

YTTRANDE

Stockholm 2015-06-26

INKOM: 2015-06-26
MÅLNR: M 1333-11
AKTBIL: 335

Till:

Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt
Box 1104
131 26 Nacka Strand
mmd.nacka@dom.se

Mark- och miljödomstolens mål
nr: 1333-11

Strålsäkerhetsmyndigheten
171 16 Stockholm
registrator@ssm.se

Myndighetens dnr:
SSM 2011/1137

Naturskyddsföreningens och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG:s, tredje övergripande yttrande till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och Strålsäkerhetsmyndigheten avseende krav på kompletteringar av ansökningar om ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle

Naturskyddsföreningen och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG, i fortsättningen benämnda *föreningarna*, har i en underrättelse från mark- och miljödomstolen vid Nacka Tingsrätt den 13 april 2015 (ab 315) givits tillfälle att yttra sig över huruvida sökandens, Svensk Kärnbränslehantering AB:s (*sökanden*), ansökan om ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle nu är komplett samt i förekommande fall framställa yrkanden om komplettering eller avvisning.

Föreningarna lämnade in sitt första övergripande yttrande rörande kompletteringskrav 2012-06-01 (ab 146 och 164). Föreningarna svarade på sökandens komplettering I (ab 197-207) med sitt andra övergripande yttrande 2013-10-15 (ab 274-276). Föreningarna har inför skrivandet av sitt tredje övergripande yttrande tagit del av Komplettering II (ab 304 och 304) och Komplettering III (ab 312 och 313) från sökanden.

Föreningarna utgår från att sökandens version 3.0 av bilaga K:2 "Ämnesvisa svar på kompletteringsönskemålen" och bilaga K:3 "Frågor och svar per remissinstans" som ingår i ab 313 är de senaste och aktuella versionerna av dessa bilagor.

Prövningen av målet enligt miljöbalken och kärntekniklagen ska vara samordnad och parallell. Detta yttrande skickas därför även till Strålsäkerhetsmyndigheten, SSM, som komplettering av yttrandena 2012-06-01 och 2013-10-15 om behov av komplettering av ansökan i den pågående prövningen enligt kärntekniklagen (SSM dnr 2011/1137).

Förutom föreningarnas tidigare övergripande yttranden om kompletteringskrav har föreningarna lämnat in mer ämnesspecifika yttranden till mark- och miljödomstolen och SSM. Dessa har rört vikten av sammanhållen prövning (2013-03-10, ab 196), SSM:s skrivelse 2013-04-26 till sökanden (2013-05-07, ab 211), sökandens slutliga ståndpunkt kompletteringsfrågan (2013-12-06, ab 293), kopparkorrosion (2013-12-19, ab 294), samt om remisshantering i sak, barriärfrågor, jordbävningar, alternativredovisningar m.m. (2013-06-17, ab 302).

Dessutom har föreningarna överklagat Länsstyrelsen i Uppsala läns beslut om att ge dispens enligt artskyddsförordningen (M 4617-13) till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Domstolen beslutade 2014-01-08 att avslå föreningarnas yrkande om att mål M 1333-11 och M 4617-13 ska

sammanläggas. Domstolen bedömde att det saknades laglig grund för att lägga samman handläggningen av målen. Domstolen fann att även om de två målen otvivelaktigt uppstår flera likheter, hanteras de genom olika rättegångsformer. Domstolen biföll dock föreningarnas andrahandsyrkande om att förordna att mål M 4617-13 ska förklaras vilande och att länsstyrelsens beslut den 18 juni 2013 tillsvidare inte får verkställas (M 4617-13, ab 28).

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning har även under våren 2015 kommenterat Strålsäkerhetsmyndighetens arbete med att kvalitetssäkra sökandens kopparkorrosionsforskning och sökandens forskning om kopparkorrosion i syrgasfritt vatten. Dessa kommentarer integreras in i föreningarnas hantering av yrkanden i dessa frågor i yttrandet.

1. Svar på frågan om ansökan är tillräckligt komplett för att kunna kungöras och prövas i sak

Föreningarna är av den bestämda uppfattningen att ansökan inte kan anses komplett, och att det därför föreligger hinder för kungörelse och prövning i sak.

