanlagras under ett antal år och SKB har uppfört en anläggning för sådan mellanlagring i Oskarshamns kommun (Clab). SKB avser att uppföra inkapslingsanläggningen i anslutning till Clab. För det fall slutförvaret också förläggs till Oskarshamn kommer anläggningarna i det sammanhållna systemet att tillståndsprövas enligt miljöbalken vid samma domstol (miljödostolen i Växjö). Skulle däremot slutförvaret förläggas till Forsmark i Östhammars kommun kommer inkapslingsanläggningen och slutförvaret att vara belägna i olika domkretsar (miljödostolen i Växjö respektive miljödostolen i Nacka).

En verksamhet ska som huvudregel prövas av den miljödostol inom vars domkrets verksamheten huvudsakligen är belägen. Under vissa förutsättningar kan en miljödostol överlämna ett mål till en annan miljödostol för gemensam handläggning med ett mål som handläggs hos den andra miljödostolen. Det finns dock ingen skyldighet för en miljödostol att för handläggning och avgörande lämna över ett tillståndsmål till en annan miljödostol.

I dag finns ingen förutsebar ordning som säkerställer att anläggningar, som ingår i ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärnbränsle men som är belägna i olika domkretsar, blir föremål för en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprovning vid en miljödostol. Detta innebär en brist i förutsebarheten för alla inblandade parter, en risk för processekonomiska förluster samt risk för att den viktiga materiella frågan blir lidande. Konsekvensen av att tillståndsprovningen av olika enheter i systemet sker vid separata miljödostolar är att miljödostolarna inte kan bedöma tillåtligheten av hela slutförvarssystemet. Det leder i så fall till att regeringen får ett ofullständigt underlag för den

tillåtlighetsprövning av verksamheterna och slutförvarssystemet som skall göras enligt 17 kap. miljöbalken.

För att skapa ett tillräckligt underlag för tillåtlighetsbedömningen och en förutsebarhet vad gäller tillståndsprövningen i sin helhet bör författningsändringar övervägas. För det första kan bestämmelsen om behörig domstol i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken förses med ett tillägg av innebörd att den miljödomstol där en av anläggningarna är belägen blir behörig att pröva alla anläggningar som ingår i det sammanhållna systemet, även sådana som är belägna utanför den miljödomstolens ordinarie domkrets. För det andra kan bestämmelsen om behörig domstol i 21 kap. 3 § miljöbalken ändras på ett sätt som ger samma praktiska effekt som det nyssnämnda alternativet, dvs. den miljödomstol där en av anläggningarna är belägen blir behörig att pröva alla anläggningar som ingår i det sammanhållna systemet. Båda dessa alternativ innebär att tillståndsprövningen kan baseras på en, för alla anläggningar gemensam tillståndsansökan. För det tredje kan regeringen med stöd av 20 kap. 8 § tredje stycket miljöbalken utfärda en föreskrift som innebär att en behörig miljödomstol under vissa betingelser ska vara skyldig att överlämna ett tillståndsmål till en annan miljödomstol.

Den närmare lämpligheten – liksom konsekvenserna – av de olika alternativ som angetts bör snarast göras till föremål för fördjupade bedömningar.

2. Inledning

SKB har till uppgift att svara för det slutliga omhändertagandet av kärnavfall och använt kärnbränsle från de svenska kärnkraftverken. SKB har utvecklat en metod för den slutliga förvaringen, KBS 3-metoden som bygger på att den långsiktiga säkerheten tryggas genom ett system av tre passiva barriärer som är oberoende av varandra. De tre barriärerna utgörs av:

- den kapsel i vilken det använda kärnbränslet förslutits;
- det berg som omger ett i berg förlagt slutförvar; och
- det buffertmaterial som placeras i slutförvaret mellan kapseln och berget

För att kunna bedöma KBS 3-metodens tillförlitlighet måste man alltså bedöma den långsiktiga säkerheten hos de tre barriärerna var för sig och tillsammans.

Ett genomförande av KBS 3-metoden förutsätter att två anläggningar uppförs, dels en anläggning där det använda kärnbränslet läggs in och försluts i kapseln (*inkapslingsanläggningen*), dels själva *slutförvaret*. Den långsiktiga säkerheten hos kapseln garanteras huvudsakligen i inkapslingsanläggningen när den fyllda kapseln försluts. Den långsiktiga säkerheten hos bufferten och berget säkerställs däremot vid anläggande och drift av *slutförvaret*. De två anläggningarna är därför helt beroende av varandra och de utgör tillsammans ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärnbränsle.

