



RÄTTEN

Rådmannen Johan Svensson (ordförande och protokollförare) samt de tekniska råden Jan-Olof Arvidsson och Ingrid Johansson

SÖKANDE

Svensk Kärnbränslehantering AB
Box 250
101 24 Stockholm

Ombud: Advokaterna Per Molander och Bo Hansson
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB
Box 1711
111 87 Stockholm

MOTPARTER AVSEENDE DENNA FRÅGA

1. Torbjörn Åkermark
Ugglevägen 32 c, 131 44 Nacka
2. Miljörelsens kärnavfallssekreteriat (Milkas)
Tegelviksgatan 40, 116 41 Stockholm
3. Naturskyddsföreningen
Box 4625, 116 91 Stockholm
4. Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG)
Första Långgatan 18, 413 28 Göteborg

SAKEN

Tillstånd till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall; nu fråga om fortsatt handläggning

Mark- och miljödomstolen antecknar följande.

Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) inkom den 16 mars 2011 med en ansökan som huvudsakligen avsåg tillstånd till dels ett centralt mellanlager för använt kärnbränsle (Clab) och en anläggning för inkapsling av använt kärnbränsle (Clink) vid Oskarshamn kärnkraftverk, dels en slutförvarsanläggning för använt kärnbränsle vid Forsmarks kärnkraftverk.

Ansökan har kompletterats vid huvudsakligen fyra tillfällen.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 30 E-post: mmd.nacka.avdelning3@dom.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:00-16:30
Organisationsnummer	202100-2742	www.nackatingsratt.domstol.se		

Den 14 april 2015 beredde domstolen de som yttrat sig över ansökan möjlighet att yttra sig över huruvida ansökan nu var komplett samt i förekommande fall framställa yrkanden om avvisning.

Med anledning av underrättelsen har följande organisationer och privatpersoner inkommit med yrkanden.

Torbjörn Åkermark (aktbil 311,318 och 338) har yrkat att ansökan bör avvisas eftersom SKB saknar vetenskapligt stöd för att koppar ska vara ett lämpligt kapselmaterial. Han har vidare anfört att det arbete som behövs för att visa att KBS-3-metoden och dess barriärer fungerar som tänkt vida överskrider vad som kan anses som kompletteringar.

Miljörelsens kärnavfallssekreteriat, Milkas (aktbil 330-331) har, med hänvisning till sina tidigare yttranden (aktbil 277 och 280), yrkat att domstolen tar ett avvisande under allvarligt övervägande. Milkas har hänvisat till brister i samrådsförfarandet, brister i MKB:n vad avser redovisningen av alternativa platser, alternativa metoder, alternativa utformningar och nollalternativet samt brister i redovisningen av strålsäkerhetsfrågor, kapselns långtidsbeständighet och lerbarriärernas pålitlighet.

Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) (aktbil 335-336) har, med hänvisning till sina tidigare yttranden, anfört att ansökan ska avvisas som ofullständig eftersom SKB, efter tre kompletteringsomgångar, inte förmått att prestera ett underlag som uppfyller de höga krav som måste ställas på ett projekt som kan medföra allvarliga risker för samhället under så lång tid som det är fråga om. De har särskilt framhållit brister i konsekvensbedömningen av alternativa slutförvaringsmetoder samt brister i redovisningen av alternativa platser av slutförvaret, underlag om de konstgjorda barriärerna koppar och lera, barriärernas motståndskraft under istid samt riskscenarier för avsiktliga intrång.

SKB har med hänvisning till ingivna kompletteringar och bemötanden bestritt att ansökan ska avvisas och anfört huvudsakligen följande.

SKB menar att underlaget är tillräckligt komplett för kungörelse och prövning i sak. Flertalet av de påtalade bristerna hör till sakprövningen och kan inte prövas genom ett beslut om avvisning innan sakprövning inletts. Skulle domstolen finna att ansökan är bristfällig i något avseende ska SKB som huvudregel föreläggas att åtgärda bristen. Först därefter aktualiseras frågan om avvisning.

När det särskilt gäller frågan om slutförvaring av använt kärnbränsle i djupa borrhål vill SKB framhålla följande. SKB:s forsknings- och utvecklingsarbete avseende metod för slutförvaring av använt kärnbränsle är reglerat i 12 § kärntekniklagen (KTL). I enlighet med vad som anges i bestämmelsen har SKB sedan 1980-talet (genom så kallade program för forskning, utveckling och demonstration, FUD-program) redovisat sin forsknings- och utvecklingsverksamhet till regeringen som efter remissförfarande fattat beslut i frågan. Regeringen har alltså haft full insyn i inriktningen på forskningen och genom beslut om FUD-programmen bekräftat att SKB:s forsknings- och utvecklingsverksamhet uppfyller det i 12 § KTL angivna kravet på allsidighet. SKB konstaterar att regeringen huvudsakligen har givit SKB stöd för inriktningen på den forskning som har bedrivits. Det är vidare SKB:s uppfattning att frågan om SKB:s forskningsinriktning inte ska prövas i målet.