Föreningarna anförde redan i sitt första yttrande i juni 2012 att bristerna i ansökan var av så allvarlig art att det var tveksamt om sökanden kunde åstadkomma en fullständig ansökan genom kompletteringar. Det beror enligt föreningarnas mening bland annat på att sökanden sedan lång tid i allt väsentligt begränsat sitt forsknings- och utvecklingsarbete till en enda metod för slutförvar. Denna självpåtagna begränsning gjorde det troligen inte ens möjligt för sökanden att komplettera ansökan på ett sådant sätt att domstolen kunnat få ett underlag att bedöma om huvudalternativet var den bästa slutförvarsmetoden.¹ Försök med metoder i full skala har endast skett med KBS-metoden, och inte någon annan metod.

Att sökanden undvikit framtagande av alternativa slutförvarsmetoder, stundom mot regeringens direkta instruktioner, visas av den historiska dokumentationen. Det framgår också att regeringen informerat SKB om att regeringen anser att fler alternativa slutförvarsmetoder skulle kunna prövas på ett likvärdigt sätt i den prövning som nu är vid handen, för mer än 15 år sedan.

Redan i 1992 års program för forskning, utveckling och demonstration (Fud-92) aviserade SKB efter önskemål från flera parter en ökad kunskapsuppyggnad kring metoden djupa borrhål. Naturskyddsföreningen framförde i ett remissyttrande till Fud-92 till Statens kärnkraftinspektion, SKI, som granskade rapporten att den alternativa metoden djupa borrhål borde utredas ytterligare. Regeringen godkände programmet (som främst var inriktad på KBS-metoden) den 16 december 1993, och inskräpte följande:

”Regeringen vill framhålla att även om KBS 3- metoden skulle vara ett rimligt val för demonstrationsdeponering bör SKB inte binda sig för någon specifik hanterings- och förvarsmetod”.

I 1998 års program för forskning, utveckling och demonstration (Fud-98) ville SKB ha klarlagt om bolaget även i fortsättningen kunde prioritera slutförvar genom KBS 3-metoden. På detta svarade regeringen följande i beslut den 1 januari 2000:²

”Regeringen konstaterar att ett fullständigt underlag för slutligt val av metod ännu inte föreligger. Härtill kommer att ett slutligt godkännande av viss metod för slutförvaring inte kan göras förrän i samband med regeringens ställningstaganden till ansökningar om tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen att uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle m.m. I detta sammanhang kan erinras om kraven på alternativredovisningar vad gäller bl.a. verksamhetens utformning i den miljökonsekvensbeskrivning som skall ingå i dessa ansökningar (se 6 kap. 7 § miljöbalken).”

¹ Regeringens beslut den 16 december 1993, Dnr: M92/705/6 (m.fl):
http://www.mkg.se/sites/default/files/old/pdf/Regeringsbeslut_FUD_92_931216.pdf

² Regeringens beslut den 1 januari 2000, Dnr: M1999/2152/Mk (m.fl):
http://www.mkg.se/sites/default/files/old/pdf/Regeringsbeslut_Fud_98.pdf

”Svensk Kärnbränslehantering AB skall (...) Komplettera analysen av alternativa systemutformningar. I första hand skall beläggas innebörden av nollalternativet (en beskrivning av att den planerade åtgärden inte kommer till stånd). Vidare skall alternativet djupa borrhål (slutförvaring i borrhål på flera kilometers djup) beläggas med inriktning på omfattning och innehåll i det forsknings- och utvecklingsprogram som behövs för att denna metod skall kunna jämföras med den s.k. KBS-3-metoden på likvärdiga grunder.”

”Utifrån nu föreliggande material bedömer dock regeringen, i likhet med Kärnkraftinspektionen och Statens råd för kärnavfallsfrågor, att någon form av slutförvaring i berggrunden framstår som den mest ändamålsenliga”.

Sökanden har alltsedan samrådet hävdats att det saknas stöd i miljöbalken för ett krav om att det ska ingå andra slutförvaringsmetoder som alternativ. Sökanden anför att det skulle krävas ett omfattande och långsiktigt utvecklings- och utredningsarbete för att kunna dra slutsatser om möjligheterna att välja, utforma och analysera säkerhet och miljökonsekvenser av de alternativa system av anläggningar och verksamheter som behövs för ett genomförande av metoderna djupa borrhål och återvinning eller transmutation.