KBS 3-metoden förutsätter att det använda kärnbränslet mellanlagras under viss tid före inkapsling. För detta ändamål har SKB anlagt och driver en anläggning benämnd centralt lager för använt kärnbränsle (Clab). Clab är belägen på Simpevarpshalvön i Oskarshamns kommun.

Den planerade verksamheten vid inkapslingsanläggningen och slutförvaret är tillståndspliktig enligt miljöbalken och tillståndsprövningen ska ske hos miljödomstol som första instans. Som ett särskilt moment i tillståndsprövsprocessen gäller att regeringen ska göra en tillåtlighetsprövning av anläggningarna innan miljödomstolen får meddela tillstånd. SKB

ansökte i november 2006 hos regeringen om tillstånd enligt kärntekniklagen att förlägga inkapslingsanläggningen i anslutning till Clab och efter ihopkoppling driva dessa som en gemensam kärnteknisk anläggning (Clink). Detta innebär att inkapslingsanläggningen kommer att tillståndsprövas enligt miljöbalken med utgångspunkt från en samlokalisering och integrering med Clab.

Parallellt med metodutvecklingen har SKB utrett lämpliga platser för slutförvaret. Detaljerade platsundersökningar för slutförvaret har bedrivits på två kandidatplatser, en i Oskarshamns kommun och en i Östhammars kommun.

SKB har aviserat att tillståndsprövningen enligt miljöbalken av slutförvarssystemet, dvs. inkapslingen och slutförvaringen – inklusive verksamheten vid Clab - kommer att inledas under år 2009. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan alltså utgå från att denna prövning kommer att omfatta dels verksamheten vid *Clab och inkapslingsanläggningen (Clink)* förlagd till Oskarshamns kommun, dels verksamheten vid *slutförvaret* lokaliserat till antingen Oskarshamns eller Östhammars kommuner.

Verksamheter i Oskarshamns kommun tillståndsprövas hos miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Verksamheter i Östhammars kommun tillståndsprövas däremot hos miljödomstolen vid Nacka tingsrätt.

Skulle SKB välja att lokalisera slutförvaret i Oskarshamns kommun kommer Clab, inkapslingsanläggningen och slutförvaret att tillståndsprövas hos miljödomstolen i Växjö. Då finns det förutsättningar att få till stånd en gemensam, samtidig, sammanhållen och integrerad tillståndsprövning av att alla anläggningar som ingår i det sammanhållna systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle.

Skulle SKB däremot välja att lokalisera slutförvaret i Östhammars kommun kommer Clab och inkapslingsanläggningen att tillståndsprövas i en miljödomstol (Växjö) medan slutförvaret kommer att tillståndsprövas i en annan miljödomstol (Nacka).

SKB har bedrivit sitt utrednings- och förberedelsearbete utifrån förutsättningen att det ska genomföras en gemensam, samtidig, sammanhållen och integrerad miljöbalksprövning av alla de anläggningar som ingår i KBS 3-metoden.

Detta synes också ha varit en allmän utgångspunkt. I KASAM:s Rapport 2007:1 *Slutförvaring av använt kärnbränsle – regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen* har KASAM identifierat vissa frågor med anknytning till beslutsprocessen som behöver belysas ytterligare. KASAM anför (sid 63f):

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 inkapslingen lokaliseras till olika platser i landet?

— — —

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 ... 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 stycke. Under alla förhållanden synes det lämpligt att förankra tillvägagångssättet hos både parter, inklusive miljöorganisationer, och de aktuella domstolarna innan ansökan ges in.

Denna PM belyser under vilka förutsättningar det är möjligt att få till stånd en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprövning enligt miljöbalken av anläggningar som är belägna i olika domkretsar. En i sammanhanget viktig aspekt är om det är möjligt att basera en sådan tillståndsprövning på en tillståndsansökan. Även denna fråga belyses.