När det gäller den brist som påstås föreligga i det att slutförvaring av använt kärnbränsle i djupa borrhål inte har redovisats och konsekvensbedömts inom ramen för MKB:n, vill SKB erinra om att tillståndsprövningen enligt miljöbalken inte går ut på att prövningsmyndigheten ska bestämma vilken metod som SKB ska använda vid slutförvaring av det använda kärnbränslet. Tillståndsprövningen ska istället utgå från den verksamhet som SKB, i egenskap av verksamhetsutövare och sökande, avser att bedriva och är beredd att ta ansvar för. Det är alltså den verksamhet som SKB anger i ansökan (den sökta verksamheten) som sätter ramen för prövningen enligt miljöbalken. Som underlag för prövningen ska finnas en MKB, som i sin tur ska innehålla en redovisning av olika alternativ. Dessa alternativ ska utgå från den sökta verksamheten och avse alternativa platser för den sökta verksamheten och alternativa utformningar av den sökta verksamheten. MKB:n ska också innehålla en redovisning av nollalternativet, dvs. ett rimligt scenario om den sökta verksamheten inte kommer till stånd. SKB gör gällande att MKB:n och provningsunderlaget innehåller en fullgod redovisning av dessa alternativ

och att det därför saknas grund för de påstådda bristerna. SKB vill framhålla att SKB trots det ovan anförda, har redovisat ett underlag med utförlig information om metoden djupa borrhål. Naturskyddsföreningen och MKG gör i aktbil 335 gällande att slutförvaring i djupa borrhål bör ses som en sådan alternativ utformning som ska redovisas och konsekvensbedömas i MKB:n. SKB håller inte med. Slutförvaring av använt kärnbränsle i djupa borrhål baseras på en helt annan strålsäkerhetsfilosofi och kan inte anses vara en alternativ utformning av den ansökta slutförvarianläggningen. I rättsfallet NJA 2009 s. 321 (Arvika), som åberopas av Naturskyddsföreningen och MKG, bestod bristen i att MKB:n inte innehöll en redovisning av alternativa utformningar av en skyddsdamm, trots att sakägare hade efterfrågat sådan redovisning. Här avser den påstådda bristen inte en alternativ utformning av den sökta verksamheten, varför avgörandet saknar relevans för domstolens prövning.

SKB vill avslutningsvis framhålla att Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) i sitt senaste yttrande (aktbil 327) ansett att ansökan nu kan anses vara komplett avseende strålsäkerhetsfrågorna. De centrala och regionala remissmyndigheterna enligt miljöbalken - Länsstyrelsen i Kalmar län (aktbil 320), Havs- och vattenmyndigheten (aktbil 323), Naturvårdsverket (aktbil 324), Länsstyrelsen Uppsala län (aktbil 326), Sveriges geologiska undersökning (aktbil 329), liksom kommunstyrelserna i Östhammars och Oskarshamns kommuner (aktbil 321-322 respektive aktbil 334) - har inte heller framfört önskemål om ytterligare komplettering av ansökan som inte tillgodosetts eller kommenterats i den uppdaterade kompletteringen.

I fråga om domstolens behörighet att nu pröva framställda yrkanden om avvisning har SKB huvudsakligen anført att med hänsyn till lagens systematik är det domstolen och inte regeringen som är behörig.

BESLUT

Slut

Mark- och miljödomstolen tar för närvarande inte ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller de i 6 kap. miljöbalken uppställda kraven.

Mark- och miljödomstolen finner att handläggningen av målet nu ska fortsätta och att kungörelse av ansökan ska ske.

Skäl

Tillämplig lag

Av 17 kap. 1 § miljöbalken framgår bl.a. att regeringen ska pröva tillåtligheten av nya anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

Enligt 21 kap. 7 § miljöbalken ska mark- och miljödomstolen med eget yttrande överlämna frågan om verksamheten till regeringen för prövning.

Enligt 6 kap. 9 § första stycket miljöbalken ska den myndighet som prövar en ansökan i ett mål där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning ta särskild ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller balkens krav. Myndigheten skall göra en fristående bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen, antingen i ett särskilt beslut eller i samband med att målet eller ärendet avgörs. Ett sådant ställningstagande får inte överklagas särskilt utan endast i samband med att avgörande i målet eller ärendet överklagas.

En godkänd miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är en processförutsättning

En godtagbar miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är en processförutsättning (se bl.a. prop. 1997/98:45 del 2 s. 65 och NJA 2008 s. 748).

Prövningsmyndigheten ska ta ställning till MKB:n

Enligt 6 kap. 9 § första stycket miljöbalken ska den myndighet som prövar en ansökan i ett mål där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning även ta särskild ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller balkens krav. Myndigheten ska göra en fristående bedömning av miljökonsekvensbeskrivningen, antingen i ett särskilt beslut eller i samband med att målet eller ärendet avgörs.

I fråga om tidpunkten för beslutet har i förarbetena till miljöbalken anförts följande (se prop. 1997/98:45 del 2 sid 65 f). Frågan om domstolen eller myndigheten i ett fall

när miljökonsekvensbeskrivningen bedöms som godtagbar bör ge detta tillkänna genom ett särskilt beslut under rättegången eller ta upp frågan först vid avgörande av målet eller ärendet, torde som Lagrådet skriver få bli beroende av omständigheterna, varvid det är av särskild betydelse om invändning har gjorts mot miljökonsekvensbeskrivningen eller denna annars framstår som kontroversiell. Det viktiga är att en särskild bedömning görs av miljökonsekvensbeskrivningen och att den är fristående från prövningen av ansökan samt att ställningstagandet motiveras.

Vad sägs i förarbetena m.m. om regeringens tillåtlighetsprövning

I Miljöbalksutredningens betänkande (SOU 1996:103, del 2, s. 245) sägs bl.a. följande. Ansökan ska ges in till den tillståndsprövande myndigheten på vanligt sätt. Tillståndsmyndigheten handlägger ansökan och håller huvudförhandling. Härefter underställer myndigheten regeringen frågorna om verksamhetens tillåtlighet och lokalisering. Myndigheten överlämnar samtidigt ett eget yttrande.

I Miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45, del 2, s. 235) sägs bl.a. följande. Domstolen ska istället för att meddela dom avge ett eget yttrande till regeringen. Yttrandet, som ska avges efter huvudförhandling, kommer i detta skede istället för domen och ska därför avse samtliga de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan. Efter att regeringen prövat tillåtligheten ska domstolen pröva de frågor som återstår, bl.a. vilka ytterligare villkor som ska gälla för verksamheten.

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att tanken med bestämmelserna om mark- och miljödomstolarnas beredningsansvar är att ärendena skall vara färdigberedda när de kommer till regeringen. Reglerna i 22 kap. miljöbalken är därför inte tillämpliga på regeringens handläggning av ärenden. Regeringens handläggning av alla typer av regeringsärenden styrs i stället av 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) och de principer som framkommer i förvaltningslagen (1986:233). Vid brister i en ansökan måste regeringen ta ställning till hur dessa ska behandlas. Med stöd av 7 kap. 2 § RF kan ytterligare synpunkter inhämtas. Att göra mer omfattande kompletteringar kan dock medföra svårigheter. Regeringen har nämligen inte samma möjligheter som domstolarna att i form av förhandlingar och skriftväxling låta sökanden, myndigheter och berörda sakägare yttra sig över infordrade upplysningar.

Mark- och miljödomstolen får anses behörig att inledningsvis bedöma MKB:n

Mark- och miljödomstolen kan konstatera att lagens systematik och vad som sägs i nämnda förarbeten talar för att domstolen är behörig att fatta samtliga beslut som krävs för att ett yttrande i sak avseende tillåtlighet ska kunna inges till regeringen.

Om domstolen finner att MKB:n har sådana brister att ett processhinder föreligger och därmed avvisar ansökan innebär det således att regeringen inte vid något tillfälle kommer att pröva ansökans tillåtlighet. Om domstolen efter beredning emellertid avger yttrande till regeringen sker en prövning av tillåtligheten hos regeringen. I vilken omfattning som regeringen vid en sådan tillåtlighetsprövning prövar MKB:n utifrån formella och materiella förutsättningar avgörs av regeringen.

Mark- och miljödomstolens ställningstagande för närvarande avseende MKB:n

I de fall då ingen uppdelning mellan tillåtlighet och tillstånd görs tas normalt formellt beslut avseende MKB:n först när målet avgörs slutligt. Såsom sägs i förarbetena (se prop. 1997/98:45, del 2, sid 65 f) är dock tidpunkten beroende av omständigheterna, varvid det är av särskild betydelse om invändning har gjorts mot miljökonsekvensbeskrivningen eller om denna annars framstår som kontroversiell.

I aktuellt mål kan konstateras att MKB:n är mycket omfattande. Ett ställningstagande huruvida processhinder föreligger är vidare beroende av flera olika faktorer varav vissa kan ha ett stort inslag av materiell prövning i sig. Det kan konstateras att en fortsatt handläggning i sak kommer att medföra ett tydliggörande parternas argumentation och därmed ytterligare klargöra vissa av de frågor som påpekats av parterna i målet. Även om en godkänd MKB är en processförutsättning kan det vidare, när behov finns, inte anses föreligga något hinder mot att nu fortsätta målets handläggning utan att någon myndighet formellt har tagit ställning till MKB:n.

Vad som sagts ovan medför att domstolen för närvarande inte finner det lämpligt att formellt ta ställning till om MKB:n ska godkännas eller alternativt om ansökan ska avvisas. Domstolen finner således att det nu i stället ska beslutas om att ansökan ska kungöras.

Specialbestämmelserna i 6 kap. 9 § miljöbalken reglerar överklaganderätten. Trots vad som sägs i rättegångsbalken om överklagande gällande rättegångshinder kan domstolens beslut därmed inte anses som särskilt överklagbart.

**MARK- OCH MILJÖDOMSTOLENS BESLUT KAN INTE ÖVERKLAGAS
SÄRSKILT UTAN ENDAST I SAMBAND MED DOM ELLER SLUTLIGT
AVGÖRANDE.**

Johan Svensson