Föreningarna bestrider vad sökanden anför om att det saknas stöd i miljöbalken. Åtminstone djupa borrhål måste anses vara en alternativ utformning i den mening som avses i miljöbalken 6 kap. 7 § punkt 4. Såväl KBS-metoden som metoden djupa borrhål innebär slutförvar i berggrunden djupt under markytan, där det utbrända kärnbränslet skyddas genom inkapsling i metall och andra liknande former av tekniska barriärer. Föreningarna erinrar vad regeringen uttalade ovan i beslutet från december 2000 om ”någon form av slutförvaring i berggrunden”, av vilket det av sammanhanget klart framgick att båda metoderna inkluderades.

Föreningarna vill fästa domstolens uppmärksamhet på att sökanden *inte* anför att alternativet djupa borrhål skulle vara ett miljömässigt sämre alternativ. I stället uttalas att huvudskälet är att metoden inte är tillgänglig och inte har utprovats, trots att det har varit sökandens ansvar just att utveckla lämpliga metoder. Föreningarna gör gällande att de brister som finns i underlagen om djupa borrhål och andra alternativ är en följd av sökandens egna agerande enligt vad som anförts ovan.

Föreningarna noterar att länsstyrelsen i samrådsbeslutet 2002 inte ställde krav på andra jämförbara sätt att nå samma syfte.³ Det har därför ifrågasatts om djupa borrhål, återvinning och transmutation ska redovisas av sökanden på grund av skrivningen i miljöbalken 6 kap. 7 § 2 st. Föreningarna anför mot detta att länsstyrelsen korrigerat sitt tidigare beslut i ett yttrande till SKB den 29 augusti 2006.⁴

”Med hänsyn till (...) behovet av en bred redovisning av alternativa platser och utformningar/metoder/teknik har Länsstyrelsen framhållit att alternativredovisningen i MKB:n bör beröra samtliga möjliga alternativa platser och utformningar, som är eller har varit föremål för överväganden vid SKB:s samråd eller forsknings- och utvecklingsarbete. En sådan översiktlig redovisning bör, enligt Länsstyrelsen, vara så omfattande att den möjliggör en samlad, jämförande bedömning av alternativens för- och nackdelar, med särskild hänsyn till effekter på människors hälsa och miljön samt hushållningen med naturresurser, mot bakgrund av de grundläggande värderingar som framgår av 1 kap. 1 § miljöbalken. Alternativredovisningen bör, enligt Länsstyrelsens bedömning, även innehålla en analys av möjligheterna att minska avfallens mängd och farlighet (t.ex. genom separation och transmutation), eftersom det skulle kunna minska risken för miljöpåverkan.”

Föreningarna gör gällande att länsstyrelsens beslut från 2002 därför inte kan uppfattas som ett hinder för att begära en fullständig alternativredovisning om alternativa metoder från sökanden. Med tanke på att mycket ny information tillkommit särskilt ifråga om djupa borrhål, vore det en ytterst egendomlig sak att låta ett 13 år gammalt övervägande från länsstyrelsen få så genomgripande konsekvenser. En sådan tolkning strider enligt föreningarna mot balkens syften. Visserligen finns det ett allmänt intresse av att sökanden ska kunna inrätta sig efter besked om miljökonsekvensbeskrivningens omfattning från

³ Länsstyrelsen i Uppsala, beslut 2002-12-30, Dnr 2420-6907-02. <https://db.tt/XSBaLGB3>

⁴ Länsstyrelsen i Uppsala, beslut 2006-08-29, Dnr 559-6890-06. <https://db.tt/TEqQhQIK>

myndigheter under ansökningsprocessen, men eftersom länsstyrelsen i detta fall korrigerade sitt beslut redan 2006 måste detta intresse väga förhållandevis lätt. I alla händelser måste länsstyrelsens nya ställningstagande innebära att domstolen bör göra en vid tolkning av vilka alternativa utformningar som kan anses falla under miljöbalken 6 kap. 7 § punkt 4.

Statens Kärnkraftinspektion, SKI, berörde frågan i en skrivelse 2008, och menade att en fullständig alternativredovisning skulle ske trots länsstyrelsens beslut 2002.⁵

”I förarbetena (prop. 2004/05:129 s. 56) understryks att det trots länsstyrelsens vägledning alltid är den sökande verksamhetsutövaren som ansvarar för att alla relevanta uppgifter finns i miljökonsekvensbeskrivningen och att den beslutande myndigheten kan, när den skall pröva ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen, alltid begära komplettering om beskrivningen inte uppfyller kraven och därmed inte utgör ett fullgott beslutsunderlag. Den omständigheten att länsstyrelsen har fått en mer aktiv roll under samrådet ändrar inte ansvarsfrågan. Verksamhetsutövaren kommer även fortsättningsvis att vara ansvarig för att miljökonsekvensbeskrivningen utgör ett fullgott beslutsunderlag.”