3. Gällande bestämmelser

3.1 Indelningen i domkretsar

Tingsrätterna i Umeå, Östersund, Nacka, Växjö och Vänersborg är miljödomstolar i Sverige. Var och en av miljödomstolarna har fått sig tilldelad en särskild domkrets, vilken anges

i förordningen (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar. Oskarshamn (Kalmar län) hör till Växjödomstolens domkrets. Östhammar (Uppsala län) hör till Nackadomstolens domkrets.

3.2 Huvudregeln om behörig miljödomstol

Frågan om vilken miljödomstol som ska pröva en ansökan om tillstånd till miljöfarlig verksamhet regleras i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken som föreskriver följande:

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet ... prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller ska bedrivs.

Bestämmelsen utgör en exklusiv forumregel, dvs. den innebär att endast en miljödomstol är behörig att pröva denna typ av mål.

I bestämmelsen talas om "verksamheten" och dess "huvudsakliga" lokalisering.

Skulle verksamheten vid inkapslingsanläggningen och slutförvaret betraktas som en och samma verksamhet innebär bestämmelsen att SKB ska ge in en sammanhållen ansökan till den miljödomstol inom vars domkrets den huvudsakliga verksamheten är belägen. Man skulle nog kunna argumentera för att själva slutförvaret utgör den huvudsakliga verksamheten i KBS 3-systemet. Det innebär att SKB skulle kunna ge in en sammanhållen ansökan rörande inkapslingsanläggningen och slutförvaret till den miljödomstol inom vars domkrets slutförvaret avses bli beläget.

Detta kompliceras dock av att inkapslingsanläggningen avses uppföras i anslutning till Clab och drivas integrerat med Clab som en framtida anläggning, Clink. Den nuvarande verksamheten vid Clab bedrivs med stöd av miljötillstånd, meddelat enligt dåvarande miljöskyddslagen. Samlokaliseringen till Clab innebär att tillståndsprövningen av inkapslingsanläggningen också kommer att omfatta Clab. Mot bakgrund härav är det inte givet att man

kan betrakta verksamheten vid Clab/inkapslingsanläggningen och slutförvaret som en sammanhållen verksamhet.

Här kan tilläggas att det i förarbetena till miljöbalken anges att huvudsaklighetsrekvisitet i 20 kap. 8§ första stycket miljöbalken är avsett att knytas till anläggningens geografiska belägenhet och komma i tillämpning om en anläggning är belägen på båda sidor om gränsen mellan två miljödomstolars domkretsar.

3.3 Överlämnande av mål från en miljödomstol till en annan

Även om SKB skulle ge in en tillståndsansökan beträffande Clab/inkapslingsanläggningen till en miljödomstol och en tillståndsansökan beträffande slutförvaret till en annan miljödomstol, finns möjlighet att få till stånd en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprövning av dessa anläggningar i KBS 3-systemet vid en och samma miljödomstol. Den ena miljödomstolen kan nämligen överlämna sitt mål till den andra miljödomstolen för gemensam handläggning.

I detta avsnitt belyses under vilka förutsättningar överlämning av mål kan ske mellan miljödomstolar.

Redogörelsen nedan i detta avsnitt bygger på att Clab och inkapslingsanläggningen lokaliseras i Oskarshamns kommun och den hypotetiska situationen att slutförvaret lokaliseras i Östhammar (skulle slutförvaret lokaliseras i Oskarshamns kommun uppkommer inget behov av överlämning av mål till annan miljödomstol).

3.3.1 Huvudregeln i 14 kap. 7 a § rättegångsbalken

Om inte annat följer av miljöbalken eller annan lag, gäller rättegångsbalken för miljödomstolsprövningen, se 20 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

I 14 kap. 7 a § första stycket rättegångsbalken finns en generell regel om att mål som anhängiggjorts vid två olika domstolar kan slås samman för att handläggas vid den ena av domstolarna. Bestämmelsen har följande lydelse:

Handläggs vid två eller flera tingsrätter ... mål mellan vilka råder sådant samband som avses i 1–6 §§, får högsta domstolen efter ansökan av part eller anmälan av tingsrätt ... förordna att målen ska förenas i en rättegång vid en av domstolarna, om detta har väsentliga fördelar för handläggningen av målen och det inte innebär betydande olägenhet för någon part. Om det visar sig vara lämpligt, får den domstol som ska handlägga målen särskilja dem.