Strålsäkerhetsmyndigheten hävdar i sitt delyttrande från den 24 juni 2014 (ab 327, sidan 4) att intresset av att invänta erfarenheter om djupa borrhål måste vägas mot den samhällseliga påverkan det skulle innebära att avvakta ytterligare ett antal år med omhändertagandet av kärnavfallet.

Föreningarna gör dock gällande att ett antal års fördröjning är en ringa tid jämfört med de 100 000 år som avfallet beräknas vara farligt. Föreningarna anför också att det framgår av förarbetena att brister i miljökonsekvensbeskrivningar som är så omfattande att de inte kan utgöra grund för ett ställningstagande ska anses som ett processhinder. Föreningarna gör alltså gällande att det inte finns något rättsligt utrymme att göra en sådan avvägning som Strålskyddsmyndigheten anser ska läggas till grund för att överse med bristerna i ansökan. Detta framgår av Högsta domstolens referat NJA 2009 s. 321, som vi återkommer till nedan:

”Det måste också bedömas om bristerna utgör processhinder eller är av materiellt slag. Om miljökonsekvensbeskrivningen är behäftad med så väsentliga brister att den inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens eller åtgärdens inverkan på miljön, ligger det närmast till hands att se detta som ett processhinder. Är en sådan prövning visserligen möjlig, men beskrivningen likväl bristfällig, får det i stället ses som en fråga om ansökningens materiella hållbarhet. Bristerna får då falla tillbaka på sökanden, exempelvis om hänsynsreglerna i 2 kap. inte är uppfyllda, något som ytterst kan föra med sig att tillståndsansökningen avslås (jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 63)”.

Som domstolen känner till är djupa borrhål en slutförvarsmetod som studerats sedan 50-talet⁶ och är nu föremål för fullskaleförsök av Sandia National Laboratories' uppdragsverksamhet för US Department of Energy.⁷ Trots avsaknaden av försöksverksamhet från sökandens sida, kan det alltså inom kort finnas erfarenheter från fälttester som kan avgöra metodens fördelar jämfört med KBS-metoden.

Att godkänna ansökan i nu föreliggande form kan medföra att metoder som kan innebära avsevärt mindre risker för framtiden i praktiken avförs från prövningen. Möjligheten för domstolen eller regeringen att

⁵ Statens Kärnkraftinspektion, SKI, skrivelse 27 februari 2008: <https://db.tt/FXZfGutM>

⁶ Oak Ridge Laboratory, Status Report on the Disposal of Radioactive Wastes, Prepared by the Committee on Disposal and Dispersal of Radioactive Wastes For the National Academy of Sciences, 1957 (sid. 138). <http://web.ornl.gov/info/reports/1957/3445605701069.pdf>.

⁷ Se USA:s energiministers uttalande om budgetavsättningen om 26 miljarder dollar till fälttester med djupa borrhål under år 2016: <http://energy.gov/articles/secretary-monizs-remarks-look-back-blue-ribbon-commission-america-s-nuclear-future>

Se även budgetdokumenten: <http://energy.gov/sites/prod/files/2015/02/f19/FY2016BudgetVolume2.pdf> (sid 243).

Planerna finns närmare beskrivna i en projektbeskrivning från Sandia National Laboratories:

www.energy.gov/ne/downloads/research-development-and-demonstration-roadmap-deep-borehole-disposal

Se även presentationen av Patrick Brady vid en workshop i början av juni i Berlin om djupa borrhål. Denna finns i en nyhet om workshopen på MKG:s hemsida: www.mkg.se/djupa-borrhall-som-tema-pa-workshop-i-berlin

kräva en likvärdig alternativredovisning efter det att ansökan kungjorts är små. Föreningarna menar att ett godkännande av ansökan i sin nuvarande form därför kan få vittomfattande konsekvenser och att ett godkännande därför strider mot miljöbalkens syften och försiktighetsprincipen i balkens andra kapitel.

Det är vidare så att sökandens ansökan trots den ansevärdiga mängd underlag som insamlats, brister i betydligt fler avseenden. Bland annat brister ansökan när det gäller alternativa lokaliseringar, frågan om kopparkorrosion på kapslar, barriärernas motståndskraft under istid, riskscenarier för avsiktliga intrång, påverkan på Natura 2000-områden och mycket annat som framgår av redovisningen som bilagts vårt yttrande.

Av den sammanställning som föreningarna bifogar som bilaga framgår dessutom tydligt att sökanden i ett större antal frågor upprepar svar som inte är tillfredsställande. Ofta med samma ord och med likalydande hänvisningar till dokument som fanns bilagda redan till originalansökan. I dessa frågor har alltså sökanden haft möjligheten att komplettera, men valt att inte göra så. Det bör enligt föreningarnas mening väga tungt till nackdel för sökanden i bedömningen om ansökan ska avvisas eller inte.

Föreningarna vill slutligen fästa domstolens uppmärksamhet på ett förhållande som Strålskyddsmyndighetens yttrande från den 24 juni 2014 aktualiserar (ab 327). Myndigheten anser att det räcker att myndigheten kan pröva frågeställningar som rör långsiktig strålsäkerhet löpande efter det att ett beslut om tillåtlighet ges av regeringen. Därför anser Strålskyddsmyndigheten nu att sökandens redovisning av frågor relaterade till strålsäkerhet är tillfredsställande, trots att sökanden inte hörsammat flera viktiga kompletteringskrav från myndigheten.

Föreningarna är av den uppfattningen att Strålsäkerhetsmyndighetens slutsats är starkt problematisk, eftersom det tillvägagångssätt som myndigheten framhåller utesluter föreningarnas och andra parter deltagande fullt ut i strålsäkerhetsrelaterade frågor. Det är viktigt att domstolen värderar möjligheterna för andra än Strålsäkerhetsmyndigheten att delta i även detaljerade frågeställningar i beslutsprocesser rörande en så viktig fråga som ett slutförvar för använt kärnbränsle. Det rör sig om rättigheter som skyddas av såväl Århuskonventionen som EU:s direktiv om miljökonsekvensbeskrivningar. Föreningarna är därför angelägna om att dessa frågor i möjligaste mån hanteras i den pågående miljöprövningen i domstolen (se vidare avsnitt 5.1).

2. Sammanfattning av föreningarnas yrkanden

Föreningarna yrkar i första hand att ansökan ska avvisas som ofullständig. Sökanden har ännu 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 frågan om.

I andra hand yrkar föreningarna om ett stort antal kompletteringar måste göras. Dessa yrkanden med bakgrund till varför kompletteringarna är nödvändiga framförs i en separat bilaga till yttrandet med yrkanden om kompletteringar.

Föreningarna vidhåller yrkandet om att domstolen ska bedöma strålsäkerhetsfrågorna i målet.

Föreningarna vidhåller yrkandet om att metoden djupa borrhål ska anses vara en alternativ utformning av geologisk deponering och ska hanteras som en alternativ metod i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen.

Föreningarna drar tillbaka yrkandet om att sammanföra målen M 1333-11 och M 4617-13.

3. Yrkande om avvisning

Föreningarna yrkar att ansökan avvisas eftersom den uppvisar allvarliga brister trots tre kompletteringsomgångar.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten kan medföra. Om verksamheten – som i detta fall – skall antas medföra en betydande miljöpåverkan, skall miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med en motivering till varför ett visst alternativ har valts.

Enligt motiven skall miljökonsekvensbeskrivningen kunna anpassas till vad som krävs i det enskilda fallet.⁸ Det faller också av rimlighetsavvägningen i miljöbalkens andra kapitel och proportionalitetsprincipen att verksamhetsutövarens kostnader för att ta fram underlag måste vägas mot det allmänna intresset av att säkra en långsiktigt säker metod för omhändertagande.

Det ansökta slutförvaret för högaktivt avfall är en av de enskilda verksamheter med de största långsiktiga miljö- och hälsorisker som någonsin prövats inom det svenska rättsväsendet. Samhällets intresse av att få till stånd en prövning som garanterar att den minst osäkra metoden för att omhänderta kärnavfallet väljs kan därför knappast underskattas. Sammantaget innebär detta enligt föreningarnas mening att synnerligen höga krav måste ställas på miljökonsekvensbeskrivningen, inte minst när det gäller redovisningen av alternativa platser och utformningar.

Av motiven framgår att de begränsningar som ges av miljöbalken är att sökanden inte behöver ta upp alternativ som framstår som orealistiska och att det är angeläget att beslutsunderlaget inte tyngs av mindre betydelsefulla uppgifter. Föreningarna gör gällande att de kompletteringskrav avseende alternativ som vi framställt varken kan anses som orealistiska eller onödigt betungande. Det rör sig tvärtom om nödvändiga underlag för att domstolen ska kunna göra en korrekt prövning.