I rättsfallet NJA 1991 s. 340 har Högsta domstolen slagit fast att bestämmelsen inte kan tillämpas om det finns regler om exklusivt forum, dvs. en bestämmelse som utesluter att annan domstol är behörig att handlägga ett visst mål. Bestämmelsen i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken är en sådan exklusiv bestämmelse, eftersom miljömål ska prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs.

Mot bakgrund härav bedömer vi det inte vara möjligt att lägga samman de två tillståndsprovningarna med stöd av bestämmelsen i rättegångsbalken.

3.3.2 Specialregeln i 20 kap. 8 a § miljöbalken

Denna specialregel i miljöbalken har KASAM hänvisat till i sin Rapport 2007:1. Hänvisningen beror sannolikt på att en representant från dåvarande miljödomstolen vid Stockholms tingsrätt (numera miljödomstolen vid Nacka tingsrätt) vid ett seminarium i november 2006 uppgett att bestämmelsen borde kunna användas för att få till stånd en samlad tillståndsprovning av hela KBS 3-systemet vid en och samma miljödomstol (se rapporten sid 39f.).

Specialregeln har följande lydelse:

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 domstolen 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 som överlämnande av mål mellan miljödomstolar meddelas av regeringen.

För att specialregeln ska komma i tillämpning krävs för det första att miljödomstolarna konstaterar att målen har *nära samband* med varandra eller att det föreligger *särskilda skäl* för ett överflyttande. Miljödomstolarna ska för det andra konstatera att ett överlämnande kan ske *utan avsevärd olägenhet för någon part*.

Bestämmelsen i 20 kap. 8 a § miljöbalken trädde ikraft den 1 juli 2002 och tillkom på grund av de konflikter som kunde uppstå när mål om en och samma verksamhet handlades av olika miljödomstolar på grund av att en beslutande förvaltningsmyndighet, t.ex. länsstyrelsen, har sitt säte i en del av länet som hör till en annan domkrets än den domkrets som verksamheten hör under.¹ Motivet till bestämmelsen var alltså inte primärt att möjliggöra en gemensam prövning av anläggningar som är belägna i olika domkretsar.

För att ett *nära samband* mellan målen ska föreligga krävs enligt förarbetena till miljöbalken normalt att det är fråga om mål som rör samma verksamhet eller samma anläggning². Enligt vår bedömning måste rimligtvis anläggningar som ingår i ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärnbränsle anses ha ett nära samband med varandra.

¹ Prop. 2001/02:65, s. 46.

² Se not I.

Här bör även nämnas bestämmelsen om följdforetag i 16 kap. 7 § miljöbalken. Bestämmelsen innebär att man vid tillståndsprovning av en verksamhet ska ta särskild hänsyn till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt. I förarbetena till miljöbalken anges att kraftledningar, vägar och farliga transporter till och från en anläggning utgör typexempel på verksamheter som har ett omedelbart samband med huvudverksamheten och därför ska betraktas som följdverksamheter³. En intressant fråga är om inkapslingsanläggningen och slutförvaret kan sägas utgöra följdverksamheter till varandra. Båda anläggningarna ingår i ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärnbränsle och för att kunna pröva KBS 3-systemet måste den verksamheten vid båda anläggningarna bedömas. Man bör alltså utgå från att miljödomstolen vid provning enbart av slutförvaret kommer att ta hänsyn även till verksamheten vid inkapslingsanläggningen, och vice versa.

Mot bakgrund härav torde det knappast råda någon tvekan om att det finns ett sådant nära samband mellan inkapslingsanläggningen och slutförvaret att denna förutsättning för överlämnande av mål är uppfyllt.

Särskilda skäl för överlämnande kan föreligga om det t.ex. finns ekonomiska fördelar på grund av minskade resekostnader i samband med sammanträden. Även andra omständigheter kan motivera överlämnande och frågan får avgöras från fall till fall.⁴

Ett mål får inte överflyttas om det orsakar *avsevärd olägenhet för någon part*. Partsbegreppet enligt miljöbalken bör ges vid betydelse och innefatta i vart fall centrala, regionala och lokala myndigheter, intressegrupper och närboende. Miljödomstolens handläggning är i huvudsak skriftlig. Sammankomster i domstolens regi, muntlig förberedelse respektive huvudförhandling, kan ske utanför domstolens egen domkrets vilket innebär att miljödomstolen i Nacka mycket väl kan genomföra sammankomster beträffande Clab och inkapslingsanläggningen i Oskarshamn. På samma sätt kan miljödomstolen i Växjö genomföra sammankomster angående slutförvaret i Östhammar. Det är viktigt att framhålla att sam-

³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 208.