”(…) ytterst är det sökanden som svarar för att beskrivningen innehåller alla de uppgifter som behövs. Det är då viktigt att sökanden inte är obenägen att se alternativ till den lösning som sökanden själv förordar och att materialet så utformas att andra intressenter och ytterst den beslutande domstolen får underlag för en egen bedömning”. (NJA 2009 s. 321).

En komplett miljökonsekvensbeskrivning är en processförutsättning. Om bristen i underlagen är så väsentliga att de inte kan göra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön ligger det närmast till hand att se den som ett processhinder:

”När en brist av detta slag konstaterats i miljökonsekvensbeskrivningen uppstår frågan om bristen utgör ett processhinder eller är av materiellt slag. Om bristen är så väsentlig att miljökonsekvensbeskrivningen inte kan utgöra grund för ett ställningstagande till verksamhetens inverkan på miljön ligger det närmast till hands att se den som ett processhinder. Är en sådan prövning visserligen möjlig, men beskrivningen likväl bristfällig får det i stället ses som en fråga om ansökningens materiella hållbarhet. Utgångspunkten är att brister i miljökonsekvensbeskrivningen ska klaras ut i ett tidigt skede av handläggningen. Det är mera sällan möjligt att under den senare handläggningen i högre instanser läka väsentliga initiala brister” (NJA 2009 s. 321).

”En ansökan och en miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller miljöbalkens krav är en processförutsättning vilket framgår av 22 kap. 1 § första stycket och 2 § andra stycket miljöbalken. Det är tillståndsmyndigheten som avgör om innehållet i en ansökan och en miljökonsekvensbeskrivning kan godtas som beslutsunderlag. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att myndigheten har ett ansvar för att ärenden blir

⁸ Prop. 1990/91:90 s. 187 “Miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och innehåll bör bero av den aktuella verksamhetens art och omfattning”; och prop. 2004/05:129 s. 92: “en miljökonsekvensbeskrivning skall ha det innehåll som är motiverat i det enskilda fallet”.

tillfredställande utreda. Myndigheten skall därför se till att nödvändiga kompletteringar av beslutsunderlaget görs. En verksamhetsutövare som inte följer myndighetens förelägganden riskerar att få sin ansökan avvisad.” (Prop. 2004/05:129, sid. 55).

Föreningarna är som framgått av den meningen att bristerna i ansökan är så omfattande att processhinder föreligger. I ett avgörande i Mark- och miljööverdomstolen från 2012 ledde brister i ansökan om alternativa platser till att domstolen fastställde mark- och miljödomstolens dom om att avvisa ansökan efter två kompletteringar. Av domen framgår också att bevisbördan för att ett alternativ saknas eller inte är realistiskt åligger sökanden.⁹

”Kommunen gör visserligen gällande att det saknades alternativ i egentlig bemärkelse. Miljökonsekvensbeskrivningen ger emellertid inte tillräckligt stöd för detta påstående.”

Av förarbetena framgår vidare att lagstiftaren anser det viktigt att frågan om processhinder på grund av brister i miljökonsekvensbeskrivningen avgörs tidigt i processen. I den tidigare anförda domen i Högsta domstolen beskrivs rättsläget som följer:

”Vid tillkomsten av miljöbalken lades det stor vikt vid att frågor om brister i en miljökonsekvensbeskrivning klarades ut i ett inledande skede av målets handläggning. Det främsta uttrycket för detta kan sägas ligga i det förhållandet att beskrivningen skall ingå i ansökningen och att en godtagbar beskrivning utgör en processförutsättning (22 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken). Är miljökonsekvensbeskrivningen ofullständig, skall miljödomstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följs inte detta föreläggande kan ansökningen komma att avvisas, om bristerna är väsentliga”.¹⁰

”Frågor om processhinder kan visserligen avgöras senare under handläggningen men är typiskt sett av den arten att ställningstaganden bör göras på ett tidigt stadium. I lagmotiven pekas också särskilt på beslutsmyndighetens ansvar för att ärendena blir tillfredsställande utreda och på den befogenhet och skyldighet att förordna om nödvändiga kompletteringar av beslutsunderlaget som miljödomstolen har (a. prop. del 1 s. 287, 290 och 294 samt del 2 s. 65).

Sammanfattningsvis finns det starka rättsliga skäl till att avvisa ansökan redan innan kungörelse och prövning i sak. Enligt föreningarnas mening skulle det dessutom skicka en signal till sökanden om att påbörja utvecklingsarbete det tidsödande arbetet med att åstadkomma en väl underbyggd ansökan med fullgod alternativredovisning.

4. Yrkande om sammanföring av mål

Föreningarna drar tillbaka yrkandet om att sammanföra målen M 1333-11 med målet om dispens från artskyddsförordningen M 4617-13. Detta på grund av mark- och miljödomstolens uttalande i protokoll den 8 januari 2014 i mål M 4617-13 om att målen inte kan sammanföras, trots likheterna, eftersom de hanteras genom olika rättegångsformer. Föreningarna förbehåller sig dock möjligheten att återkomma till frågan i samband med villkorsprövningen.

5. Andra övergripande yrkanden

5.1 Yrkande om att domstolen ska hantera strålsäkerhetsfrågor

Sökanden har vid upprepade tillfällen hävdade att strålsäkerhetsfrågor inte ska tas upp vid miljöbalksprövningen.

⁹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 februari 2012 om farligt avfall, mål nr M5005-11.

¹⁰ NJA 2009 s. 321

Föreningarna erinrar om att det redan av miljöbalken 1 kap. 3 § framgår att miljöbalken gäller vid sidan av annan lagstiftning. Enligt författningskommentaren skall lagarna ”tillämpas parallellt”. Det innebär att ”verksamhet som kan vara förenlig med bestämmelserna i annan lag ändå kan vara förbjuden eller på annat sätt reglerad enligt miljöbalken om inte undantag för miljöbalkens regler gjorts”.¹¹ Som bekant innehåller inte Kärntekniklagen något stadgande om att prövningar enligt denna lag skulle ha företräde framför miljöbalksprövningen.

Miljööverdomstolen fann i dom den 20 december 2006 att det inte fanns några formella hinder för domstolen att meddela villkor ifråga om strålskydd.¹²

Domen refereras i SOU 2011:18:¹³

”Miljööverdomstolen fann – liksom miljödomstolen – att några formella hinder mot att reglera frågor om kärnsäkerhet och strålskydd i tillståndet till kärnkraftverket enligt miljöbalken inte finns, utan att det var en lämplighetsfråga”.

Kärnavfallsrådet har i en rapport, *Tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen* uttryckt rättsläget enligt följande:

”Av miljöbalken framgår att balken ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten. Det innebär att miljöbalken i de avseenden som omfattar joniserande eller icke- joniserande strålning gäller parallellt med strålskyddslagen och kärntekniklagen. Således kan frågor som rör anläggningssäkerhet och strålskydd i ett tillståndsärende komma att prövas lika noggrant enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen och strålskyddslagen utifrån de syften de olika lagarna har att tillgodose”.¹⁴

Föreningarna gör av ovan anförda skäl gällande att det inte finns någon laglig grund för sökandens inställning, och yrkar att mark- och miljödomstolen tar upp alla strålsäkerhetsfrågor som har betydelse för bedömningen av miljökonsekvensbeskrivningen och tillståndsfrågan.

I det här sammanhanget vill vi erinra om mark- och miljööverdomstolens i Nackas beslut om anstånd i målet om utökad verksamhet vid anläggningen för slutförvaring av låg- och medelaktivt avfall (SFR) m.m. i Forsmark, den 28 april 2014:¹⁵

”Mark- och miljödomstolen konstaterar att oavsett vad SKB anført om hanteringen av strålsäkerhetsfrågor är det även vid miljöbalksprövningen viktigt att dessa frågor blir tillräckligt utredda. SSM:s synpunkter är därför viktiga”.

Föreningarna ansluter sig till domstolens synpunkt.

Föreningarna vill markera att det även är av demokratisk vikt att domstolen hanterar strålsäkerhetsfrågor i den utsträckning som behövs för att se till att frågor som rör långsiktig säkerhet av ett slutförvar för använt kärnbränsle. Strålsäkerhetsfrågornas hantering av Strålsäkerhetsmyndigheten medger ingen möjlighet för utomstående att påverka beslutsprocessen annat än via remissyttranden. Om Strålsäkerhetsmyndigheten bedömer synpunkterna som mindre relevanta än andra övergripande målsättningar som myndigheten anser viktigare, t.ex. att det är viktigt att ett beslut om att bygga ett slutförvar snabbt kommer till stånd, finns det inget sätt för miljöorganisationer eller allmänhet att få till stånd en ändring.