⁴ Prop. 2001/02:65, s. 47.

mankomster som rör hela KBS 3-systemet som sådant med nödvändighet inbegriper resa för närboende och lokala intresseföreningar, oavsett om sammankomsterna hålls i Oskarshamn, i Östhammar eller på annan plats. Det är sammantaget inte uppenbart att en överflyttning kan ske utan att det uppkommer olägenhet för enskild part.

Beslut om överlämning av mål enligt 20 kap. 8 a § miljöbalken fattas av den miljödomstol som lämnar över sitt mål och beslutet kan inte överklagas särskilt. Med detta menas att beslutet kan överklagas först i samband med att den mottagande miljödomstolen meddelar tillståndsdom. Redan detta innebär att ett beslut om överlämnande av mål skapar en oförutsebarhet rörande den fortsatta tillståndsprövningen. Man kan inte utesluta att Miljööverdomstolen, efter överklagande av tillståndsdomen (och överlämnandebeslutet), finner att det inte föreligger förutsättningar för överlämnande, vilket innebär att tillståndsprövningen måste göras om. Det förutsätts att beslut om överlämnande föregås av skriftväxling med parterna och samråd med den mottagande miljödomstolen.

3.4 Gemensam handläggning av mål hos miljödomstol och förvaltningsmyndighets ärende

En annan bestämmelse som bör nämnas i sammanhanget är 21 kap. 3 § första stycket miljöbalken, som har följande lydelse:

Även i annat fall än som avses i 14 kap 1-7 §§ rättegångsbalken får mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun. Om ett ärende som prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun handläggs gemensamt med ansökningsmål, gäller inte vad som sägs i 20 kap 3 § andra stycket om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

En miljödomstol får vid handläggningen av ett mål eller ärende som sägs i första stycket förbehålla sig prövningen av ett annat sådant ärende som handläggs vid en förvaltningsmyndighet eller en kommun.

Vad som sägs i första och andra styckena om ärenden gäller enbart sådana ärenden där myndighetens avgörande inte slutligen kan överklagas till regeringen.

Ett exempel på tillämpning av bestämmelsen är en tillståndsprövning av en B-verksamhet som tillika innefattar vattenverksamhet. Den miljöfarliga B-verksamheten ska tillståndsprövas hos miljöprövningsdelegation (en förvaltningsmyndighet som är knuten till länsstyrelsen) medan vattenverksamheten ska prövas hos miljödomstol. I en sådan situation kan tillståndsprövningen av den samlade verksamheten ske samordnat hos miljödomstolen. Enligt praxis ger bestämmelsen sökanden möjlighet att till miljödomstolen ge in en gemensam tillståndsansökan som innefattar hela verksamheten, dvs. såväl den miljöfarliga B-verksamheten som vattenverksamheten.

Såsom bestämmelsen är utformad utgör den emellertid inte grund för att en miljödomstol ska kunna pröva en tillståndsansökan som annars skulle ha prövats av en annan miljödomstol. Den ger inte heller stöd för att ett mål hos en miljödomstol skall kunna överlämnas till en annan miljödomstol.

4. Bedömning

SKB har gjort klart att inkapslingsanläggningen avses lokaliseras i anslutning till Clab i Oskarshamn. Tillståndsprövningen av inkapslingsanläggningen kommer att omfatta verksamheten vid Clab.

Innan tillståndsprövningen enligt miljöbalken påbörjas kommer SKB att fatta beslut om valet av plats för slutförvaret. Beslutet kommer att ligga till grund för tillståndsprövningen av slutförvaret.

SKB:s beslut om val av plats för slutförvaret kommer att baseras på en mängd olika omständigheter. Om slutförvaret förläggs till Oskarshamn kommer de anläggningar som ingår i KBS 3-systemet och som utgör ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärn-

bränsle, att bli föremål för en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprovning vid en och samma miljödomstol.

Skulle däremot SKB besluta att förlägga slutförvaret till Östhammar är det med nuvarande lagstiftning inte utan vidare så, att inkapslingsanläggningen och slutförvaret blir föremål för en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprovning vid en och samma miljödomstol.

Konsekvensen av att inte genomföra tillståndsprovningen samordnat är att Nacka-domstolen måste handlägga målet om slutförvaret utan att kunna påverka Växjö-domstolens handläggning av målet om Clab/inkapslingsanläggningen. Detsamma gäller för Växjö-domstolen. En konsekvens av detta är att ingen av miljödomstolarna kommer att ha sådan överblick att det blir möjligt för domstolen att bedöma tillåtligheten av hela KBS 3-systemet. Som underlag för regeringens tillåtlighetsprovning av KBS 3-systemet kommer då att finnas ett yttrande från Nacka-domstolen med en bedömning av två av barriärerna (bufferten och berget) och där tillåtligheten av hela KBS 3-systemet rimligen måste villkoras av att Växjö-domstolen funnit den tredje barriären (kapseln) godtagbar. Växjö-domstolens yttrande till regeringen torde behöva villkoras på motsvarande sätt. Enligt vår uppfattning utgör detta en icke acceptabel brist i förfarandet för tillåtlighetsprovningar enligt 17 kap. miljöbalken, eftersom slutförvaring av använt kärnbränsle enligt KBS 3-systemet bygger på att barriärerna fungerar tillsammans.

4.1 Gemensam ansökningshandling för alla anläggningar i KBS-3-systemet

Det bästa sättet att säkerställa en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprovning för KBS 3-systemet med dess anläggningar är att basera provningen på en ansökningshandling med enhetlig underlagsdokumentation, t.ex. i form av en miljökonsekvensbeskrivning och en redogörelse för hur miljöbalkens allmänna hänsynsregler uppfylls som tar sikte på hela KBS 3-systemet. Provningsunderlaget blir då detsamma för alla parter.

För att vara säker på att tillståndsprövningen kan baseras på en ansökningshandling krävs, med dagens lagstiftning, att verksamheten vid Clab, inkapslingsanläggningen och slutförvaret betraktas som *en verksamhet*. I så fall ska tillståndsansökan enligt huvudregeln i 20 kap 8 § miljöbalken ges in till miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs och ska bedrivas.

Det är inte givet vilken av dessa anläggningar – den befintliga Clab, den blivande inkapslingsanläggningen eller det blivande slutförvaret – som vid en sådan bedömning ska anses svara för den huvudsakliga verksamheten. Frågan kompliceras av att inkapslingsanläggningen avses lokaliseras i anslutning till och drivas integrerat med den befintliga Clab.

Oavsett vad SKB anser i frågan måste miljödomstolen, som exklusiv domstol, självant pröva sin behörighet. Skulle miljödomstolen göra en annan bedömning än SKB kommer ansökan troligen att avvisas, varefter SKB har att upprätta två ansökningshandlingar, en för Clab/inkapslingsanläggningen och en för slutförvaret.

Miljödomstolen prövar sin behörighet först när ansökningshandlingarna inkommit till domstolen. Det torde inte vara möjligt för miljödomstolarna att ge något bindande ”förhandsbesked” i frågan.

KASAM har på sid. 64 i sin rapport 2007:1 betonat lämpligheten av att förankra tillvägagångssättet för miljöbalksprövningen hos parter, inklusive miljöorganisationer, och de aktuella miljödomstolarna innan ansökningar ges in. Uttalandet innebär att det finns ett behov av förutsebarhet i och tilltro till prövningsförfarandet. Huvudregeln i 20 kap. 8 § miljöbalken medger inte sådan förutsebarhet.

Bestämmelsen i 21 kap. 3 § miljöbalken ger i vissa fall en sökande rätt att genom en ansökningshandling hos miljödomstol få till stånd en gemensam tillståndsprövning av flera verksamheter. Det är dock fråga om verksamheter som annars skulle ha prövats av förvaltningsmyndighet eller kommun. Bestämmelsen i dess nuvarande utformning ger inte en

miljödomstol rätt att pröva fråga som annars skulle ha prövas av annan, exklusivt behörig miljödomstol.

4.2 Gemensam tillståndsprövning baserad på två ansökningar

Skulle man inte betrakta Clab/inkapslingsanläggningen och slutförvaret som en verksamhet, har SKB att upprätta en ansökningshandling för Clab/inkapslingsanläggningen och en ansökningshandling för slutförvaret samt ge in dessa till olika miljödomstolar.

Eftersom anläggningarna ingår i, och tillsammans utgör, ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle, och dessutom torde kunna betraktas som följdverksamheter till varandra, kommer stora delar av ansökningshandlingarna att innehålla ett gemensamt underlagsmaterial. Vissa funktionella och geografiska avgränsningar måste dock göras.

Som redovisats ovan under avsnitt 3.3.2 finns det flera goda skäl för överlämning av det ena tillståndsmålet till den andra miljödomstolen för gemensam prövning av de båda målen. Frågan huruvida en sådan överlämning innebär avsevärd olägenhet för part torde kunna bedömas först när samtliga parter fått tillfälle att yttra sig i överlämnandefrågan. En annan fråga är till vilken miljödomstol en överlämning ska göras; ska Växjö-domstolen överlämna sin tillståndsprövning av Clab/inkapslingsanläggningen i Oskarshamn till Nacka-domstolen, eller ska Nacka-domstolen överlämna sin tillståndsprövning av slutförvaret i Östhammar till Växjö-domstolen? Det går inte att utesluta att miljödomstolarna inte hittar en samsyn i överlämnandefrågan, med följd att någon gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprövning av KBS 3-systemet inte kommer till stånd.

Separat tillståndsprövning vid skilda miljödomstolar innebär att KBS 3-systemet kommer att bli föremål för parallell och partiell remisshantering och bedömning där miljödomstolarnas yttrande till regeringen omfattar en del av systemet och innehåller förbehåll för den andra domstolens bedömning av den andra delen av systemet.

Sedan regeringens beslut om tillåtlighet meddelats lämnas målen åter till miljödomstolarna som har att lämna tillstånd och meddela villkor för verksamheten. Eftersom inkapslingsanläggningen och slutförvaret torde kunna betraktas som följdföretag till varandra kan tillståndsvillkor för inkapslingsanläggningen avse förhållanden vid slutförvaret, och tillståndsvillkor för slutförvaret kan avse förhållanden vid inkapslingsanläggningen.

Enligt vår bedömning skulle en parallell och partiell tillståndsprovning av KBS 3-systemets anläggningar vid olika miljödomstolar innebära väsentliga nackdelar för prövningsförfarandet och förutsebarheten.

Skulle det inte vara möjligt att genom lagändring skapa förutsebarhet om att tillståndsprovningen av KBS 3-systemet kan baseras på en sammanhållen tillståndsansökan hos en behörig miljödomstol, bör i vart fall skapas en förutsebarhet vad gäller överlämning av mål från den ena miljödomstolen till den andra. Det sistnämnda kan ske genom att regeringen utnyttjar sitt bemyndigande i 20 kap 8 a § tredje stycket miljöbalken och meddelar närmare föreskrifter i frågan.

4.3 Sammanfattande analys

KASAM har i sin rapport 2007:1 påtalat behovet av en förutsebar ordning som innebär att tillståndsprovningen av de anläggningar som utgör ett sammanhållet system för slutförvaring av använt kärnbränsle kan ske samordnat vid en miljödomstol, oavsett var i landet dessa anläggningar lokaliseras.

Vår analys ovan i denna PM ger vid handen att det i dag inte finns en sådan förutsebar ordning. Störst förutsebarhet för alla inblandade parter är givetvis om tillståndsprovningen kan baseras på en tillståndsansökan som omfattar alla anläggningar i systemet och som ställs till en miljödomstol som är behörig att pröva hela den sökta verksamheten. För att säkerställa det bedömer vi att miljöbalkens forumregler behöver ändras.

Om två tillståndsansökningar ges in till olika miljödomstolar, skulle en acceptabel samordning också kunna komma till stånd om den ena miljödomstolen är skyldig att överlämna sitt mål till den andra miljödomstolen för gemensam handläggning av de båda målen. För att säkerställa detta anser vi att regeringen behöver utfärda särskilda föreskrifter i frågan.

Osäkerheten om hur en gemensam, samtidig, samordnad och integrerad tillståndsprövning ska kunna komma till stånd innebär bl.a.

- (i) bristande förutsebarhet för miljödomstolarna, SKB, övriga parter och allmänheten;
- (ii) risk för processekonomiska förluster i form av administrativt merarbete för samordning av prövningen;
- (iii) risk för att den materiella utgången av frågan blir lidande genom prövning i två miljödomstolar, t.ex. genom att någon fråga ”faller mellan stolarna” eller blir dubbelt reglerad.

Dessa osäkerheter kan medföra risk för att allmänhetens förtroende för den rättsliga hanteringen av slutförvarsfrågan rubbas.

Nedan redovisas förslag till lagändringar och föreskrifter som vi anser bör övervägas. Förslagen bör bli föremål för grundligare analys och genomföras innan SKB fattar beslut om val av plats för slutförvaret.

4.3.1 Ändring i huvudregeln om behörig domstol

Bestämmelsen i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken skulle kunna ges följande nya lydelse (ändringarna markerade med kursiv stil):

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet ... prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller ska bedrivs. *Mål om verksamhet vid anläggningar vilka ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle prövas av miljödomstol där någon av anläggningarna är belägen.*

Förslaget innebär att flera miljödomstolar kan vara behöriga att pröva mål om den här aktuella typen av verksamhet, ingen domstol blir alltså exklusivt behörig. Skulle man vilja behålla principen om en exklusivt behörig miljödomstol skulle man kunna avsluta den tillagda meningen med att målet ska prövas av ”den miljödomstol där slutförvaret är beläget”. Ordet ”slutförvaret” kan självfallet ersättas med ”inkapslingsanläggningen”. Förslaget medger att tillståndsprövningen för hela KBS 3-systemet baseras på en sammanhållen tillståndsansökan.

4.3.2 Ändring i 20 kap. 3 § miljöbalken

Bestämmelsen i 20 kap 3 § miljöbalken skulle kunna ges följande ändrade lydelse (ändringarna markerade med kursiv stil):

Även i annat fall än som avses i 14 kap. 1-7 §§ rättegångsbalken får mål eller ärende enligt denna balk handläggas i en och samma rättegång, om de har samma sökande och avser samma verksamhet eller verksamheter som har samband med varandra. Om en miljödomstol prövar ett sådant mål eller ärende, får en ansökan i ett annat sådant ärende göras hos domstolen, även om ärendet annars skulle ha prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun *eller, om målet gäller tillstånd till anläggningar vilka ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle, av annan miljödomstol*. Om ett ärende som prövats av en förvaltningsmyndighet eller kommun handläggs gemensamt med ansökningsmål, gäller inte vad som sägs i 20 kap. 3 § andra stycket om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Den föreslagna ändringen fyller samma syfte som den ovan föreslagna ändringen i 20 kap. 8 § miljöbalken. Även denna ändring innebär att tillståndsprövning av hela KBS 3-systemet kan baseras på en sammanhållen tillståndsansökan. Det bör övervägas om den föreslagna ändringen också kräver en samordning med den exklusiva forumregeln i 20 kap. 8 § miljöbalken, t.ex. genom att den sistnämnda bestämmelsen inleds med ”*Om inte annat anges i 20 kap. 3 § skall...*” .

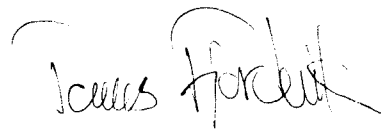
4.3.3 Regeringsföreskrifter om överlämnande av mål

Om det inte bedöms vara möjligt eller lämpligt att genomföra lagändring för att säkerställa en samordnad tillståndsprövning, bör det införas bestämmelser som säkerställer att den ena miljödomstolen lämnar över sitt mål till den andra miljödomstolen för fortsatt gemensam handläggning. Såvitt vi kan bedöma kan regeringen meddela föreskrifter i frågan med stöd av bemyndigandet i 20 kap. 8 a § tredje stycket miljöbalken. För att vara verkningsfull och förutsebar bör föreskriften gå ut på att den ena miljödomstolen, snarast efter att ha prövat sin behörighet, åläggs att överlämna sitt mål till den andra miljödomstolen. Det bör ankomma på regeringen att i föreskriften peka ut vilken av miljödomstolarna, t.ex. den inom vars domkrets slutförvaret är beläget, som ska svara för den fortsatta tillståndsprövningen av de båda målen.

Stockholm den 31 oktober 2007

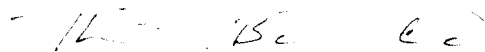
MANNHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ

Per Molander



Tomas Fjordevik

enligt uppdrag:



Thérèse Bäverlind