Som även påpekats ovan anser föreningarna att det är det viktigt att domstolen värderar möjligheterna för andra än Strålsäkerhetsmyndigheten att delta i beslutsprocesser rörande en så viktig fråga som ett slutförvar för använt kärnbränsle. Strålsäkerhetsmyndigheten anser att det räcker att myndigheten kan

¹¹ Proposition 1997/98:45, del 2, sidan 10.

¹² Mark och miljööverdomstolens dom den 20 december 2006 i mål nr 3363-06.

¹³ Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form, SOU 2011:18, sidan 376.

¹⁴ Ulf Bjällås och Ingvar Persson, Kärnavfallsrådet, Rapport 2011:2 (sidan 8).

¹⁵ Mark och miljödomstolen, protokoll 28 april 2014 i mål nr M 7062-14.

löpande prövande frågeställningar som rör långsiktig strålsäkerhet efter det att ett beslut om tillåtlighet ges av regeringen. Föreningarna är angelägna om att dessa frågor i möjligaste mån hanteras i den pågående miljöprövningen i domstolen.

5.2 Yrkande om att metoden djupa borrhål ska anses vara en alternativ utformning av geologisk deponering och ska hanteras som en alternativ metod i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen

Föreningarna yrkar om att metoden djupa borrhål ska anses vara en alternativ utformning av geologisk deponering och ska hanteras som en alternativ metod i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen. Föreningarna visar tydligt i avsnitt 8.1 ”Generella kommentarer avseende alternativredovisningen” och avsnitt 8.2 ”Bristande redovisning av metoden djupa borrhål som alternativ utformning av geologisk deponering” i bilagan med yrkanden om kompletteringar att metoden djupa borrhål i rättslig mening måste anses vara en alternativ utformning till den av sökanden valda KBS-metoden, och tas upp på ett sådant sätt i ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen så att domstolen och senare regeringen har underlag för en likvärdig bedömning av vilken metod som har de bästa förutsättningarna för ett långsiktigt säkert slutförvar.

Föreningarna menar att om ett beslut i denna fråga inte tas av domstolen innan ansökan kungörs finns det en risk att prövningen fördröjs, eftersom en inte fullgod alternativredovisning i ett senare skede av prövningen kan anses vara ett processhinder.

5.3 Yrkande om att sökanden ska ta fram en ny miljökonsekvensbeskrivning

Föreningarna yrkar om att sökanden ska ta fram en ny sammanfattad miljökonsekvensbeskrivning, där de kompletteringar som redan skett och de kompletteringar som föreningarna anser är behövliga införlivas. Detta gäller särskilt alternativredovisningen. Synpunkter som framkommit under samrådet ska också beaktas i högre utsträckning än vad som skett.

6. Yrkanden om kompletteringar

Föreningarnas yrkanden om kompletteringar redovisas separat i en bilaga med yrkanden om kompletteringar.

7. Avslutande kommentar

Naturskyddsföreningen och MKG finner att frågan om ansökan är tillräckligt komplett för att kunna kungöras och prövas i sak är avgörande. Om domstolen kungör ansökan i befintligt skick, avhänder sig domstolen den enda möjlighet rättsväsendet i praktiken har att förmå sökanden att åstadkomma en tillräckligt underbyggd ansökan för att regeringen ska kunna göra ett välgrundat beslut.

Risken är överhängande att bristerna i miljökonsekvensbeskrivningen kommer att leva kvar i målet, och bli en fråga i samband med den senare villkorsprövningen.¹⁶ Om överrätterna i den senare prövningen finner att villkor inte kan meddelas på grund av sagda brister och därför måste återförvisas, kommer mycket värdefull tid förloras som kunde ha använts till utvecklingsarbete och försena en slutlig lösning på kärnavfallsfrågan.

¹⁶ Se Högsta domstolens beslut i målet om en kalkstenstäkt på Gotland den 18 juni 2013 i mål nr T 3158-12.

Dag som ovan,



Oscar Alarik
Jurist, Naturskyddsföreningen
Enligt fullmakt

Bilagor:

1. Yrkanden om kompletteringar i Naturskyddsföreningens och Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, MKG:s, tredje övergripande yttrande till Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och Strålsäkerhetsmyndigheten avseende krav på kompletteringar av ansökningar om ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle