

VITBOK

NACKA TINGSRÄTT
Avdelning 3

INKOM: 2015-09-30
MÅLNR: M 7062-14
AKTBIL: 43

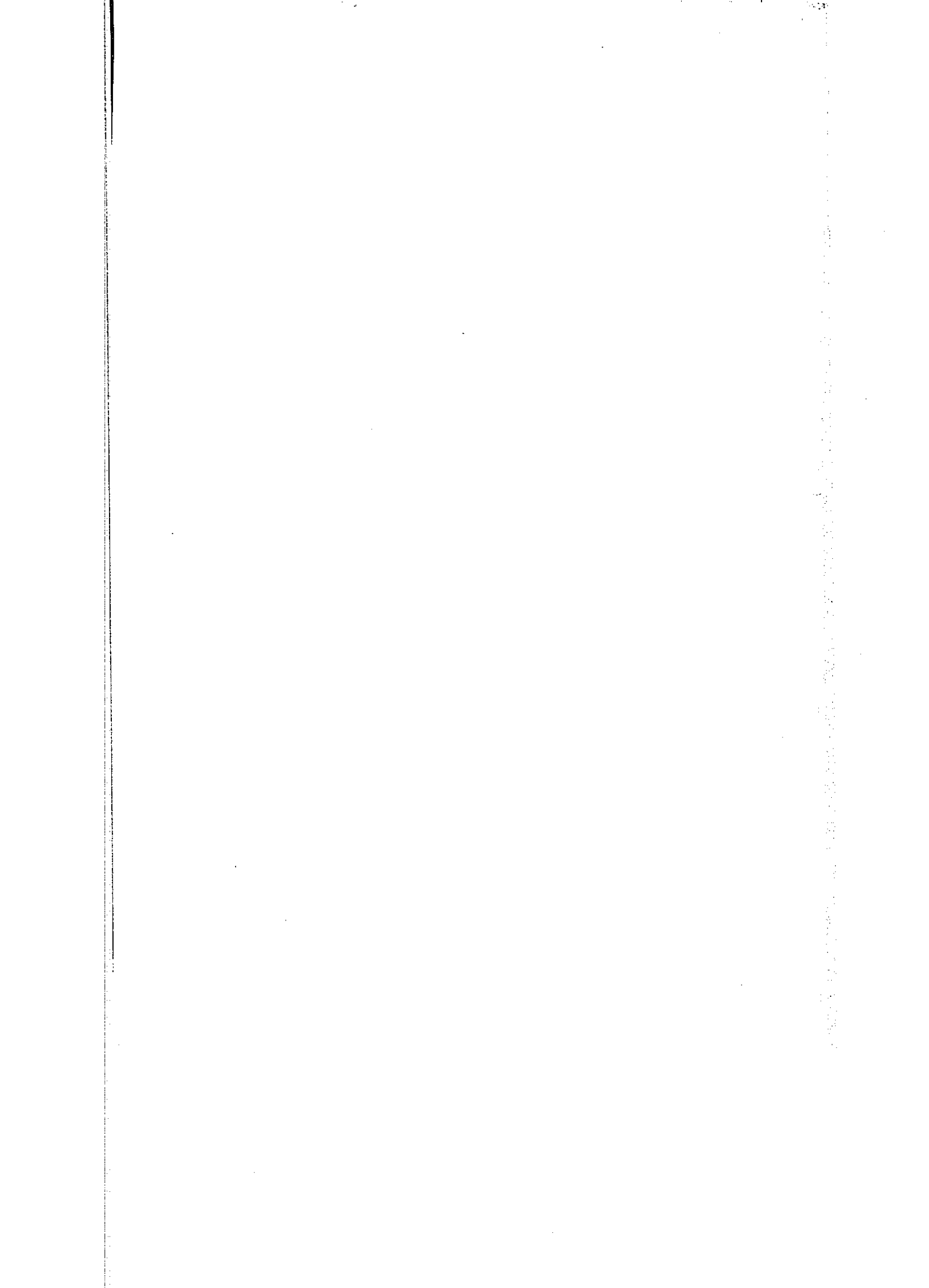
BESLUTET OM

FORSMARKSLAGRET

FÖR LÅG- OCH MEDELAKTIVT AVFALL

Staffan Westerlund

UTGIVEN AV UPPSALA LÄNS NATURVÅRDSFÖRBUND



UPPSALA LÄNS NATURVÅRDSFÖRBUND

länskrets av
Svenska naturskyddsföreningen



FÖRORD

1983 beslöt regeringen att det första slutlagret för radioaktivt avfall i Sverige ska ligga vid Forsmark.

Uppsala Läns Naturvårdsförbund har beslutat ge ut en redogörelse i form av en sk vitbok om hur beslutet tagit form och vad det har grundats på.

Svenska Naturskyddsföreningen har redan tidigare fört fram uppfattningen att miljöeffektbeskrivningar bör införas i Sverige, liksom har skett i ganska många andra länder. Vad som har hänt i Forsmarksområdet kan bidra till en bedömning av hur stor skillnaden är mellan å ena sidan svensk miljölagstiftning och å andra sidan utomlands spridda uppfattningar om vad som bör vara utrett innan miljöpåverkande åtgärder vidtas.

Ansvarig för innehållet är docenten Staffan Westlund vid Juridiska institutionen i Uppsala.

Ett stort antal personer samt vissa myndigheter har genom råd och granskning bidragit till att vitboken kunnat göras färdig. Ett varmt tack riktas till alla dessa, här inte nämnda hjälpare.

Anders Wilander, ordförande

I N N E H Å L L

AVDELNING I

BAKGRUNDEN OCH GÄLLANDE BESTÄMMELSER	1
1. Inledning.....	2
2. Aktuell lagstiftning - en översikt.....	6
3. Organisationen.....	11
4. Materiella bestämmelser.....	17
5. Regler om beslutsunderlag.....	22
6. Procedurregler.....	28
7. Ärendet enligt 136 a § byggnadslagen.....	34
8. Ärendet enligt atomenergi- och strålskyddslagarna....	40
9. Ärendet enligt miljöskyddslagen.....	44
10. Vattenlagsprövningen.....	58

AVDELNING II

BEDÖMNINGARNA	59
11. Bedömningarna enligt atomenergilagen och strålskyddslagen.....	60
12. Miljöskyddslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor.....	64
13. Naturvårdslagsprövningen.....	67
14. Byggnadslagsbeslutet.....	68
15. Beaktandet av internationella konventioner.....	72

AVDELNING III

JÄMFÖRELSE MELLAN SFR 1-ÄRENDET OCH MODERNA KRAV PÅ MILJÖEFFEKTBESKRIVNINGAR	74
16. Miljöeffektbeskrivningarnas grunder.....	75
17. Utvärderingen av miljöeffekterna.....	83
18. ECE-dokumentets rekommendationer om proceduren jämförda med SFR 1-ärendet.....	104
19. Internationella aspekter i ECE-rekommendationerna...	119
20. Beslutsfattarens syn.....	124

ÖVRIGT

Förkortningar.....	128
Litteratur.....	128
Adresser.....	128

AVDELNING I. BAKGRUNDEN OCH GÄLLANDE BESTÄMMELSER

Vitboken består av tre avdelningar. Denna första behandlar bakgrunden samt lagstiftningen och liknande som har betydelse för beslut om lager för radioaktivt avfall. Avdelning II behandlar de bedömningar som har gjorts rörande ett lager för låg- och medelaktivt avfall vid Forsmark. Avdelning III är en analys där beslutsproceduren för Forsmarkslagret jämförs med rekommendationer om miljöeffektbeskrivningar formulerade vid ett ECE-seminarium i Villach 1979.

Avdelning I inleds med en kort översikt över det svenska kärnkraftsprogrammet och därtill hörande avfallshantering. Därefter görs i kap 2 en översikt över den svenska tillämpliga lagstiftningen. Kap 3 behandlar så myndighetsorganisationen, kap 4 materiella lagbestämmelser, kap 5 regler om beslutsunderlag och kap 6 regler om procedurerna för beslutsfattandet.

Sedan på det sättet lagstiftningen beskrivits i sina huvuddrag, övergår vitboken till händelseförloppet i beslutsfattandet rörande lagret. I praktiken är det vad som hänt i de olika beslutsprocedurerna som behandlas. Kap 7 behandlar proceduren enligt 136 a § byggnadslagen, kap 8 motsvarande enligt atomenergi- och strålskyddslagarna och kap 9 enligt miljöskyddslagen.

1. INLEDNING

101. Det svenska kärnkraftsprogrammet omfattar 12 reaktorer (tidigare försöksverksamhet inte inräknad). Dessa ska enligt riksdagsbeslut vara avvecklade år 2010.

Slutförvaringen av det låg- och medelaktiva avfallet från samtliga dessa reaktorer ska enligt ett beslut juni 1983 av den svenska regeringen ske i ett lager 50 meter under havsbotten utanför Forsmark i Uppsala län. Lagret kallas SFR 1 (Slutförvar för Reaktoravfall) och ska inrymma driftsavfall.

102. Enligt uttalade planer ska ytterligare två lager för reaktoravfall byggas. I dem ska annat än driftsavfall läggas, nämligen hårdkomponenter m m respektive rivningsavfall från kärnkraftverken. Dessa lager kallas SFR 2 och SFR 3. Inga ansökningar har getts in om dessa.

103. För så kallat högaktivt avfall (utbränt kärnbränsle) finns ännu inga bestämda planer. Provboringar för att hitta lämpligt berg på omkring 500 meters djup pågår på flera håll i landet. Hittills är det lagringsmöjligheter inom landområde och inte under havet som undersökts.

104. För närvarande skickas en del högaktivt avfall

INLEDNING

till Frankrike för upparbetning.

105. För mellanlagring av högaktivt avfall byggs ett lager vid Simpevarp utanför Oskarshamn. Det lagret kallas CLAB (CentrallLager för Använt Bränsle).

106. Mellanlagring av låg- och medelaktivt avfall sker vid de olika kärnkraftverken.

107. Annat radioaktivt avfall lagras vid Studsvik, som är beläget inne i land.

108. Denna vitbok behandlar större delen av ärendet om lokaliseringen av SFR 1, alltså lagret för låg- och medelaktivt driftsavfall från reaktorerna i Sverige. Det som faller utanför vitboken(1) är dels hanteringen av frågan på byggnadsnämnds nivå, dels hur Koncessionsnämnden för miljöskydd bestämde de slutliga villkoren enligt miljöskyddslagen för verksamheten i de delar som gäller annat än radioaktivitet.

Skälen till undantagen är följande. Det avgörande beslutet för var lagret skulle få placeras var regeringens avgörande enligt 136 a § byggnadslagen,

1) Detaljerna i de olika besluten enligt de olika lagarna har regelmässigt utelämnats i vitboken, eftersom de kan studeras i respektive beslut och eftersom vitboken främst syftar till att beskriva hur handläggningen skett och vilka stora frågor som aktualiserats och inverkat - eller inte inverkat - på de olika besluten.

och det beslutet fattades i juni 1983. Ett sådant beslut är formellt bindande för övriga prövningar enligt byggnadslagen. Därför är byggnadsnämndsprövningen utan större intresse. Beslutet är vidare bindande för prövningen enligt miljöskyddslagen av frågan huruvida lagret alls ska få byggas på platsen. Därför, och eftersom koncessionsnämndsprövningen av villkoren för hur lagret ska utformas sett från andra miljösynpunkter än vad gäller radioaktivitet äger rum först i slutet av 1983, inväntar vi inte miljöskyddslagsbeslutet innan vitboken görs färdig.

109. Vitboken har tillkommit på initiativ av Uppsala Läns Naturvårdsförbund. Den ska så gott det går skildra hur beslutet om SFR 1 formellt har kommit till. Metodmässigt är vitboken rättsvetenskaplig. För att minimera risken för att partsvärderingar eller liknande kommer in i texten har, förutom att välja denna metod, större delen(2) av vitbokens text i preliminär form remitterats till Statens Kärnkraftsinspektion, Statens Naturvårdsverk och Länsstyrelsen i Uppsala län. Syftet med denna remiss var att de nämnda myndigheterna skulle kunna påpeka klara sakfel i texten, däremot naturligtvis inte att de skulle anses dela de utvärderingar och de lag-

2) Nämligen de preliminära texterna till kapitlen 2 - 14 och 19 - 22. I den versionen fanns inget medtaget om hur regeringsbeslutet blev eftersom remitteringen skedde i maj 1983.

INLEDNING

tolkningar m m som finns i vitboken.

Från samtliga tre myndigheter har påpekanden kommit in, som vi i allt väsentligt kunnat tillgodose.

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen har uttryckligen påpekat att det finns bedömningar och utvärderingar i vitboken m m som de inte delar. Till detta vill vi lägga följande: Texten har modifierats också i andra hänseenden än dem som myndigheterna uppmärksammat oss på. Därför kan det i den slutliga versionen finnas uppgifter, som inte alls fanns med i den utsända preliminära versionen. Vidare innebär en rättsvetenskaplig utvärdering av texten lagtextens syfte eller innebörd och av hur vissa regler eller principer tillämpas i ett enskilt fall i och för sig inte en "värdering" i politisk mening, utan en analys av olika förhållanden, däribland svårstuderade sakförhållanden. Det är uppenbart att de nu nämnda myndigheterna inte i något hänseende haft möjlighet att ta ställning till detta. Deras påpekanden har inskränkt sig till klara sakförhållanden.

Statens Strålskyddsinstitutet besvarade inte vår förfrågan om att granska utkastet.

2. AKTUELL LAGSTIFTNING - EN ÖVERSIKT.

201. Den svenska lagstiftningen som rör olika miljöfrågor är splittrad. Samordningen mellan de olika lagarna är på flera sätt dålig. Vissa lagar lappar i vissa hänseenden över varandra, men lämnar i andra hänseenden luckor mellan sig. Många lagar ger prov på olika lagstiftningsteknik men också olika ambitionsnivåer vad gäller krav på val av plats för miljöstörande verksamhet respektive försiktighetsmått för bedrivandet av sådan verksamhet m m.(1)

Också organisationen är splittrad, vilket förstärker effekterna av en splittrad lagstiftning.

202. För kärnkraftsverksamhet finns atomenergila-
gen(2). Förslag föreligger nu om en ny lagstiftning
(3).

203. Skadeståndsfrågor som rör kärnkraftsverksamhet

1) Termen ambitionsnivå används här för att beskriva vilka ambitioner lagstiftningen har vad gäller kraven på försiktighetsmått m m. En lag kan kräva ganska lite medan en annan lag kan vara betydligt "strängare" avseende samma verksamhet etc. Kraven på hänsyn varierar alltså med ambitionsnivån i respektive lag.

2) SFS 1956:306.

3) SOU 1983:9. Remisstiden utgick sommaren 1983. Förslaget innebär inga väsentliga skillnader vad gäller sådant som denna vitbok behandlar.

LAGSTIFTNING

regleras i atomansvarighetslagen(4). Den bygger på Pariskonventionen 1960 med tilläggskonvention.(5)

204. Det finns också en strålskyddslag (6) som gäller för hantering av radioaktiva ämnen över huvud taget. Tillsammans med de nyss nämnda atomlagarna och några lagar till, utgör den en specialreglering för frågor som rör radioaktivitet.(7)

205. Vid sidan av denna speciallagstiftning finns naturvårdslagen(8). Den gäller för alla åtgärder (i princip) som kan inverka på naturmiljön, också den marina miljön. Därmed faller också joniserande

4) SFS 1968:45. Atomansvarighetslagen gäller inte för sådana ekonomiska skador som beror på annat än "atomolycka". Bl a ger denna lag inte ersättning för skada på fiske eller annan egendom, om skadan utgörs av eller beror på svårigheter att sälja fisk eller på att fisken blir ohälsosam och detta i sin tur beror på allmänhetens rädsla respektive på små läckage som har lett till ackumulation i fisk. Förslaget till miljöskadelag, se 207., innebär dock att den lagen kanske ger rätt till sådan ersättning.

5) Den i Paris 29 juli 1960 avslutade konventionen om skadeståndsansvar på atomenergins område enligt det i Paris 28 januari 1964 avslutade tilläggsprotokollet; samt den i Bryssel 31 januari 1963 avslutade och genom det nämnda tilläggsprotokollet avslutade tilläggskonventionen till Pariskonventionen.

6) 1958:110.

7) Det finns också en sk villkorslag (SFS 1977:140) med vissa villkor för tillstånd att ladda vissa reaktorer, samt en lag om offentlig insyn i säkerhetsarbetet vid kärnkraftverken (SFS 1980:1123). Det nya lagförslaget (202) innebär att motsvarande bestämmelser ska tas in i en lag som gäller alla säkerhetsaspekter på kärnkraftsverksamhet.

8) SFS 1964:822.

strålning under naturvårdslagen.(9)

206. Hälsoskyddslagen(10) syftar till att skydda människors hälsa och omfattar även joniserande strålning.

207. För andra omgivningsstörningar än joniserande strålning (och vissa andra störningsformer) gäller miljöskyddslagen(11). Den gäller för alla stationära störningskällor som kan påverka omgivningen(12) - redan risken för störning ska beaktas samt förebyggas med god lokalisering och bästa rimliga teknik. Miljöskyddslagen har också bestämmelser om skadestånd. Förslag föreligger om en miljöskadelag som ska ersätta skadeståndsbestämmelserna i miljöskyddslagen.(13)

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor(14) gäller för kemiska ämnen m m som på grund av sina kemiska

9) Att rättsläget är detta beaktas, såvitt kunnat iakttas, vanligen inte i praktiken.

10) SFS 1983:000.

11) SFS 1969:387.

12) Till störning enligt denna lag räknas inte bara föroreningar utan också buller och psykiskt obehag (också sådant obehag som följer av rädsla för joniserande strålning). Det sistnämnda har inte varit uppe i domstolar ännu, men förefaller vara accepterat av Koncessionsnämnden i och med dess yttrande till regeringen i ärendet om SFR 1 vid Forsmark.

13) SOU 1983:7.

14) SFS 1973:329.

eller fysikalisk-kemiska egenskaper kan vara riskabla för hälsa eller miljön. Lagen gäller dock inte för radioaktiva ämnen. Med sådana avses sådana ämnen som själva avger radioaktiv strålning. Däremot är lagen inte undantagen sådana kemiska ämnen etc som är radioaktivt förorenade men själva inte är radioaktiva ämnen. Därför gäller lagen bl a för sådant avfall som oljor etc i vilka också finns radioaktiva ämnen.

208. För förorening från fartyg gäller en särskild lagstiftning(15) som bygger på bl a Östersjökonventionens bestämmelser. Därutöver finns dumpningslagen(16). Dessa två lagar gäller även för radioaktiva ämnen.

209. I byggnadslagen(17) finns sedan 1972 bestämmelser (136 a §) om lokaliseringsprövning av regeringen för sådana slags verksamheter vars lokalisering är av nationell betydelse i vissa hänseenden. Ett tillstånd enligt detta lagrum blir i princip bindande för senare prövningar av samma verksamhet enligt miljöskyddslagen och andra bestämmelser i byggnadslagen.

I byggnadslagen finns också bestämmelser om

15) SFS 1980:424.

16) SFS 1971:1154.

17) SFS 1947:385.

planläggning, byggnadslov och byggnadsförbud i vissa områden etc.

210. Vattenlagen(18) gäller bl a för sådana åtgärder som dämning, ändringar av djup, tunnelbyggen under vatten m m. Tidigare vattenlag var från 1918(19). De beslut enligt vattenlagen som fram till och med juni 1983 fattats rörande lagret vid Forsmark har fattats enligt 1918 års vattenlag.

18) SFS 1983:291.

19) SFS 1918:523.

3. ORGANISATIONEN

301. För att beskriva myndighetsorganisationen på miljö- och kärnenergiområdena delar vi in myndigheterna i tre typer(1), nämligen:

- prövningsmyndigheter
- tillsynsmyndigheter
- remissmyndigheter.

Prövningsmyndigheter är de som ger tillstånd eller liknande medgivanden för en verksamhet.

Tillsynsmyndigheter ser till att olika bestämmelser uppfylls och följs, samt att verksamheter utövas på ett godtagbart sätt.

Remissmyndigheter ger sakkunniga eller politiska synpunkter på föreslagna åtgärder.

Inte sällan spelar en och samma myndighet flera av dessa roller i samma fråga.(2)

302. Utöver förvaltningsmyndigheter (och regeringen) kan nämnas domstolarna. De är dels vattendomstolar och fastighetsdomstolar, som dömer i speciella typer av mål. De är vidare förvaltningsdomstolar och allmänna domstolar.(3)

1) Indelningen görs utifrån myndigheternas formella uppgifter och ska främst tjäna ett framställningstekniskt syfte.

2) Exempelvis är länsstyrelsen remissinstans i ärenden enligt 136 a § byggnadslagen och miljöskyddslagen och samtidigt tillsynsmyndighet enligt båda lagarna samt enligt naturvårdslagen m fl.

303. Enligt atomenergilagen (201) krävs tillstånd för bl a kärnkraftverk och lager för radioaktivt avfall. Det nu aktuella lagret SFR 1 kräver sådant tillstånd.

Prövningsmyndighet är regeringen (Industridepartementet) som kan överlåta till Kärnkraftsinspektionen (SKI) att besluta i viss frågor.

Tillsynsmyndighet är SKI och Strålskyddsinstitutet (SSI).

3) Vattendomstolen fungerar bl a som en prövningsmyndighet (301) syftar till. Domstolarna spelar i övrigt en underordnad roll i kärnenergisammanhang. Före 1 juli 1969 gjordes dock ingen skillnad mellan joniserande strålning och andra förorenings effekter i vattenmål som rörde utsläpp. Domstolarna dömer i brottmål (vissa bestämmelser i olika lagar inom kärnenergiområdet är straffsanktionerade). Fastighetsdomstol dömer i skadeståndsmål enligt miljöskyddslagen och även inlösenmål enligt den lagen. Också vissa ersättnings- och inlösenfrågor enligt byggnadslagen faller under den domstolen.

Förvaltningsdomstolar dömer dels i kommunalbesvärsmål, dels i i många andra ärenden om förvaltningsbesvär. Regeringsrätten är dessutom resningsinstans när det gäller regeringens beslut.

Laglighetsprövning av förvaltningsbeslut förekommer inte som egen uppgift för domstolar.

Regeringsbeslut kan inte överklagas. Lagligheten kan heller inte överprövas i domstol (bortsett från de sällsynta fall när resningsgrunder föreligger; vidare kan i vissa situationer indirekt en slags laglighetsprövning ske, som t ex när regeringen fattar ett beslut vars genomförande eller sanktionering kräver att en domstol deltar - situationer som inte har betydelse för de frågor som denna vitbok behandlar). Det förekommer alltså i stor omfattning att regeringen är första och enda instans i tillståndsfrågor samt att dess beslut i de ärendena inte kan laglighetsprövas i vanlig mening. Enligt uppgift pågår en utredning inom regeringen för att utvärdera huruvida ändringar i detta förhållande krävs till följd av en dom i Europadomstolen 1982 (Case of Sporrang and Lönnroth; 1/1981/40/58-59; 23 September 1982).

Remissmyndigheter till regeringen är SKI. Remissmyndigheter till SKI är flera, bl a SSI och den berörda(4) länsstyrelsen och kommunen.

304. Strålskyddslagen gäller vid sidan av atomenergilagilagen. En hel del av villkoren enligt strålskyddslagen föreskrivs i samband med tillståndsgivningen enligt atomenergilagilagen.(5)

Ansvarigt organ är SSI. Det har dels rollen som remissinstans till SKI, dels rollen som prövnings- och tillsynsmyndighet. Vissa typer av villkor som institutet anser bör ställas efter att tillstånd har getts enligt atomenergilagilagen kräver fastställelse av regeringen (Jordbruksdepartementet).

305. Enligt miljöskyddslagen (207) krävs tillstånd för SFR 1 av Koncessionsnämnden för miljöskydd. Ett tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen (209) styr prövningen enligt miljöskyddslagen.

Remissmyndigheter är främst Naturvårdsverket, Länsstyrelsen och den berörda(6) Miljö- och hälsoskyddsnämnden (kallades Hälsovårdsnämnd den tid som

4) Här menas den länsstyrelse inom vilkens län verksamheten lokaliseras, men inte de vars områden kan påverkas av utsläpp, av olyckor etc.

5) Strålskyddslagens materiella bestämmelser gäller alltså oavsett huruvida det formella beslutet om villkor utfärdas som ett led i tillståndsgivningen enligt atomenergilagilagen eller annars.

6) D v s den nämnd i vars kommun verksamheten placeras.

SFR 1-ärendet pågick/7/). Vidare yttrar sig den kommun där anläggningen eller verksamheten ska placeras eller bedrivs.

Beslut enligt miljöskyddslagen rörande SFR 1 överklagas till regeringen (jordbruksdepartementet).

306. Vad gäller naturvårdslagen (205) har Länsstyrelsen och Naturvårdsverket tillsynsuppgifter. Någon forbunden prövning enligt naturvårdslagen av SFR 1 torde inte krävas(8), utan den lagens bestämmelser ska i stället beaktas vid prövningar enligt andra lagar.(9)

307. Byggnadslagen (209) spelar här två roller. Den viktigaste grundas på 136 a §. Enligt det lagrummet kan regeringen besluta om en särskild lokaliseringsprövning av SFR 1. Så har också skett. Inför denna prövning ska bl a Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, Koncessionsnämnden, SKI och den berörda kommunen yttra sig. Kommunen har i samband med denna prövning vetorätt.

Regeringens handläggning av ärendet enligt 136 a § byggnadslagen sker på bostadsdepartementet.

7) Namnändring från 1 juli 1983 till följd av den nya hälsoskyddslagen.

8) Strandskyddsbestämmelser torde upphävas genom beslut i samband med planläggning enligt byggnadslagen.

9) Se vidare 605.

MYNDIGHETSORGANISATIONEN

Byggnadslagens andra roll är att ge bestämmelser om planläggning och byggande. Planläggningen ska ske i överensstämelse med beslutet enligt 136 a § byggnadslagen, byggnadslovsprövningen likaså (i princip). Denna sida av byggnadslagen har spelat en underordnad roll i ärendet om SFR 1 och tas därför inte mera upp i denna vitbok.

308. Enligt vattenlagen(10) krävs tillstånd av vattendomstol för sådant ingrepp i havsbotten m m som SFR 1 kräver. Vattendomstolsdomen kan överklagas till Vattenöverdomstolen och sedan till Högsta domstolen.

309. Sverige saknar ett speciellt miljödepartement.

Många miljöfrågor faller under Jordbruksdepartementet. Energifrågor och frågor om säkerhet vid anläggningar för kärnenergiverksamhet(11) faller under Industridepartementet. Prövningen enligt 136 a § byggnadslagen - som blir bindande för prövningen enligt miljöskyddslagen - faller under Bostadsdepartementet.

Formellt och statsrättsligt är det dock alltid hela regeringen som beslutar i de nämnda fallen. I praktiken sker beredandet av ärendena inom respek-

10) Ny vattenlag antogs 1983 och träder i kraft 1 januari 1984. Den innebär inga grundläggande skillnader i nu berörda hänseenden. Prövningarna av SFR 1 har genomgående gjorts enligt 1918 års vattenlag.

11) Här inräknar vi också lager för avfall.

tive departement.(12)

12) Har samarbetet mellan olika departement går till känner vi inte till någon undersökning om. Det har sannolikt varierat över tiden och beroende på vilka slags äreärenden det rör sig om samt vilka departement som är inblandade. Det är en rimlig hypotes att i vissa ärenden s k regeringsbeslut i praktiken har bestämts av tjänstemän på ett bestämt departement.

4. MATERIELLA BESTÄMMELSER

401. Materiella bestämmelser är de som talar om vad som krävs i form av val av plats, skyddsåtgärder och liknande; kort sagt vilka faktiska krav någon måste uppfylla för att få göra något.

Typiskt sett kan materiella bestämmelser gälla sådant som

- platsval
- försiktighetsmått
- förbudsgränser.

402. Atomenergilagen har inga uttryckliga, egentliga materiella bestämmelser.(1) Således saknas krav på val av optimal plats eller liknande.(2) Vidare anges inte hur högt kraven på skyddsåtgärder måste sättas. Av detta följer att beslutsmyndigheten (vanligen regeringen) har mycket fria händer.

Atomenergilagen gäller heller inte uttryckligt för ekologiska störningar.(3) Den är tyst på den punkten. SKI har inga ekologer anställda. SSI har

1) I stället anger den att beslutsmyndigheten får uppställade villkor som den finner påkallade av säkerhetsskäl eller annars ur allmän synpunkt.

2) Se avsnitt 1904.

3) Vilket är en konsekvens av att lagen gäller säkerhets aspekter (jfr SOU 1983:9 s 107 ff) och inte omgivningsskydd i en vidare mening (där i stället strålskyddslagen gäller; dock har även den vissa begränsningar när det gäller ekologiska störningar).

däremot viss ekologisk sakkunskap, däremot inte några experter på miljö- och naturvård i allmänhet.

403. Strålskyddslagen är egentligen konstruerad för människors strålskydd men anses också reglera spridningen i ekosystem av radioaktiva ämnen.(4) Förarbetena till lagen är dock inriktad på människan.

Strålskyddsinstitutet tillämpar inte strålskyddslagen som en parallell på strålningssidan till miljöskydds- och naturvårdslagarna (5).

Strålskyddslagen innehåller inga uttryckliga krav på val av optimal plats för t ex ett lager.(6)

404. Naturvårdslagen gäller bl a för SFR 1 och innehåller allmänt hållna hänsynsregler innebärande att störningar på naturmiljön ska begränsas så långt som är praktiskt möjligt (tolkningen är osäker och

4) Här ska skiljas mellan att beakta ekologiskt skydd respektive att beakta att radioaktiva ämnen kan nå människor också på indirekta vägar genom ackumulation i ekosystem. Gabriel Michanek har utrett hur strålskyddslagen och dess förarbeten visar att det är det senare som avses med strålskyddslagen och inte det förra (i rapport skriven för Naturresurs- och miljökommittén, ännu inte publicerad). Se även Michanek i Dagens Nyheter december 1982.

5) Se 205 och 207. Detta påstående grundas på egna observationer och egna överläggningar med personal på SSI.

6) Strålskyddsinstitutet har i ärendet om SFR ansett sig sakna befogenhet att kräva optimal plats (1704).

MATERIELLA BESTÄMMELSER

inte särskilt väl prövad i praktiken).(7) Dessa hänsynsregler gäller även för verksamhet som tillåts enligt annan lag.(8)

3 § föreskriver att begränsningar för en verksamhet får krävas enligt naturvårdslagen bara om nyttan av begränsningen är större än samhällsnyttan av att begränsningen inte görs.

Naturvårdslagen innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om val av optimal plats för en verksamhet.

405. Hälsoskyddslagen reglerar s k sanitär olägenhet. En sådan är när människor blir allvarligt störda på ett sätt som ger eller kan ge negativa hälsoeffekter. Men sanitär olägenhet kan godtas om nyttan av den verksamhet som orsakar olägenheter är större än olägenhetens betydelse.

Hälsoskyddslagen innehåller ingen bestämmelse om val av optimal plats.

406. Miljöskyddslagen är den lag som har de tydligaste bestämmelserna.

I 4 § krävs en optimal lokalisering. För de

7) 1 § naturvårdslagen säger att vid s k arbetsföretag hänsyn ska tas till naturen samt att åtgärder måste vidtas för att motverka eller förebygga skada på naturmiljön. Till naturmiljön räknas också den marina miljön.

8) Märk dock den partiella begränsningen i 20 § naturvårdslagen för åtgärder som har prövats enligt bl a miljöskyddslagen.

MATERIELLA BESTÄMMELSER

närmare detaljerna hänvisas till litteraturen.(9)

I 5 § krävs att bästa praktiska skyddsåtgärder, inkluderande begränsning av verksamheten, vidtas för att förebygga eller minimera miljöstörningar. Eftersom lagen inte gäller för joniserande strålning, används varken 5 eller 4 §§ miljöskyddslagen i praktiken för att förebygga eller minimera verkningar av sådan strålning.

I 6 § förbjuds verksamheter som är mycket störande, skyddsåtgärder till trots. Undantag gäller för verksamheter som bedöms ha en nyttoövervikt. Om tillstånd har getts enligt 136 a § byggnadslagen, upphör 6 § att gälla för den på det sättet tillåtna verksamheten.

407. De materiella bestämmelserna i lagstiftningen om vattenförorening från fartyg överensstämmer i allt väsentligt med gällande konventioner.

408. Byggnadslagens 136 a § innehåller inga materiella bestämmelser. Förarbetena till lagrummet visar dock att regeringen ges mycket fria händer att värdera för- och nackdelar med olika verksamheter som ska prövas.(10) Även om lagrummet är en lokaliseringsbestämmelse, saknas krav på optimal lokalise-

9) Westerlund: Kommentarer till miljöskyddslagen 9.B; se också kap 6 och 7 i samma arbete.

10) Se bl a prop 1972:111 bil 2 och 3 s 361 ff samt Westerlund: Miljöfarlig verksamhet s 297 f.

MATERIELLA BESTÄMMELSER

ring.(11) Ett tillstånd enligt detta lagrum låser lokaliseringsprövningen enligt miljöskyddslagen.(12)

409. Den vattenlag som tillämpades i ärendet om SFR 1 hade sådana materiella bestämmelser, att inga hinder fanns för lagret.(13) Vattenlagen gällde inte för radioaktivitet.(14) Den innehöll heller inte någon bestämmelse om optimal lokalisering.(15)

11) Jfr energiminster Dahls uttalande i radion 23 juni 1983, nedan kap 14.

12) Se 2 § 2 st och 6 § 3 st miljöskyddslagen.

13) Se avsnitt 210.

14) Avser både 1918 och 1983 års vattenlagar.

15) Avser 1918 års vattenlag, som var den lag enligt vilken SFR 1 prövades. 1983 års vattenlag har en lokaliseringsbestämmelse som i mycket liknar 4 § miljöskyddslagen.

5. REGLER OM BESLUTSUNDERLAG

501. I många lagar finns särskilda bestämmelser om vad prövningsmyndigheten måste känna till innan den avgör en ansökan (beslutsunderlagsregler). Svensk rätt innehåller inte några generella krav på miljöeffektbeskrivningar i meningen "Environmental Impact Assessment" eller liknande.(1) De beslutsunderlagsregler som finns har i stället till syfte att få fram ett beslutsunderlag som är tillräckligt för att bedöma huruvida den eller de lagar, som ska tillämpas av en viss myndighet i det enskilda fallet, är uppfyllda.

502. Den svenska grundlagen har en beslutsunderlags-

1) Sedan 1970 krävs i USA s k Environmental Impact Statements (EIS) inför mer omfattande federala åtgärder som på ett märkbart sätt kan påverka miljön. Därefter har andra länder tagit upp liknande procedurer för att få ett gott beslutsunderlag vad gäller miljöeffekter av det som planeras och av alternativ till det som planeras. Den vanligaste engelskspråkiga termen i Europa är Environmental Impact Assessment (EIA). I Sverige används termer som miljöeffektbeskrivning (den term som torde ligga närmast den amerikanska) eller miljökonsekvensbeskrivning respektive miljökonsekvensanalys. Sverige har inga krav på miljöeffektbeskrivningar i den internationellt ofta använda betydelsen.

En närmare undersökning av miljöeffektbeskrivningar finns i Westerlund: Miljöeffektbeskrivningar; utgiven 1981 i tre delar som bakgrundsrapport till Naturresurs- och miljökommittén. Del 1 handlar om reglerna och tillämpningen i USA. Del 2 handlar om beslutsunderlagsregler i Sverige. Del 3 är en sammanfattning av del 1 och 2 men innehåller dessutom kritiska kommentarer av Lennart af Klintberg, R+diger Lummert, Lars Lundgren och Lennart J Lundqvist.

BESLUTSUNDERLAGSREGLER

regel som gäller för regeringen, nämligen regeringsformen 7 kap 2 §. Där sägs att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs ska också tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Enligt regeringsformens 1 kap 9 § måste vidare regeringen i sitt beslutsfattande vara opartisk och konsekvent. Detta betyder bl a att när regeringen formellt tillämpar en viss lag, så ska regeringen göra detta på ett juridiskt korrekt sätt i denna bestämmelses mening. Detta betyder i sin tur bl a att regeringen är rättsligt bunden av de krav på beslutsunderlag som kan finnas i de lagar som regeringen ska tillämpa i det enskilda fallet.(2)

503. Atomenergilagen saknar detaljerade krav på beslutsunderlag.

Det beslutsunderlag som har krävts in i SFR 1-ärendet enligt denna lag har inte gällt annat än som behövdes för att pröva huruvida den lagens krav kunde anses uppfyllda. Det var då alltså säkerhetsaspekter som blev belysta; däremot inte betydelsen av verksamheten från naturskyddssynpunkt eller liknande.(3)

2) Jfr Regeringsrättens årsbok 1980:2:20.

3) I SFR 1-ärendet har också SKI till Länsstyrelsen i en skrivelse påpekat att inspektionen inte tar upp naturvårdfrågor; se 000 nedan.

Motsvarande gäller strålskyddslagen. I SFR 1-ärendet ingår strålskyddsbedömningen i remissyttrandet till SKI från SSI och alltså ytterst i beslutsunderlaget enligt atomenergilagen.(4) På det sättet finns i praktiken ett bredare beslutsunderlag som gäller inte bara rena säkerhetsfrågor.(5)

504. Naturvårdslagen kräver inte någon speciell prövning(6) i SFR 1-ärendet, och heller inga uttryckliga krav på beslutsunderlag inför remissyttrandet eller bedömningar i övrigt som kan röra SFR 1.(7)

505. Hälsoskyddslagen har inga krav på beslutsunderlag inför t ex remissyttrandet. Motsvarande gällde den tidigare gällande hälsovårdsstadgan (som gällde under remisstiden).

506. Miljöskyddslagen har uttryckliga bestämmelser om beslutsunderlaget (13 §) som innebär att sökanden

4) Avsnitt 304.

5) Begränsningarna i strålskyddslagens tillämpningsområde m m har nämnts i bl a 403. Se vidare nedan 1704.

6) Däremot innehåller naturvårdslagen som nämnts materiella bestämmelser som är tillämpliga på SFR 1.

7) Dock borde, rättsligt sett, de myndigheter som enligt sin instruktion eller enligt bestämmelser i naturvårdslagen har tillsynsfunktioner enligt samma lag beakta huruvida lagens krav på hänsyn och på naturskydd etc är uppfyllda eller inte. Så har dock inte skett i SFR 1-ärendet.

BESLUTSUNDERLAGSREGLER

ska utföra eller ansvara för utredningen i ärendet (8). Utredningen behöver dock inte täcka mer än sådant som faller under miljöskyddslagen, samt därutöver också hanteringen av icke-nukleärt avfall oavsett var avfallet ska placeras i förhållande till den bedömda verksamheten. Alltså kräver inte miljöskyddslagen att sådana utredningar görs, som gäller effekter av joniserande strålning eller sådana alternativa lokaliseringar som från stråleffektsynpunkt kunde vara lämpligare.

507. Lagen om vattenförorening från fartyg innehåller inga speciella bestämmelser om beslutsunderlag av betydelse i detta ärende.

508. Byggnadslagen innehåller inga klara bestämmelser om beslutsunderlaget för prövningen enligt 136 a § byggnadslagen, utöver att vissa myndigheter samt kommunen måste yttra sig i ärendet. Det är alltså inte ett rättsligt tvång för regeringen att först låta utreda olika lokaliseringar eller alternativa åtgärder, innan beslut fattas om lokaliseringen.(9)

Byggnadslagen hindrar alltså inte att en sökande lämnar in en ansökan avseende en verksamhet på en viss plats, och att regeringen sedan prövar denna

8) Westerlund: Kommentar till miljöskyddslagen 17.B.

9) Observera dock det tidigare nämnda kravet i regeringsformen 7:2, ovan 502.

plats utan att försöka utreda huruvida lokalisering-
en skulle kunna göras bättre.(10)

Å andra sidan hindrar inte lagrummet regeringen
från att begära in vilken utredning som helst som
den finner lämplig (inom ramen för det som får
beaktas enligt 136 a §). Det ligger alltså i rege-
ringens hand, och inte i någon domstols eller
annans, att bestämma huruvida i ett visst fall
alternativ ska utredas eller inte.

509. Vattenlagen 1918 kräver att sökanden lämnar in
den utredning som behövs för att tillåtligheten
enligt den lagen ska kunna bedömas(409). (Motsva-
rande bestämmelse finns i 1983 års vattenlag.)

510. Sammanfattningsvis finns det ingen bestämmelse
som kräver att alla verkningar av ett lager för låg-
och medelaktivt avfall redovisas för myndigheter
eller andra. Det finns heller ingen bestämmelse som
kräver att alternativ (t ex optimal lokalisering)
utreds med beaktande av alla slags för- och nackde-
lar av en åtgärd och dess alternativ.

Däremot finns det vissa lagar som kräver ett
omfattande beslutsunderlag rörande sådana aspekter
som respektive lag är tillämplig på. Dit hör miljö-
skyddslagen och vattenlagen; däremot inte atomener-

10) Jfr dock intentionen bakom 136 a § byggnadslagen
så som den uttrycks i prop 1972:111 bil 2 och 3 s
361 ff.

BESLUTSUNDERLAGSREGLER

gilagen eller strålskyddslagen.

En lag finns som medger att alla verkningar utreds på ett övergripande sätt, nämligen 136 a § byggnadslagen. Den kräver dock inte detta. Att utnyttja möjligheten är alltså åtminstone praktiskt sett frivilligt för regeringen. Om regeringen inte vill utnyttja den, kan ingen tvinga den därtill.

6. PROCEDURE REGLER(1)

601. Innan ett lager av SFR 1:s typ får byggas, krävs flera olika tillstånd. För respektive tillståndsprövning finns speciella procedurregler, d v s regler om hur ansökan ska göras, hur den ska handläggas, vilka yttranden som ska inhämtas, i vilken omfattning ärendet är skriftligt respektive muntligt samt i vilken omfattning beslut får överklagas.

602. En ansökan enligt atomenergilagen prövas i princip av regeringen (Industridepartementet) men handläggs av SKI.

Handläggningen är i princip enbart skriftlig. Människor som bor nära en anläggning som ska prövas informeras inte om att ansökan gjorts.(2) De bereds heller inte formell möjlighet att yttra sig över ansökan. I princip är dock handlingarna offentliga.

Däremot bereds myndigheter och kommunen tillfälle att yttra sig (303).

Regeringens tillstånd enligt atomenergilagen kan

1) Med procedurregler avses här de regler som gäller för formerna för prövningar (tillståndsprövningar etc). De beslutsunderlagsregler som behandlades i kap 5 har naturligtvis också karaktären av ett slags regler för proceduren. Någon exaktare avgränsning mellan olika regeltyper torde här inte behövas.

2) De får naturligtvis den information som de begär efter en direkt kontakt med SKI rörande ett bestämt ärende. Däremot sker alltså inte något kungörelseförfarande eller annan slags formell information om att en ansökan har gjorts.

inte överklagas. Dess laglighet kan heller inte prövas vid domstol.

603. Ärenden enligt strålskyddslagen som berör lagret handläggs av SSI som i princip då fungerar som remissinstans åt SKI samtidigt som det fungerar som tillståndsmyndighet.

SSI bereder inte formellt närboende eller allmänheten som sådan möjligheter att delta i ärendet. Å andra sidan är i princip handlingarna offentliga, och den enskilde som så önskar torde ges möjligheter att ge in synpunkter etc.

604. Miljöskyddslagsprövningen skiljer sig markant från de föregående. När ansökan har kommit in, kungörs detta. Både närboende och andra ges möjligheter att ge in skriftliga synpunkter på ansökan. Handlingarna hålls tillgängliga på orten och sänds ibland också direkt till den som så begär. De inkomna synpunkterna bemöts skriftligen av sökanden, men dessutom hålls ett offentligt sammanträde inför Koncessionsnämnden. Detta är till sin karaktär ett mellanting mellan en hearing och en domstolsliknande förhandling. Där ges både sökanden, myndigheter och enskilda möjligheter att redovisa sakförhållanden, ställa frågor och argumentera. Ett detaljerat protokoll förs och skrivs ut för att sedan ingå i beslutsunderlaget.

Ett tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen av

inskaffa ett brett beslutsunderlag (508).

I praktiken sänds ansökningarna ut till många myndigheter och till kommunen liksom till olika organisationer. Ärendet bereds på Bostadsdepartementet. Den enda offentliga förhandling som hålls i ärendet är Koncessionsnämndens sammanträde (604). Vid det sammanträdet tas, enligt praxis, upp alla slags aspekter och inte bara de som faller under miljöskyddslagen. Emellertid torde inte sökanden mot sin vilja avkrävas redovisning om sådant som inte faller under miljöskyddslagen.(3) Och Koncessionsnämnden yttrar sig inte över annat än det som den anser faller under miljöskyddslagen. Det finns heller inget krav på Koncessionsnämnden (eller någon annan) att komplettera ansökan avseende sådant som faller under annan lag än miljöskyddslagen, såvida inte regeringen bestämmer annat i det enskilda fallet.

Intresserade parter och liknande har möjlighet att "uppvakta" det ansvariga statsrådet, förutsatt att statsrådet medger detta. Uppvaktningen har dock inte karaktären av förhandling, utan är snarare av politisk art.(4)

3) Närmare detaljer om hur Koncessionsnämnden förfar i sådana situationer är inte kända. Sannolikt saknas lagstöd för att sådant tvång på sökanden. I sammanträdet om SFR 1 förekom många gånger att sökanden inte ville svara på frågor m m som rörde sådant som inte föll under miljöskyddslagen men väl under byggnadslagen eller annan lag, och koncessionsnämnden försökte då inte tvinga fram svar.

4) Som beskrivs i avsnitt 710 medgav inte statsrå-

Tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen kan inte överklagas. Dess laglighet kan heller inte prövas vid domstol. Det har dock hänt att ett beslut undanröjts av regeringsrätten därför att beslutet fattades på ett betydligt sämre beslutsunderlag än vad regeringsformen jämförd med 136 a § byggnadslagens förarbeten föreskriver.(5)

Frågor om planläggning och byggnadslov tas här inte upp, eftersom ett beslut enligt 136 a § byggnadslagen anses bindande för andra bedömningar enligt byggnadslagen.

607. Vid prövningen inför vattendomstol(6) har berörda markägare och fiskerättshavare talerätt, liksom kommunen och staten genom Kammarkollegiet. Övriga statliga myndigheter får inte föra egen talan utan måste föra sina synpunkter genom Kammarkollegiet. I praktiken ges både myndigheter och enskilda - oavsett om de är sakägare eller inte i formell mening - möjlighet att yttra sig till vattendomstolen.

Som nämnts tar vattendomstolen inte upp frågor om joniserande strålning eller liknande.(7)

den i Bostads-, Industri- och Jordbruksdepartementen någon uppvaktning från Naturvårdsförbundet i föreliggande ärende.

5) Regeringsrättens årsbok 1980 2:20, som bl a innebar en tillämpning av regeringsformen 7:2; se ovan 502.

6) Avsnitten 210, 308, 409 och 509.

PROCEDURREGLER

En vattendom överklagas till Vattenöverdomstolen, som är Svea hovrätt i en särskild sammansättning, och därifrån vidare till Högsta domstolen. Högsta domstolen tar dock i princip bara upp mål där rättstillämpningen är av prejudikatsintresse.

608. Svensk rätt har inte samordnat de ovan nämnda prövningarna. Dock är prövningen enligt 136 a § byggnadslagen i princip av en övergripande art. Men någon offentlig förhandling och krav på tillräckligt beslutsunderlag (krav som är bindande för regeringen) som täcker hela beslutsunderlaget förekommer inte i dessa ärenden. Koncessionsnämndens deltagande i proceduren kan t ex komma så tidigt så att beslutsunderlaget rörande andra aspekter än miljöskyddslagens ännu inte föreligger. Detta är inget hinder för Koncessionsnämnden att avsluta sitt deltagande i ärendet. Vad som kommer in därefter blir inte föremål för någon som helst offentlig förhandling, och närboende och andra har alltså ingen rätt att yttra sig i ärendet därefter. Dock hindrasftligen yttra sig till departementet.

7) Avsnitt 409.

7. ÄRENDET ENLIGT 136 a § BYGGNADSLAGEN

701. Det beslut som sannolikt var avgörande för frågan huruvida lagret för låg- och medelaktivt avfall skulle lokaliseras till Forsmark eller inte var regeringens beslut enligt 136 a § byggnadslagen(1). Ett sådant beslut är bindande för prövningen enligt miljöskyddslagen och blev med största sannolikhet också avgörande för besluten enligt atome-nergilagen och strålskyddslagen(2).

Därför läggs i vitboken stor vikt vid ärendet enligt 136 a § byggnadslagen. Mycket av det som kommer fram i andra prövningar av lagret kan betraktas som potentiellt material också i ärendet enligt byggnadslagen.

702. Sökande var Svensk Kärnbränsleförsörjning AB (SKBF), som formellt är ett aktiebolag och inte ett offentligrättsligt subjekt.(3)

703. Ansökan gällde ett lager för låg- och medelaktivt reaktoravfall samt, som den var skriven, också

1) Se avsnitten 209, 307, 408, 508, 606 och 14.

2) Regeringen fattade beslut enligt alla dessa lagar samtidigt. Däremot var inte beredningen av ärendena gemensam.

3) Av detta följer bl a att de anställda och företagets ombud inte behöver följa förvaltningslagen. Handlingar hos SKBF är inte offentliga. De anställda har naturligtvis heller inget ämbetsansvar.

Kärnkraftsinspektionen har däremot försett det finska Strålsäkerhetsinstitutet med information om ansökan för lagret.(7)

706. Flertalet remissyttrande till regeringen avgavs i slutet av sommaren och början av hösten 1982.

Följande remissinstanser yttrade sig då.

Arbetsmarknadsstyrelsen	9 sept 1982
Fiskeristyrelsen (med yttrande fr fiskeriintendenten)	27 juli 1982
Industriförbundet	13 sept 1982
Ingenjörsvetenskapsakademin	14 aug 1982
Koncessionsnämnden	21 dec 1982
Landsorganisationen	18 aug 1982
Länsstyrelsen i Uppsala län	27 aug 1982
Riksantikvarieämbetet	11 aug 1982
Socialstyrelsen	2 aug 1982
Sprängämnesinspektionen	2 juli 1982
Statens geotekniska institut	27 aug 1982
Statens industriverk	1 sept 1982
Statens kärnkraftsinspektion	29 juni 1982
	och 21 apr 1983

Statens meteorologiska och hyd-

6) Sannolikt spelade Folkkampanjen mot Kärnkraft i Östhammar en viktig roll för att upplysa Åländska intressen om ärendet.

7) Detta har blivit bekant för oss genom SKI:s upplysningar i samband med dess granskning av utkast till denna vitbok.

BYGGNADSLAGSÄRENDET

rologiska institut	30 aug 1982
Statens miljömedicinska labora- torium	29 juni 1982
Statens naturvårdsverk	14 sept 1982
Statens planverk	26 aug 1982
Statens strålskyddsinstitut	00 000 1982
	och (via SKI) 15 apr 1983
Sveriges fiskares riksförbund	20 sept 1982
Sveriges geologiska undersökning	23 aug 1982
Ålands landskapsstyrelse	29 okt 1982
Östhammars kommun	28 sept 1982

I några fall har kompletteringar gjorts därefter. De har då oftast varit av liten omfattning med undantag för främst SKI:s och SSI.s yttranden.

Östhammars kommunfullmäktige fattade sitt beslut 28 sept men yttrandet är dagtecknat 14 okt 1982.

Sent våren 1983 sändes inkomna yttranden ut för en nykort remissomgång till remissinstanserna (eller vissa av dem).

707. Svenska Naturskyddsföreningen, som fick ansökan på remiss, överlämnade ärendet till Naturvårdsförbundet. Naturvårdsförbundet har främst kanaliserat sina informationer och synpunkter i ärendet via Koncessionsnämndens handläggning av både detta och miljöskyddslagsärendet.

Folkkampanjen mot kärnkraft i Östhammar har i ett flertal skrivelser till bl a regeringen i ärendet

gett informationer och lämnat synpunkter. Organisationen har vidare vid tre tillfällen besökt SKI och SSI och då bl a framfört sina synpunkter på ansökningarna enligt de olika lagarna.

På grund av att det ännu vid tiden för Koncessionsnämndens sammanträde i ärendet (604 och 606) inte fanns uppgifter om geologiska förutsättningar, om det kemiska innehållet i avfallet, om spridningsförhållanden i recipienten, om ackumulation i olika viktiga näringskedjor och om hur en lokalisering av lagret till Forsmark förhöll sig till Sveriges internationella åtaganden på miljöområdet, kunde varken Naturvårdsförbundet eller Folkkampanjen avge slutliga yttranden under hösten 1982.

708. Sent våren 1983 sände bostadsdepartementet ut de inkomna remissyttrandena till bl a Östhammars kommun och länsstyrelsen för förnyade yttranden. Vid den tidpunkten hade bara de två första frågorna nämnda i 707 behandlats i ärendet(8).

709. Naturvårdsförbundet har på olika sätt (redovisade i 1807) försökt få till stånd en hearing eller liknande sammanträde eller förhandling över det samlade beslutsunderlaget. Försöken misslyckades

8) De geologiska förutsättningarna belystes genom SKI:s yttrande april 1983, se 1103. Vad gäller innehållet i avfallet redovisade sökanden reaktoravfallet samt hävdade att annat avfall aldrig hade omfattats av ansökan, se 911.

slutligen efter att sökanden vägrade delta och efter att kommunstyrelsen i Östhammar därefter avböjde att i stället för Naturvårdsförbundet arrangera en hearing.

710. Naturvårdsförbundet begärde att få träffa de ansvariga statsråden, men förvägrades detta. Förbundet erbjöds, mer än en månad efter att begäran sånts in, att träffa handläggarna på departementen (däremot inte något av statsråden). Det erbjudandet gavs dock efter att handläggarna redan hade föredragit ärendena för respektive statsråd.

8. ÄRENDET ENLIGT ATOMENERGI- OCH STRÅLSKYDDSLAGARNA

801. Ansökan bereddes av SKI. SSI var remissinstans till SKI. Ansökan gavs in våren 1982. Den har senare av sökanden kompletterats med ett stort antal handlingar, varav många inte var tillgängliga vid tiden för flertalet remissyttranden i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen (706).

802. Naturvårdsförbundet begärde hos SKI i oktober 1982 att få remisshandlingarna i ärendet. SKI hänvisade då Naturvårdsförbundet till sökanden. Sökanden sände handlingar först efter att Naturvårdsförbundet flera gånger bett om sådana.(1)

Vid genomgången av de översända handlingarna visade det sig att ett större antal fattades. Naturvårdsförbundet specificerade då vilka ytterligare handlingar som önskades och fick sedan dessa omgående från sökanden (november 1982).

803. Något formellt remissförfarande där Naturvårdsförbundet eller andra icke-offentliga organ kunnat delta har inte förekommit.

Naturvårdsförbundet har dock i brev från SKI försäkrats att synpunkter som kom in i god tid innan SKI skulle besluta, skulle beaktas. En närmare

1) Se bl a Koncessionsämndens protokoll från sammanträdet 20 - 21 oktober 1982, omnämnt nedan 905.

ATOMÄRENDET

beskrivning av hur SKI och SSI fungerat i vad gäller organisationers och allmänhetens medverkan ges i avsnitten 1719 och 1720.

Naturvårdsförbundet hade dock avsevärda svårigheter att inta annan ståndpunkt än att avstyrka ansökan. Skälet härtill var främst att det i och för sig magra beslutsunderlag som fanns i ärendet tydde på att Forsmark var en särskilt olämplig plats vad gäller risker för miljön

- dels därför att berggrunden där är olämpligare än på vissa andra ställen,

- dels därför att platsen ligger "uppströms" Gräsö skärgård (1709) och Åland,

- dels därför att utredningar saknades om hur föroreningar kunde spridas i den marina miljön och dess näringskedjor.

Materialet saknade utredningar eller analyserad information som talade för att platsen var lämplig. Ingen myndighet ansåg sig heller ha befogenhet att överväga huruvida det fanns lämpligare alternativ. Under våren 1983 tillkom så information som visade att berggrunden var klart olämplig, medan det däremot inte tillkom någon information som styrkte att lagret skulle vara i princip ofarligt från ekologisk synpunkt.(2)

Naturvårdsförbundet följde hela tiden hur besluts-

2) Yttrande från SKI 21 april 1983 till regeringen, dnr A.1.1.361/82.

ATOMÄRENDET

underlaget utvecklades för att se, huruvida det fanns skäl att frångå det preliminära avstyrkandet.(3) Inga sådana skäl har enligt förbundets uppfattning kommit fram.

804. Naturvårdsförbundet har därutöver föreslagit SKI respektive SSI att anordna en hearing eller liknande efter det att deras beslutsunderlag var något så när färdigt. Förslagen avslogs.(4)

805. Naturvårdsförbundet har vidare försökt förmå SSI att införliva utredning om naturmiljöeffekterna i beslutsunderlaget. Vid ett muntligt sammanträde på SSI i Stockholm 9 mars 1983 utlovades att professor Ulf Grimås, Naturvårdsverket, skulle göra detta. Det löftet infriades inte.(5)

806. Naturvårdsförbundet har vidare till flera myndigheter gett in synpunkter på internationellt rättsliga aspekter på ärendet, däribland en promemoria upprättad för förbundet av Gabriel Michanek vid Juridiska institutionen i Uppsala. Denna berörde Östersjökonventionen och Nordiska miljöskyddskonventionen.(6)

3) Som framfördes inför Koncessionsnämnden i ärendena enligt miljöskyddslagen och 136 § byggnadslagen.

4) 1807.

5) 1719.

ATOMÄRENDET

De på det sättet framförda synpunkterna har beaktats och kommenterats av SSI och SKI.(7)

6) Promemorian kan erhållas från Juridiska institutionen, Box 512, 751 20 UPPSALA.

7) I deras yttranden 15 resp 21 april 1983.

KAP 9. ÄRENDET ENLIGT MILJÖSKYDDSLAGEN

901. SKBF gav in sin ansökan till Koncessionsnämnden våren 1982 (daterad 24 mars 1982). Till ansökan fanns fogad bl a en anläggningsbeskrivning som i praktiken utgjorde huvuddelen av ansökningshandlingarna. Det omfattande material som gavs in i atome-nergilagsärendet ingick inte i denna ansökan.

902. SKBF hade inte dessförinnan hållit det samråd med befolkningen och andra som hade intresse av det som ansökan gällde (12 a § miljöskyddslagen). Detta påpekades av bl a Naturvårdsförbundet och hade också uppmärksammats av Koncessionsnämnden. Råd om samråd skulle SKBF egentligen ha fått av Länsstyrelsen.

Samråd i denna betydelse ska syfta till att sökanden, innan ansökningen görs, informerar närboende och allmänheten samt olika myndigheter. Dessa ska därmed kunna tala om för sökanden vad som bör utredas. Syftet är också att sökanden lika tidigt ska få en första uppfattning om vilka invändningar mot verksamhet och vilka önskemål rörande densamma som kan finnas.(1)

Samråd skedde sedan, nämligen 10 maj 1982. Det var alltså först efter att ansökninen var färdig och inlämnad. Efter samrådet gjordes vissa mindre

1) Westerlund: Kommentrar till miljöskyddslagen kap 16.

MILJÖSKYDDSLAGSÄRENDET

ändringar i ansökan.

903. Vid underhandskontakter mellan Naturvårdsförbundet och Länsstyrelsen visade det sig att Länsstyrelsen inte tänkte driva andra miljöskyddsfrågor än sådana, som gällde var spräng- och schaktmassor skulle läggas upp. Naturvårdsförbundet gick därför in i en detaljerad granskning av ansökningen och begärde sedan i ett skriftligt yttrande till Koncessionsnämnden att miljöeffekterna av byggandet och drivandet av lagret skulle redovisas.(2) Naturvårdsförbundet arbetade fortsättningsvis så, att ärendet enligt miljöskyddslagen och ärendet enligt 136 a § byggnadslagen i allt väsentligt kopplades samman, vilket förbundet ansåg praktiskt med hänsyn till handläggningsordningen inför Koncessionsnämnden.

904. Naturvårdsförbundet begärde bl a att i ärendena skulle ges in redovisning av alla undersökningar som fanns för Forsmarksområdet och dess omgivningar rörande förekomster av sprickor i berg, jordbävningensrisker och andra bergrörelser. Motsvarande borde göras beträffande grundvattenrörelser. Vidare begärde förbundet en redovisning av recipientförhållandena och av betydelsen av att området utanför Gräsö ingick i IBP:s projekt AQUA(3) samt utgjorde

2) Daterad 17 maj 1982.

3) International Biological Programme.

ett riksintresse för den vetenskapliga naturvården. Förbundet ansåg att spridningsvägar skulle redovisas liksom ackumulation i vissa typiska näringskedjor av inte bara radioaktiva ämnen utan också tungmetaller som skulle ingå i lagret. Förbundet begärde vidare en redovisning angående alternativa lokaliseringar och nämnde särskilt Simpevarp vid Oskarshamn och Studsvik, d v s minst en ytterligare Östersjölokalisering och en inlandslokalisering.

Inget av dessa yrkanden bifölls av Koncessionsnämnden. Dock gav SKBF in en av Naturvårdsförbundet begärd redovisning av innehållet i jonbytarmassorna.

I övrigt gjorde inte SKBF frivilligt något av det som Naturvårdsförbundet begärde.

Naturvårdsverket å sin sidan gick till och med så långt, så att det i ärendet hos Koncessionsnämnden skrev att förbundets yrkande gällde frågor som i och för sig var av intresse i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen men inte miljöskyddsärendet.(4) Detta trots att läckage från lagret skulle - medgav verket - innebära också sådana störningar som föll under miljöskyddslagen.

Inte heller i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen begärde Naturvårdsverket (eller understödde) att sådant material som Naturvårdsförbundet hade begärt skulle tas in.

4) Aktbilaga 22; daterad 9 juni 1982.

MILJÖSKYDDSLAGSÄRENDET

905. Efter ytterligare skriftväxling(5) i miljöskyddslagsärendet höll Koncessionsnämnden ett sammanträde i Forsmark 20 - 21 oktober 1982. Vid sammanträdet fördes protokoll(6), till vilket hänvisas i det följande

Sammanträdet gällde både ansökan enligt 136 a § byggnadslagen och enligt miljöskyddslagen. Koncessionsnämndens handläggning av de två ärendena var alltså, som också är meningen, i allt väsentligt gemensam.

Vid sammanträdet redovisade SKBF sin ansökan enligt miljöskyddslagen. Koncessionsnämnden tillät att alla frågor som gällde lagret fick behandlas under själva sammanträdet men uttalade inget om huruvida sökanden var tvungen att svara på de frågor som ställdes.

Under sammanträdet var det ett stort antal frågor som ställdes till sökanden som denna inte besvarade. Koncessionsnämnden uppmanade aldrig sökanden direkt att svara, inte ens på de frågor som tveklöst låg inom miljöskyddslagens tillämpningsområde. I slutet av sammanträdet togs de frågor upp, som var specifika för prövningen enligt 136 a § byggnadslagen.

5) Med skriftväxling menas här att skrivelser (yttranden etc) avges till Koncessionsnämnden av olika parter och intressenter i ärendet, vilket sker innan nämnden definitivt tar ställning. Vanligen har all skriftväxling ordnats innan sammanträdet hålls, såvida inte ärendet är komplicerat.

6) Aktbilaga 33 (i byggnadslagsärendet 70-78/82: aktbilaga 52).

906. Vid sammanträdet deltog bl a Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, Kärnkraftsinspektionen (SKI), Strålskyddsinstitutet (SSI), Fiskeriintendenten, Hälsovårdsnämnden i Östhammars kommun, Östhammars kommun, Folkkampanjen mot kärnkraft, Fältbiologerna, Naturvårdsförbundet, en representant för Ålands natur och miljö r.f. samt ett antal enskilda varav två från Åland. Alla fick ställa frågor till både sökanden och närvarande myndigheter.

907. SKI klargjorde att man ännu inte hade granskat ansökan närmare. Inspektionen hade före sammanträdet hos regeringen i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen i princip tillstyrkt lokaliseringen, men uttalat att förvarets tekniska kvalitet inte kunde bedömas förrän granskningen enligt atomenergilagen gjorts.

SSI lämnade liknande uppgifter men stod till förfogande för att svara på frågor. Institutet hade knappt hunnit börja granska ansökan närmare och gav under sammanträdet inga konkreta svar på frågor över huvud taget mer än att man bedömde att det samlade aktivitetsinnehållet i lagret inte var sådant att lokaliseringen skulle kunna leda till några katastrofala effekter.

Naturvårdsverket hade i sitt skriftliga yttrande uttalat att miljöeffekter av joniserande strålning inte beaktades av verket. Vid sammanträdet höll verkets företrädare fast vid den ståndpunkten.

Länsstyrelsen intog en liknande hållning men var dessutom mycket ovillig att ens beröra planerna på ett marint naturreservat utanför Gräsö.

908. Vid sammanträdet kom bl följande fram.

1. SFR 1 blir det första i sitt slag i världen.(7)

2. SKI hade inte skickat ärendet på remiss till utlandet.(8) Inte heller Koncessionsnämnden hade gjort det. (I SKI:s kommentar till utkastet till denna vitbok upplystes dock att SKI informerat Strålsäkerhetsinstitutet i Helsingfors./9/)

3. Sökanden angav att lagringsmetoden redovisats på ett internationellt symposium, men vägrade ge in något material om detta.(10)

4. Sökanden hade sin planering inriktad på att rivningsavfall från kärnkraftverken ska samlokaliseras med det nu aktuella lagret, men ansökan avsåg inte det lagret.(11)

7) Protokollet s 3.

8) S 3.

9) SKI bifogade till sin kommentar bl a kopior av korrespondens med Strålsäkerhetsinstitutet samt av "Överenskommelse om riktlinjer för kontakt i säkerhetsfrågor rörande kärnenergianläggningar vid gränserna mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige" i beslut på Industridepartementet 28 oktober 1976. Av de översända handlingarna framgår att det finska Strålsäkerhetsinstitutet torde ha fått full information om ansökan enligt atomenergilagen.

10) S 4.

11) S 5.

5. Konsekvensen av att nu inte få tillstånd att bygga SFR 1 skulle vara att större mellanlager måste byggas vid kärnkraftverken.(12)
6. Huvudanledningen till att lagret föreslogs ligga under havsbotten var att grundvattenrörelserna är lägst under en horisontell vattenyta. Ett annat skäl som sökanden åberopade var att riskerna var mindre för framtida borrning av en brunn genom förvaret om det lades under havsytan.(13)
7. Naturvårdsförbundet åberopade en geologisk avhandling och hävdade att den antydde att berggrunden vid Forsmark inte var sprickfri och inte tillräckligt bra för denna typ av lager.(14)
8. Sökanden vägrade låta göra någon populärvetenskaplig sammanfattning av de geologiska rapporter som enligt sökanden fanns.(15)
9. Sökanden hade inte gjort någon detaljerad analys av Oskarshamnssområdet därför att säkerhetsanalysen för Forsmarksområdet ledde till att det saknades anledning göra alternativa analyser.(16)
10. Enligt sökanden ingick som en aspekt i valet av lagringsplats att ett utsläpp i havsvattnet är mindre tillgängligt för människan än när radioakti-

12) S 5.

13) S 6.

14) S 7.

15) S 8.

16) S 12.

vitet transporteras i grundvattnet under torra land.(17)

11. Sökanden räknade med att det kan ta 10 år innan ett utläckage av radioaktivitet från lagret kommer upp till markytan(= havsbotten).(18)

12. Sökanden kunde inte uppge vilka merkostnader som uppkommer genom att man enligt åtagande måste vidta särskilda åtgärder för att säkra tunneln mot ras när man går igenom förkastningssprickan Singölinjen.(19)

13. Sökanden svarade inte på frågan huruvida motvarande problem skulle uppstå med tunneldrivning vid Simpevarp vid Oskarshamn.(20)

14. SSI uppgav att det i bilagor till ansökningen fanns material som angav spridningsvägar och förväntade halter i olika typer av organismer på olika näringsnivåer, men modifierade sedan uttalandet med informationen att det i materialet inte explicit angavs doserna till djur och växter, men att dessa "går att räkna ut"; dock inte för skärgården utanför Gräsö eller Södra Kvarken utan "i så fall för hela Östersjön". Institutet granskade dock bara sökandens beräkningar.(21)

17) S 12.

18) S 13.

19) S 14.

20) S 14.

21) S 15 och 16.

15. Länsstyrelsen ansåg att det var SKI och inte Länsstyrelsen som skulle handlägga frågor om naturvårdsvärdet av de områden, som skulle kunna påverkas av radioaktiva utsläpp.(22) (Senare har företrädare för Länsstyrelsen muntligt till Naturvårdsförbundets företrädare hävdade att han avsåg SSI och inte SKI - uttalandet ska alltså i så fall läsas som att det skulle vara SSI som handlägger frågor om naturvårdsvärdet av områden som kan påverkas av radioaktiva utsläpp.)

16. Med anledning av att frågan kom upp om pågående arbete på att bilda naturreservat utanför Gräsö uppgav Naturvårdsverkets företrädare att den avdelning som arbetar med naturreservatsfrågor inte varit inkopplad på arbetet med verkets remissyttrande.(23)

17. Varken Länsstyrelsen eller Naturvårdsverket hade haft tillgång till professorns i bergmekanik vid Luleå högskola yttrande om berggrund m m när myndigheterna avgav sina yttranden.(24)

22) S 17.

23) S 20. Naturvårdsverket har i sin kommentar till utkastet till vitboken i denna del skrivit följande: "Tekniska avdelningen vid naturvårdsverket har svarat för handläggningen av ärendet rörande Forsmarkslagret, men även naturresursavdelningen har varit inkopplad och lämnat synpunkter. Under naturresursavdelningen sorterar frågor som rör landskapspåverkan, reservatbildning m m. Verkets yttrande innehåller självfallet endast sådant som bedöms relevant för frågans bedömning och avgörande." (Skrivelse 1983-08-19 till Naturvårdsförbundet, dnr 371-2292-83 Ti2.)

18. Fiskeristyrelsen var enligt egen utsago i stor utsträckning hänvisad till expertis som man själv inte förfogade över.(25)

19. Skärgården utanför Gräsö är särskilt skyddsvärd, bl a i internationell perspektiv, enligt redogörelse av Naturvårdsförbundets expert Christina Skarpe.(26)

20. Naturvårdsverket svarade inte på frågan hur verket kunde bedöma ansökan utan att SSI hade gjort en utvärdering av påverkan av ekosystemen.(27)

21. SSI tog i sina beräkningar inte hänsyn till näringsfattigheten i de vatten, där radioaktiva ämnen sprids.(28)

22. SSI visste inte var och över hur stor yta ett eventuellt utsläpp kommer att ske. Institutet ansåg att den frågan saknade betydelse för bedömningen eftersom denna var en kollektivbedömning som gällde människans kollektivdoser.(29)

23. Sökanden bestred inte att plutonium kan komma ut från lagret.()

24. Det mesta av vattenutbytet i Öregrundsgrepen sker i dess norra del. Det som kommer ut ur Öre-

24) S 18.

25) S 19.

26) S 19.

27) S 19.

28) S 22.

29) S 22.

grundsgrepen ansluts till den huvudström som går ner mot Ålands hav, enligt Naturvårdsförbundets expert Nunne Lindahl.(30)

25. Lagret är enligt sökanden inte utformat så, att ingrepp kan göras med rimliga medel när det väl är förslutet.(31)

26. Sökanden kunde inte uppge mängden eller arten av det miljöfarliga avfall av annat slag än jonbytarmassor, som enligt ansökan också skulle placeras i lagret (industriellt avfall och sjukhusavfall m m).(32)

909. I samband med sammanträdet upptäcktes också att det utlåtande, som Ove Stephanson gett in till Kärnkraftsinspektionen med kritiska synpunkter beträffande konstruktion och geologiska förutsättningar, inte ingick i miljöskyddslagsärendet. Naturvårdsförbundet yrkade på att det skulle ingå. Så skedde också.

910. I december 1982 avgav Koncessionsnämnden till regeringen yttrande i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen. Koncessionsnämnden avstyrkte inte lokaliseringen. Koncessionsnämnden tog upp den störningsform av ett lager av denna typ, som består i att

30) S 26.

31) S 28.

32) S 29 f.

befolkningen känner oro ("psykiska immissioner") och skrev att den störningsformen låg inom ramen för Koncessionsnämndens bedömning enligt miljöskyddslagen.

911. 23 mars 1983 inkom till Koncessionsnämnden en kompletterande utredning av sökanden angående sammansättningen av det avfall som skulle ingå i lagret och som bestod av "miljöstörande ämnen".(33) Den utredningen tog upp bara sådana kemikalier etc som härrör från reaktorverksamhet, men inget som härrör från industriell verksamhet eller sjukhus etc. Efter skriftlig förfrågan till Koncessionsnämnden från Naturvårdsförbundet skrev sökanden att de sistnämnda kategorierna avfall aldrig ingått i sökandens ansökan.(34)

912. Naturvårdsförbundet begärde hos Koncessionsnämnden i yttrande 16 maj att nämnden skulle hålla nytt sammanträde eftersom Kärnkraftsinspektionen i sitt yttrande april 1983 genom sina uppgifter bekräftade Naturvårdsförbundets i miljöskyddslagsärendet (och ärendet enligt 136 a § byggnadslagen) framförd antagande att bergrunden var särskilt olämplig just vid Forsmark för detta slags lager. Koncessionsnämnden avslog denna begäran.(1807)

33) Aktbilaga 43.

34) Aktbilaga 48.

913. Sökanden begärde i maj 1983 ett igångsättningsmedgivande enligt 21 a § miljöskyddslagen(35) för vissa arbeten med tunnlar etc och åberopade bl a att en försening av lagret skulle medföra en merkostnad på tiotals miljoner kronor därför att man därför skulle behöva utöka lagringsutrymmen på andra platser. Naturvårdförbundet invände att denna uppgift av allt att döma var osann. Sökanden hade också åberopat arbetsmarknadsskäl för sin begäran. Koncessionsnämnden biföll i juli 1983 - kort efter att regeringens tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen fattats - ansökan på det senare skälet och tog egentligen inte upp det första skälet.

914. I september 1983 meddelade Koncessionsnämnden att den, innan den fattade sitt beslut om villkoren för tillståndet enligt miljöskyddslagen, skulle hålla ett sammanträde senare under hösten. Remissinstanser m fl gavs möjlighet ge in ytterligare synpunkter på ansökan enligt miljöskyddslagen.

915. Sammanträdet hölls 1 november 1983 vid Forsmark. Sökanden företrädde då med ett par undantag

35) Sådant kan ges om det är uppenbart att tillstånd till verksamheten kommer att ges - vilket normalt är fallet om ett tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen har getts. En ytterligare förutsättning är dock att igångsättningsmedgivande tillgodoser ett allmänt intresse och inte bara sökandens eget. Igångsättningsmedgivande får bara ges för vissa förberedande arbeten.

MILJÖSKYDDSLAGSÄRENDET

av helt andra personer än de som hade deltagit tidigare i ärendet. Vid sammanträdet uppgav sökanden att ansökan trots allt innefattade också sådant miljöfarligt avfall m m som härrör från industri, forskning och sjukhus men lämnade inga närmare uppgifter om avfallens kemiska beskaffenhet mer än uppgiften att den var liknande reaktoravfallets.

Vid sammanträdet behandlades bara frågor om skyddsåtgärder enligt miljöskyddslagens 5 §, vilket följer av den rättsverkan som ett givet tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen har. Också psykiska immissioner togs upp.

Beslut i ärendet väntas i slutet av 1983.

10. VATTENLAGSPRÖVNINGEN

Som framgått tidigare spelar 1918 års vattenlag en mycket begränsad roll i prövningen av tillkomsten av ett lager av den typ som SFR 1 utgör. I den lagen fanns ingen lokaliseringsbestämmelse. Därför blev prövningen, som skedde inför vattendomstol, utan betydelse för lokaliseringsfrågan. Av det skälet, och eftersom frågor om betydelsen av utsläpp av radioaktiva ämnen eller andra föroreningar - bortsett från grumlingar vid själva byggnadsåtgärderna - inte kunde beaktas vid vattenlagsprövningen, lämnas denna åt sidan i denna vitbok.

AVDELNING II. BEDÖMNINGARNA

I de närmast följande kapitlen behandlas de viktigaste tillåtlighetsbedömningar som har gjorts för SFR 1.

I kap 11 behandlas tillämpningen av atomenergi- och strålskyddslagarna, i kap 12 miljöskyddslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor, i kap 13 naturvårdslagen, i kap 14 byggnadslagen och i kap 15 internationella överenskommelser.

Behandlingen blir med nödvändighet starkt förenklad. Den syftar till att redovisa vad som sannolikt var särskilt viktiga faktorer för de olika myndigheternas bedömningar. Däremot kan inte ges någon helhetsbild av varje bedömning. En analys av underlaget för de olika besluten görs i kap 20 och följande. Underlag för den analysen är rekommendationer från ett ECE-seminarium 1979 om miljöeffektbeskrivningar.

De regler som formellt har tillämpats vid bedömningarna (främst olika tillåtlighetsregler) har behandlats i kap 4.

11. BEDÖMNINGARNA ENLIGT ATOMENERGILAGEN OCH STRÅL-
SKYDDSLAGEN

1101. De två lagarna behandlas här gemensamt. Atomenergilagen gäller säkerhetsfrågor, strålskyddslagen strålskyddsfrågor. Gränsen mellan dessa två slags frågor är oklar. SSI:s bedömning av strålningsfrågorna har sannolikt stor betydelse för prövningen i ärendet enligt atomenergilagen.

1102. Det som förefaller ha varit utslagsgivande i strålskyddsbedömningarna och även säkerhetsbedömningarna är att stråldosen för människor nu och i framtiden bedömdes bli acceptabelt liten från SFR 1. Den bedömningen gjordes också med tillämpningen av ovanligt ogynnsamma ("pessimistiska") förutsättningar. Den samlade aktivitetsmängden i SFR 1 ansågs av SSI vara så liten, att även om innehållet dumpades direkt i havet så skulle ingen så kallad radiologisk katastrof (för människor) inträffa.

Lagrets konstruktion har tillmätts betydelse i bedömningarna. SKI ansåg att de svårigheter som den särskilt dåliga berggrunden i Forsmark erbjuder kan förebyggas med tekniskt kända metoder.

Sammanfattningsvis har alltså SKI och SSI ansett att verkningarna av lagret i absoluta tal är så små, att tillstånd enligt speciallagstiftningen om joniserande strålning inte bör vägras. Ytterligare

tillstånd krävdes dock innan avfall fick börja placeras i lagret. Vidare fick sökanden inte tillstånd att försluta lagret genast efter att tillförseln av avfall upphört, utan för detta krävdes en ny prövning.

1103. SKI konstaterade att lokaliseringen från geologiska synpunkter var sämre än sannolika alternativ samt att kostnaderna för att nå en viss strålskyddsnivå blir högre för en Forsmarkslokalisering än för sannolika alternativ. SKI ansåg dock inte den omständigheten vara en laglig grund för att vägra tillstånd (i detta fall = avstyrka ansökan).

1104. Som underlag för sina tekniska bedömningar har SKI och SSI haft ett stort antal rapporter från sökanden samt dessutom vissa rapporter från av SKI anlitate konsulter. Särskilt ska nämnas professorn i bergmekanik i Luleå Ove Stephanson.

Stephanson föreslog en omkonstruktion av lagret och andra åtgärder, bl a annan plats för tunnelpåslaget. Denna andra plats (Grisselgrund) skulle ligga utanför förkastningssprickan (Singölinjen). Sökanden ville dock inte flytta tunnelpåslaget så långt ut och myndigheterna ansåg att sökanden fick driva tunnlar genom Singölinjen men med förstärkningar. Naturvårdsförbundet och Folkkampanjen har hela tiden krävt att tunnlarna inte skulle få drivas genom förkastningssprickan.

SÄKERHET OCH STRÅLNING

Stephanson framhöll vidare i sitt yttrande att lagret blir mer komplicerat som följd av att det ligger under havsbotten jämfört med om det legat lika djupt under mark som inte var vattentäckt. Han uttryckte vidare tveksamhet om hur tunnlar m m kommer att hålla.

1105. SKI och SSI ansåg sig inte ha lagliga skäl att begära att sökanden (eller någon annan) skulle utreda alternativa lokaliseringar. SKI har dock angett att samma strålskydd skulle kunna uppnås på annan plats, enligt SKI:s chef därtill till betydligt lägre kostnader.

Varken SKI eller SSI har haft tillgång till skrivet eller tryckt beslutsunderlag som anger miljöeffekterna av olika lokaliseringar vad gäller bl a radioaktiva ämnens spridning. Professorn Ulf Grimås anges i SSI:s yttrande muntligen ha uppgett att Forsmarkslokaliseringen är bättre än en lokalisering till Simpevarp vid Oskarshamn. Något skriftligt material från Grimås som underbygger påståendet har inte redovisats i något av ärendena. Däremot översände Grimås i augusti 1983, alltså efter att besluten om lokaliseringen av SFR 1 hade fattats, ett antal handlingar. Dessa hade dock ingen direkt betydelse för just lokaliseringsbedömningen (1).

1) Med brev daterat 16 aug 1983 från Ulf Grimås till Naturvårdsförbundet översändes följande handlingar:
- Några långlivade radionuklider i biota och sediment från svenska vatten; av Ulf Grimås och Elis

Holm (manuskript).

- Radioekologiska kontrollundersökningar vid Barsebäcksverket 1975 - 1982; av Ulf Grimås. SNV PM 1693 (daterat 7 juni 1983).

- Radioekologiska undersökningar i vattenrecipienten vid Oskarshamns kärnkraftverk, Simpevarp; av Ulf Grimås. SNV PM 1172.

- Radionuklider i miljön runt de svenska kärnkraftverken 1981; av Manuela Notter och Ingemärk Gustavsson. SNV PM 1651 (daterat 22 april 1983).

- The biotest basin at Forsmark. En broschyr utgiven av Forsmarks Kraftgrupp AB och Statens Naturvårdsverk 1982.

Dessa handlingar har inte uppgetts ingå i något beslutsunderlag hos någon myndighet och innehåller heller inget om hur omgivningen kan förväntas påverkas av SFR 1 och, såvitt kan bedömas, heller inget om den relativa lämpligheten av olika lokaliseringar för SFR 1.

12. MILJÖSKYDDSLAGEN OCH LAGEN OM HÄLSO- OCH MILJÖ-

FARLIGA VAROR

1201. I detta kapitel behandlas först miljöskyddslagen och därefter lagen om hälso- och miljöfarliga varor.

Den bedömning som har skett har avsett miljöskyddslagen och har hittills återspeglat sig i Koncessionsnämndens yttrande i december 1982 till regeringen i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen. Det definitiva tillståndet enligt miljöskyddslagen (som vad gäller lokalisering m m är uppbundet genom regeringens byggnadslagsbeslut) torde komma tidigast i slutet av 1983. Där kommer de närmare villkoren om skyddsåtgärder som gäller annat än joniserande strålning att behandlas.

Om miljöfarligt avfall ska läggas i lagret krävs särskilt tillstånd av regeringen (jordbruksdepartementet) enligt en förordning till lagen om hälso- och miljöfarliga varor (förordningen om miljöfarligt avfall).

1202. I december 1982 yttrade sig Koncessionsnämnden till regeringen i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen och tillstyrkte då ansökan. Detta ska uppfattas som att Koncessionsnämnden ansåg att inga hinder mot lokaliseringen enligt miljöskyddslagen förelåg.

ÖVRIGA MILJÖSKYDDSFÅGOR

Tillstånd enligt 136 a § byggnadslagen gavs i juni 1983. Sådant tillstånd binder prövningen enligt miljöskyddslagen, varför inget tillstånd enligt den lagen kunde ges dessförinnan.

I början av juli 1983 fick sökanden av Koncessionsnämnden ett s k igångsättningsmedgivande till vissa anläggningsarbeten.(1)

1203. Vid prövningen enligt miljöskyddslagen beaktas inte ekologiska eller andra effekter av joniserande strålning. Sådant beaktades heller inte av Koncessionsnämnden i dess yttrande till regeringen. Däremot ansåg Koncessionsnämnden att den oro som människor kan känna som följd av att en verksamhet med radioaktiva ämnen placeras i ett område ska beaktas som en störning enligt miljöskyddslagen (s k psykisk immission). Enligt Koncessionsnämndens uppfattning skulle den typen av störning inte vara mindre med annan lokalisering.

1204. Sådana störningar, som inte hörde samman med radioaktivitet utan som föll under miljöskyddslagen, ansåg Koncessionsnämnden vara så begränsade att det inte fanns skäl att anta att någon plats skulle

1) 21 a § miljöskyddslagen. Ett igångsättningsmedgivande får ges bara om det är uppenbart att tillstånd till verksamheten kommer att ges samt att det ska vara till fördel från allmän synpunkt att anläggningsarbeten m m kommer igång tidigare. Ett igångsättningsmedgivande är juridiskt sett inte bindande för den slutliga prövningen enligt miljöskyddslagen.

kunna uppletas där dessa slags störningar blev mindre.

1205. Koncessionsnämnden ansåg vidare att de lagringsmetoder som skulle användas var tillräckliga för att förebygga sådana störningar som miljöskyddslagen gäller för (alltså annat än radioaktivitet). Koncessionsnämnden tog inte uttryckligt upp möjligheten att minimera tillförseln av kemiska ämnen etc till Östersjön genom att välja annan lagringsmetod och/eller plats.

1206. Formellt har inte lagen om hälso- och miljöfarliga varor beaktats av någon myndighet ännu. Åtminstone delvis torde detta bero på förbiseenden.

En del av det avfall, som är radioaktivt kontaminerat, är också definitionsmässigt miljöfarligt avfall. Sökanden gav våren 1983 in en kompletterande redovisning av vad detta avfall skulle bestå av.(2)

2) I den ursprungliga ansökan nämndes också sådant radioaktivt förorenat avfall, som härrör från industriell verksamhet och sjukhus. Senare har emellertid SKBF uppgett att sådant avfall inte ingick i ansökan. Ändå har regeringen i sitt beslut enligt 136 a § byggnadslagen gett tillstånd också för sådant avfall. Och vid sammanträdet 1 november 1983 inför Koncessionsnämnden hade sökanden återgått till vad som står i den ursprungliga ansökan och alltså till det som regeringen redan hade gett tillstånd för. Naturvårdsförbundet har i ärendet hävdats att det inte är lagligt att ge tillstånd enligt miljöskyddslagen för sådant som inte i ansökan har redovisats vad gäller innehåll och miljörisiker. Koncessionsnämndens beslut väntas komma i slutet av 1983.

13. NATURVÅRDSLAGSPRÖVNINGEN

1301. Naturmiljön som sådan är något mycket vidsträckt och betydligt mer än bara landskapsbilden. När naturvårdslagen ändrades 1974 utsträcktes dess regler till att gälla hela naturmiljön. Därmed ingår också ekologiska verkningar i lagens tillämpningsområde.

1302. Några uttryckliga överväganden om vad naturvårdslagen kräver av ett lager av aktuellt slag har inte gjorts i något av de ärenden som gällt SFR1.

1303. De myndigheter som främst har att se till att naturvårdslagens bestämmelser följs är Länsstyrelsen och Naturvårdsverket. Detta framgår av dels naturvårdslagen, dels instruktionerna för respektive myndighet. Ingen av dessa myndigheter har anlagt naturvårdsaspekter på risker av spridningen av radioaktiva ämnen. De har heller inte gjort en allsidig bedömning av SFR 1 från naturmiljösynpunkter. De hade dessutom inte i lokaliseringsärendet närmare bedömt frågan om lämpligheten av att i lagret läggs kemikalier m m av olika slag.

14. BYGGNADSLAGSBESLUTET

1401. Som nämnts tidigare behandlas här inga andra beslut enligt byggnadslagen än regeringens enligt 136 a § (209). Som också nämnts tidigare innehåller 136 a § byggnadslagen inga bestämda krav på hur lämpligheten av en lokalisering etc ska bedömas. Regeringen har alltså mycket fria händer, formellt sett, för vilket innehåll beslutet ska få.

1402. Från ett stort antal remissinstanser har yttranden getts in till regeringen i byggnadslagsärendet. De yttranden som kommit från olika myndigheter har normalt gällt frågor som hört till respektive myndighets ansvarsområde.(1)

Naturvårdsverket och Länsstyrelsen har emellertid inskränkt sig till bara delar av sina ansvarsområden.(2)

1403. Därutöver har från olika instanser kommit in bredare och mer övergripande synpunkter. Här har remissinstanserna själva valt vad de ska kommentera. Vanligen har inte departementet på ett tidigt

1) Se avsnitt 303, 304 och 305.

2) Vad gäller aspekter som faller under miljöskyddslagen (207), och som båda myndigheterna är fullt ut ansvariga för, har de bara berört vissa. Vad gäller aspekter som faller under naturvårdslagen (205), och som båda myndigheterna är fullt ut ansvariga för, har de knappt berört några alls.

stadium arbetat för att synpunkterna ska gälla bestämda aspekter. Vissa kompletteringar har dock i vissa fall begärts av departementet. (Som nämnts föreligger ju inget tvång för departementet vad gäller vilka slags aspekter som måste beaktas i ärendet/510/.)

1404. Regeringsbeslutet fattades 22 juni 1983.(3) Beslutet redogör först för vad ansökan innefattade samt upplyser om att SKBF ansett att det i ett senare skede kan bli aktuellt att utöka anläggningen med SFR 2 och SFR 3.(4) Därefter redovisas vilka remissinstanser och andra som har yttrat sig i ärendet.

Efter detta redovisas regeringens bedömningar och kommenteras en del av de synpunkter om kommit in. Denna del av beslutet omfattar en och en halv tättskriven sida. Innehållet sammanfattas i det följande.

1405. Regeringen ansåg att verksamheten kunde tillåtas enligt 136 a § byggnadslagen samt att en senare komplettering med SFR 2 och SFR 3 skulle prövas enligt samma lagrum.(5)

3) Bostadsdepartementet; dnr F1 999/82.

4) Se avsnitt 102.

5) Detta var en förutsättning från kommunen för dess tillstyrkan.

1406. Regeringen gick sedan in på den av flera remissinstanser upptagna frågan om de sprängmassor som utbyggnaden gav upphov till.

1407. Därefter skrev regeringen att det var viktigt att anläggningens läge registrerades och att förutsättningarna för dess säkerhet dokumenteras på ett sätt som gör att uppgifterna blir lätt tillgängliga.

1408. Informationen till allmänheten och berörda parter inom området hade tagits upp av flera remissinstanser, särskilt Koncessionsnämnden (6). Regeringen ansåg här att SKBF när utbyggnaden påbörjades samt därefter fortlöpande i samråd med SSI och Länsstyrelsen skulle utarbeta och lämna information om säkerhet mot radioaktiva utsläpp från anläggningen.

1409. Stadsplanen för området borde revideras så att den stämde med det som skulle ske.

1410. Försvarsmakten skulle fortlöpande kunna ta del av planerna för hur anläggningen skulle utformas.

1411. SKBF skulle underställa Sjöfartsverket för godkännande en plan över fartygstransporter för

6) Se avsnitt 1203.

radioaktivt avfall till SFR 1. Den skulle också behandla beredskapsåtgärder.

1412. Regeringen nämnde också att flera remissinstanser behandlat olika typer av miljöpåverkan från verksamheten såsom grumling av vattenområden och buller. Hur sådana störningar skulle förebyggas eller minskas överlämnades till Koncessionsnämndens miljöskyddslagsprövning.

1413. Vidare erinrade regeringen om skyldigheten enligt fornminneslagen att anmäla eventuella fynd av skeppsvrak.

1412. Slutligen erinrade regeringen om den överenskommelse som finns mellan arbetsmarknadsstyrelsen och byggarbetsmarknades parter om samverkan för sysselsättningsplanering inom regionala byggarbetsnämnder.

1413. Som synes kommenterade regeringen inte frågan om internationella överenskommelser eller åtaganden och heller inte frågor om de ekologiska effekterna av lagret.

15. BEAKTANDET AV INTERNATIONELLA KONVENTIONER

1501. Regeringsbeslutet enligt 136 a § byggnadslagen innehåller inget om hur regeringen sett på betydelsen av Östersjökonventionens regler som rör radioaktiva ämnen. Påverkan av intressen utanför svenskt territorium av radioaktiva ämnen nämns inte heller.

1502. SSI tog i sitt yttrande till SKI(1) upp Naturvårdsförbundets synpunkter på tillämpligheten av Östersjökonventionen.(2) SSI överlät den juridiska bedömningen till regeringen. Däremot ansåg SSI att det från tekniska synpunkter inte fanns någon konflikt mellan att förlägga SFR 1 till Forsmark och Östersjökonventionens bestämmelser. SSI utvecklade inte grunderna för detta på ett sätt som skulle kunna jämföras med vad som anförts i frågan från Naturvårdsförbundet.

Regeringen tog aldrig upp frågan i något av sina beslut.(3)

1503. Nordiska miljöskyddskonventionen hade aktualiserats hos Koncessionsnämnden av Naturvårdsförbundet

1) 15 april 1983.

2) Framförda med hänvisning till Gabriel Michaneks promemoria, omnämnd avsnitt 806.

3) Alltså inte heller i beslutet enligt atomenergilagen, ovan kap 11.

och Folkkampanjen mot kärnkraft i Östhammar. Koncessionsnämnden uttalade i sitt yttrande till regeringen i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen (4) att den inte ansett att konventionen krävde särskild kallelse från Koncessionsnämndens sida eller liknade till utländsk myndighet eller part.

1504. Från framför allt Folkkampanjen påpekades att Sverige tillsammans med andra nordiska länder vid en IMO-konferens i London 1983 uttalat ståndpunkten att låg- och medelaktivt avfall borde placeras i landbaserade lager skilda från ekosystemen och så utformade att de i möjligaste mån fortlöpande kunde kontrolleras. Naturvårdsförbundet hänvisade också till detta samt lät utveckla de internationellt rättsliga aspekterna på vad ett sådant uttalande sakligt innebar.(5)

Denna fråga har inte kommenterats av regeringen i något av dess beslut.

1505. Sammanfattningsvis finns det inga tecken på att internationella överenskommelser, som är bindande för Sverige, tillmätts någon betydelse i beslutsprocesserna rörande SFR 1.

4) Avsnitt 1202.

5) I form av en promemoria utarbetad av Gabriel Michanek som kan fås från Juridiska institutionen, Box 512, 751 20 UPPSALA.

AVDELNING III. JÄMFÖRELSE MELLAN SFR
1-ÄRENDET OCH MODERNA KRAV PÅ MILJÖEFFEKT-
BESKRIVNINGAR

Analysen av beslutsproceduren om SFR 1 görs utifrån internationellt välkända kriterier för miljöeffektbeskrivningar.

Dessa kriterier eller krav återfinns i de rekommendationer angående miljöeffektbeskrivningar (Environmental Impact Assessments) som blev resultatet av ett seminarium som the Senior Advisers to ECE Governments höll i Villach (Österrike) 24 - 29 september 1979 och där för övrigt också en svensk delegation deltog. Som underlag används dokumentet "Report" i det engelskspråkiga originalet "ENV/SEM.10/3 15 OCTOBER 1979", främst dokumentets Annex 1 "Conclusions and Recommendations". Dokumentet torde finnas bl a hos Naturvårdsverket och kan dessutom erhållas från Naturvårdsförbundet.

ECE:s arbete med miljöeffektbeskrivningar har gått vidare sedan 1979. Senast hölls ett möte i Haag 20 - 22 juni 1983, där också Sverige var representerat. Eftersom intresset och kunskaperna utomlands är stora för miljöeffektbeskrivningar och hur sådana används i medlemsländerna, är det praktiskt att använda 1979 års rekommendationer som underlag för beskrivningen av SFR 1-ärendet. Sverige är dock inte folkrättsligt skyldigt att följa dem.

Skälet till att ECE-rekommendationerna används som beskrivningsunderlag är alltså dels att staterna runt Östersjön känner till dem, dels att en analys därigenom kan kopplas fri från olika värderingar i sakfrågan och dels att rekommendationerna återspeglar en utomlands utbredd uppfattning om hur miljöeffekter ska klarläggas.

I kap 16 behandlas rekommendationernas grunder för sådana miljöeffektbeskrivningar som ska vara underlag för beslut. I kap 17 och 18 behandlas så mer detaljerade kriterier eller krav på miljöeffektbeskrivningar. Dessa två kapitler handlar alltså om preciserade krav inom ramen för de grunder som behandlas i kap 16 (gäller i synnerhet beaktandet av alternativ). Det kan därför inte undvikas att vissa frågor som tas upp i kap 16 återkommer senare. I kap 19 tas så upp rekommendationerna vad gäller miljöeffekter utanför det egna territoriet.

16. MILJÖEFFEKTBESKRIVNINGARNAS GRUNDER

1601. Vitboken läggs i det följande upp så att den först sammanfattar grunderna (kriterierna) för en god miljöeffektbeskrivning och sedan jämför hur dessa motsvaras av svenska regler och beslutsproceduren i SFR 1-ärendet. Genom denna uppläggning kan det inte undvikas att vissa saker måste upprepas. Å andra sidan är det nödvändigt att redovisa grunderna översiktligt först, särskilt eftersom rekommendationerna själva har lagts upp på ett sådant sätt.

1602. Den första allmänna satsen i rekommendationerna är följande.

Beslutsfattarna ska använda tillförlitlig information om miljöeffekter av föreslagna åtgärder och alternativ (inklusive policies, program, planer och projekt) för att kunna fatta beslut som innebär skydd och bevarande av miljökvaliteten.(1)

Denna sats är mycket allmän och konkretiseras sedan på flera sätt. Därför kommenteras den inte separat i

1) Annex I.5(a).

denna vitbok.

1603. Beslutsfattarna ska ha befogenhet att beakta alla relevanta miljöeffekter.(2)

De formellt väsentliga besluten om SFR 1 fattas av regeringen. Beslutsfunktionerna är i praktiken lagda på tre departement, nämligen Bostadsdepartementet, Industridepartementet och Jordbruksdepartementet. Bostadsdepartementet ansvarar för handläggningen av ärendet enligt 136 a § byggnadslagen(3), Industridepartementet av ärendet enligt atomenergilagen(4) och Jordbruksdepartementet ansvarar för miljöskyddsfrågor i allmänhet(5).

Formellt har regeringen som helhet beslutsfunktionen och rätten att beakta alla relevanta aspekter.(6) I praktiken innebär uppdelningen på olika departement tillsammans med frånvaron av ett miljödepartement att olika aspekter handläggs av olika personer och olika departement. Formellt ska dock bostadsdepartementet i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen ansvara för helhetsbedömningen av

2) Annex I.5(b).

3) 606.

4) 602.

5) Jfr 604.

6) Regeringsformen 7:2; Petrén - Ragnemalm s 159.

miljöpåverkan.(7)

I praktiken blir redovisningen av olika miljöeffekter för beslutsfattarna beroende av inte bara hur handläggarna på respektive departement sköter sina uppgifter, utan också i vilken omfattning olika specialmyndigheter till departementen redovisar olika miljöeffekter. Det svenska remissförfarandet (kap 6) är sådant att om departementen är passiva i vad gäller specificering av krav på beslutsunderlag, så blir det i praktiken remissinstanserna som avgör vilka miljöeffekter som kommer till beslutsfattarnas kännedom. Motsvarande begränsning eller styrning av beslutsunderlaget kan ske genom hur handläggarna på departementen informerar de personer som ska besluta, d v s statsråden (medlemmarna i regeringen).(8)

Sammanfattningsvis är kriteriet uppfyllt att beslutsfattarna ska ha befogenhet att beakta alla relevanta miljöeffekter. Med beslutsfattarna menas då här de formella beslutsfattarna (alltså regeringen). Med beslut avses de beslut som är verkligt avgörande för tillkomsten av lagret (alltså de enligt 136 a § byggnadslagen och atomenergilagen).

7) Gäller beredningen av ärendet. Hela tiden är det formellt regeringen som är beslutsfattare.

8) Regeringsärenden faller inte under förvaltningslagen. Tjänstemännen på departementet står dock under JO:s tillsyn. Såvitt bekant har inga undersökningar gjorts om vilket inflytande tjänstemännen i verkligheten har. En inte orimlig hypotes är dock att i flertalet av regeringsärendena är det tjänstemännen som i praktiken bestämmer beslutens inriktning.

Vad däremot gäller besluten enligt strålskyddslagen och miljöskyddslagen är kriteriet inte uppfyllt. Detta beror på att de materiella reglerna i dessa lagar inte medger att alla effekter beaktas samt på att SSI och Koncessionsnämnden i huvudsak bara beaktar just strålskyddslagen respektive miljöskyddslagen när de beslutar; se i första hand 403 och 406.

1604. Det är av grundläggande betydelse att utveckla och bedöma alternativ och att uppnå en övergripande förståelse av deras miljöeffekter.(9)

Denna målsättning anses internationellt vara en hörnsten i Environmental Impact Assessment, alltså i miljöeffektbeskrivningen.(10)

Den har inte uppnåtts i SFR 1-ärendet; ett förhållande som behandlas också på andra håll i denna vitbok. Här ska blott nämnas följande.

Regeringen har inte förelagt sökanden att utreda möjliga alternativ till att förlägga ett lager under havsbotten vid Forsmark.

SKI har i sitt yttrande till regeringen skrivit att inspektionen inte kan ta upp frågan om alterna-

9) Annex I.5(c)

10) Westerlund: Miljöeffektbeskrivningar del 1 s 132 ff och del 3 s 8.

tiv. Inspektionen ansåg ändå att Forsmarkslokaliseringen är sämre än åtminstone ett rimligt alternativ (Oskarshamn), därför att de geologiska förhållandena är särskilt dåliga vid Forsmark.(11) Detta betyder i sin tur extra dyra skyddsåtgärder för att uppnå ett strålskydd som (till lägre kostnader) skulle kunna uppnås genom alternativ lokalisering (Oskarshamn).

SSI har i sitt yttrande angett att institutet inte tar upp frågan om alternativ.

Koncessionsnämnden har inte begärt någon närmare utredning om alternativ av sökanden. Krav på en sådan framfördes bl a av Naturvårdsförbundet som åberopade att de geologiska förhållandena sannolikt var särskilt svåra vid Forsmark.(12) I sitt yttrande till regeringen bedömde Koncessionsnämnden lokaliseringen endast på grundval av sökandens egen ståndpunkt att det räckte med att platsen var acceptabel och att inga alternativ behövde belysas närmare. Koncessionsnämnden bedömde frågan huruvida alternativ borde redovisas enbart utifrån sannolikheten av att något alternativ skulle vara bättre från andra synpunkter än strålskydd.

Slutsatsen är alltså att SFR 1-ärendet inte uppfyller ECE-kriteriet rörande alternativredovis-

11) 1703.

12) 1704.

ningar.

1605. En miljöeffektbeskrivning ska inledas på de tidigaste stadierna i planerings- och beslutsprocessen så att effekterna kan utvärderas och förslagen förbättras innan beslut ska fattas.(13)

Den första gång frågan om miljöeffekter av anläggningen kom upp offentligt (utanför eventuella samråd mellan strålskyddsmyndigheter och sökanden) var när ansökan lämnades in till regeringen och Koncessionsnämnden.(14) Miljöskyddslagen kräver samråd med allmänheten innan ansökan lämnas in.(15) Det har inte skett. Ett motsvarande samrådsförfarande skedde i stället i efterhand, efter att Naturvårdsförbundet hade påpekat bristen och Koncessionsnämnden ungefär samtidigt uppmärksammat densamma.(16)

1606. Resultatet av miljöeffektbeskrivningen ska redovisas klart och koncist på ett språk och med figurer som kan förstås av

13) Annex I.5(d).

14) Mars 1982; se 704 och 901.

15) 12 a § miljöskyddslagen.

16) 902.

MILJÖEFFEKTBEKRIVNINGARNAS GRUNDER

beslutsfattare och allmänheten;
onödigt pappersarbete, detalje-
ring och tekniskt språk ska
undvikas.(17)

Den del av ansökan som behandlar verkningar av joniserande strålning utgörs av mycket svårtillgänglig text. Viss muntlig information har därutöver getts vid olika tillfällen, men den har genomgående varit mycket summarisk. Som ett exempel bland många kan nämnas följande.

SKI anordnade 22 april 1983 i Östhammar en presskonferens varvid också tjänstemän från SSI deltog. En fråga ställdes om hur omfattande "närområdet" för utsläppspåverken var. En tjänsteman från SSI (Bergman) svarade och kunde inte ge några kvantitativa informationer. Efter viss dialog "inbjöd" han en av de frågande till SSI där en redovisning av beräkningsmetoder m m skulle kunna demonstreras, beräkningsmetoder som i sin tur skulle kunna leda fram till ett svar på den ställda frågan. Bergman angav att detta kunde ta en arbetsdag.

Det hittills sagda har avsett ansökningshandlingarna i stort. Det som i ansökan kallats redovisning av miljöpåverkan etc är däremot mycket kort.

1607. Omfattningen och detaljeringsgra-

17) Annex I.5(e).

den i miljöeffektbeskrivningsmetodik och dokument ska bero på miljösituationen i det aktuella fallet och motsvara betydelsen av miljöfrågorna.(18)

En huvudpunkt i hela denna vitbok utgör utvärderingen av hur denna övergripande målsättning uppfylls i SFR 1-ärendet. Därför återkommer vi till detta flera gånger längre fram.

1608. ECE-rekommendationerna övergår sedan till vad som bör ingå metodiken för miljöeffektbeskrivningar (Annex 1 C). Där används uttrycket "minimikrav".(19)
Dessa minimikrav tas upp i följande kapitel.

18) Annex I.5(f).

19) Annex I.6.

JÄMFÖRT MED ECE-REKOMMENDATIONERNA

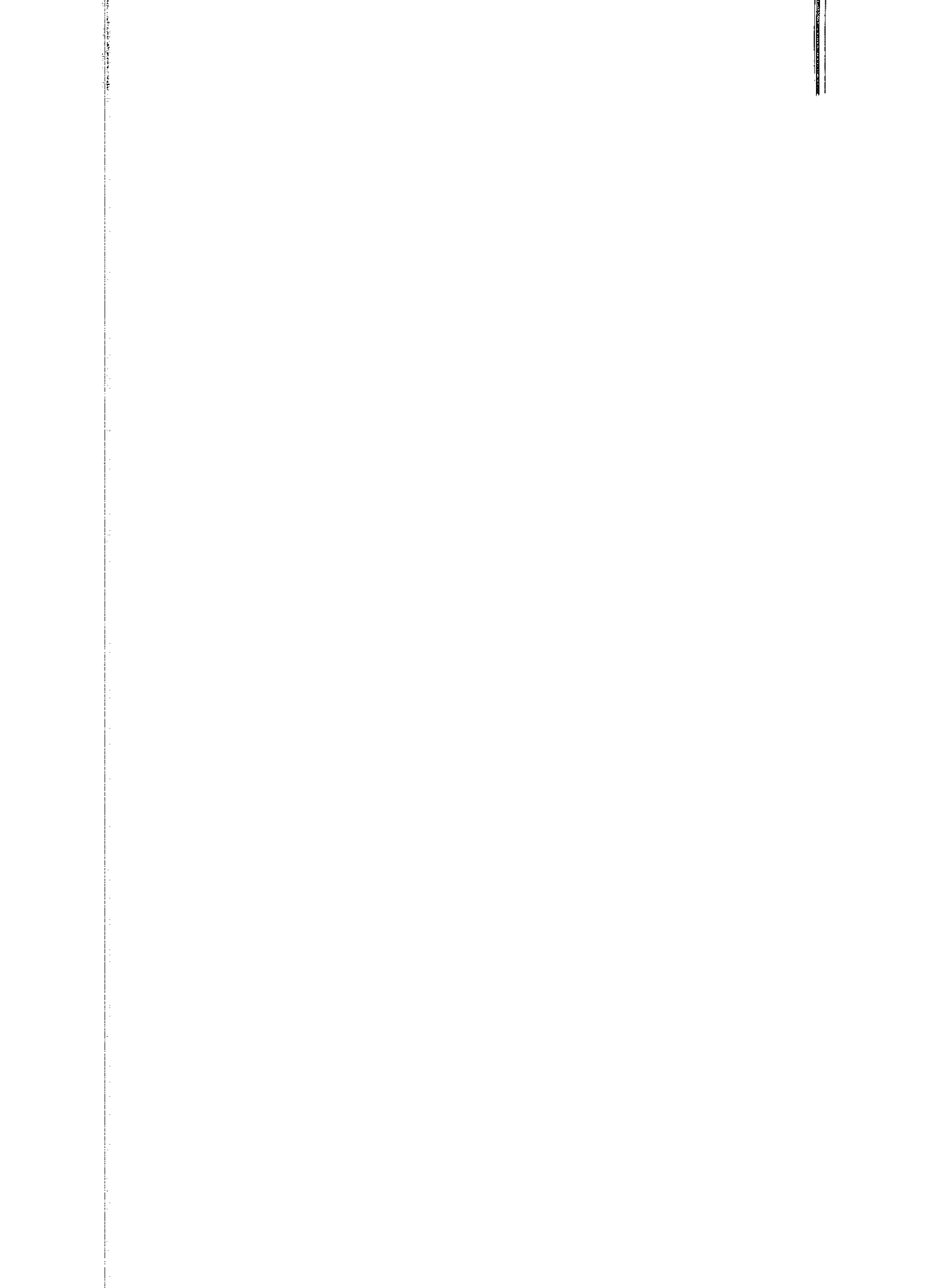
1701. Syftet med företaget eller åtgärden ska anges liksom olika rimliga sätt att uppnå det avsedda syftet.(1)

Denna princip är grundläggande i de länder där miljöeffektbeskrivningar används och blev så också i ECE-dokumentet.

1702. Syftet med ansökan är klart angivet, nämligen att lagra låg- och med medelaktivt reaktoravfall. Vad som är reaktoravfall är väl definierat. Definitionen på låg- och medelaktivt avfall förefaller däremot vara mindre klar. I ärendet avses sannolikt allt reaktoravfall som inte är utbränt kärnbränsle. I låg- och medelaktivt avfall kan alltså ingå också långlivade nuklider.

I ett annat hänseende är däremot syftet oklart angivet. I ansökan angavs att annat radioaktivt avfall också skulle placeras i lagret under vissa förutsättningar. Ansökan innehöll emellertid inga uppgifter om mängd eller egenskaper hos detta avfall. SKI har hos regeringen i princip tillstyrkt

1) Annex I.6(a).



ansökan också vad gäller denna lagring.(2) Sökanden har därefter uppgett att ansökan aldrig innehöll annat än lagring av reaktoravfall.(3) Konkret betyder detta att sökanden i efterhand påstod att ansökan var mer begränsad än den egentligen var. Rättsligt innebär detta att ansökan från och med det uttalandet från sökanden inte endast omfattade låg- och medelaktivt reaktoravfall. Emellertid gav regeringen i beslutet enligt 136 a § byggnadslagen trots detta tillstånd också för lagring av sådant avfall som enligt sökanden inte ingick i ansökan. Och därefter (oktober 1983) ändrade sökanden åter sin inställning och angav att ansökan också innefattade lagring av annat radioaktivt avfall än reaktoravfall.

Ansökan avsåg ett första lager, SFR 1. Sökanden angav att den har för avsikt att senare begära att få bygga ytterligare två lager, SFR 2 och 3, för hårdkomponenter respektive rivningsavfall. Ansökan avsåg dock inte de två senare. Alla myndigheter som har yttrat sig har begränsat sig till SFR 1. Ingen sådan har tagit upp betydelsen av att SFR 1 kan binda upp besluten avseende SFR 2 och 3. Däremot har

2) Yttrande 1983-04-21, dnr A.1.1. 361/82 s 1.

3) I skrivelse till Koncessionsnämnden, aktbilaga 48 i ärendet 509-50/82, efter att sökanden gett in en kompletterande redovisning (aktbilaga 43) och efter att Naturvårdsförbundet påpekat att också den utredningen saknade redovisning av detta avfall. Liknande påpekande har också gjorts av hälsovårdsförvaltningen i Östhammars kommun.

UTVÄRDERINGEN AV MILJÖEFFEKTERNA

Östhammars kommun som villkor för sin tillstyrkan till ansökan enligt 136 a § byggnadslagen krävt att ett eventuellt byggande av SFR 2 och 3 i kommunen ska prövas enligt 136 a § byggnadslagen.(4)

1703. Alternativ har inte utretts.

Sökanden har angett att ett lager av denna typ bör lokaliseras på samma plats som annan kärnteknisk verksamhet. SSI har instämt i denna bedömning. Att lagerverksamheten kommer att pågå lång tid efter det att driften vid kärnkraftverken har upphört (år 2010/5/) har inte berörts i något yttrande om fördelarna med en samlokalisering som skäl för Forsmarkslokaliseringen.

Sökanden har, utan att förete dokumentation, angett

- att berggrunden vid Barsebäck respektive Ringhals är alltför dålig,
- att Simpevarp och och Forsmark är likvärdiga förutom att det finns bättre utrymme och större sysselsättningsbehov vid Forsmark, samt
- att Studsvik som inlandslokalisering inte är

4) Regeringen gick också med på detta i sitt tillståndsbeslut. En intressant rättsfråga uppkommer om en ansökan i framtiden kommer efter att nya bestämmelser efterträtt 136 a § byggnadslagen, i synnerhet om det s k kommunala vetot då har tagits bort. Den rimligaste tolkningen av hur rättsreglerna ska se ut i en sådan situation torde vara att oavsett kommande lagstiftnings innehåll, Östhammars kommun ändå har en vetorätt i just det fallet.

5) Enligt riksdagsbeslut; se kap 1.

lämpligt.

Underlaget för dessa bedömningar har inte redovisats.

SKI har senare uttalat att berggrunden vid Forsmark är sämre än den vid Simpevarp.(6) Enligt SKI:s chef blir det stora merkostnader vid en Forsmarkslokalisering därför att berggrundens svaghet måste bemästras.(7)

Ingen närmare utredning har getts in om för- och nackdelar med att samlokalisera lagret med annan kärnteknisk verksamhet.

1704. Organisationer, bl a Naturvårdsförbundet, har begärt en utredning om möjligheterna att upprätta

6) I yttrandet 21 april 1983 s 10:

"Val av plats. Enligt kärnkraftsinspektionens uppfattning har SKBF med det föreslagna läget i Forsmark inte valt den bästa platsen ur geologisk synpunkt. Berggrunden är komplex och vissa större svaghetszoner har indikerats såväl genom seismiska mätningar som genom borrhålsundersökningar. Läget under havsbotten gör också att det är svårare att få information om berggrundens beskaffenhet än vad som annars skulle ha varit fallet. Inspektionens granskning av det underlagsmaterial som SKBF lämnat inger emellertid inte anledning till någon ändrad inställning än den som framfördes vid behandlingen enligt byggnadslagen, nämligen att en förläggning till Forsmark kan tillstyrkas."

7) En uppfattning som han framförde vid presskonferens i Östhammar 22 april 1983 och som låg i linje med hans särskilda yttrande i SSI:s remissyttrande, se 1704.

ett lager av aktuell typ under land i stället för under havsbotten. Dessa yrkanden har genomgående avisats eller inte alls kommenterats. SSI har uttryckligt angett att det i detta ärende inte har krävt någon optimeringsdiskussion av sökanden.(8)

Ett undantag finns vad gäller kommentarer. Energiministern uppgav 3 maj 1983 i radion med anledning av en uppvaktning som Folkkampanjen hade gjort, att hon samma dags förmiddag hade varit i kontakt med SKI om inlandsloklisering och då muntligt upplysts om att en sådan vore sämre från strålskyddssynpunkt än SFR 1 vid Forsmark. På Naturvårdsförbundets därpå gjorda skriftliga förfrågan hos SKI angående detta, svarade denna i brev att det alternativ som Naturvårdsförbundet tog upp, nämligen lagring lika långt under marken som under havsbotten i SFR 1-projektet, var likvärdigt med Forsmarksprojektet från strålskyddssynpunkt.(9)

Professor Ove Stephansson vid avdelningen för bergmekanik vid högskolan i Luleå var konsult åt SKI och yttrade bl a att en förläggning av lagret under havsytan komplicerar bedömningen av anläggningens funktion och försvårar kontrollen efter förslutningen jämfört med om lagret getts samma utformning men placerats under land.(10)

8) SSI:s yttrande 15 april 1983 till SKI, dnr 824/279/82 s 10.

9) I brev 10 maj 1983 till Naturvårdsförbundet; dnr 2.2-461/83.

Ingen organisation har begärt att avfallet ska lagras på eller helt nära markytan.

SSI och SKI ansåg sig inte ha befogenhet att jämföra med alternativ. SSI underlät för övrigt, som nämnts, att kräva att det var visat att lagret var optimalt ens från strålskyddssynpunkt. I särskilt yttrande till SSI:s yttrande påpekade chefen för SKI Lars Nordström, som också var ledamot i SSI:s styrelse, att man inte uppnådde optimering genom det företag som ansökan gällde.

Koncessionsnämnden har befogenhet att begära utredning om alternativa platser vad gäller andra verkningar än joniserande strålning som sådan. Den befogenheten har flera gånger utnyttjats i praxis. I föreliggande ärende avvisade Koncessionsnämnden begäran om en sådan utredning.(11)

1705. Relevanta miljöeffekter ska redovisas rörande olika alternativ, inklusive "nollalternativet".(12)

Ingen upplysning har getts om miljöeffekterna av att välja något alternativ. Inte heller har någon skriftlig eller på annat sätt dokumenterad upplys-

10) Ove Stephansson: Granskning av kompletterande information om SFR från Svensk kärnbränsleförsörjning; preliminär version 1983-02-21.

11) Kravet framfördes vid sammanträdet; se Koncessionsnämndens protokoll.

12) Annex I.6(b).

ning getts om skillnaderna i miljöhänsen mellan olika alternativ. Ulf Grimås har muntligen angett att Forsmark i vissa - ej angivna - hänsenden är att föredra (1719).(13)

Naturvårdsförbundets antagande om sämre geologiska förutsättningar vid Forsmark stöddes senare av SKI genom dess yttrande till regeringen 21 april 1983. Sökandens uppgifter i ansökan stämmer inte med dessa antaganden och SKI:s slutsatser.(14)

Nollalternativet, d v s att inte göra något alls, har inte redovisats. SKI:s chef Lars Nordström har muntligt uppgett(15) att ett uppskjutande några år med ett slutförvar inte skulle ge några stora problem från strålskyddssynpunkt eller för driften vid de svenska kärnkraftverken. Vid vissa kraftverk skulle vissa utökningar av befintliga lagringsanordningar kanske behövas.(16)

1706. I ECE-dokumentet föreslås en

13) SSI:s yttrande 15 april 1983 s 12; jfr 1105.

14) Sökandens anläggningsbeskrivning mars 1972 3.5 samt Koncessionsnämndens protokoll s 6 ff, särskilt s 11.

15) Vid sammanträffande med representanter för Naturvårdsförbundet och Folkkampanjen i Stockholm 25 februari 1983.

16) Sökanden har sedan i sin ansökan om igångsättningsmedgivande (913) uppgett att en försening med byggandet på några månader skulle innebära flera miljoner i merkostnader. Naturvårdsförbundet har till Koncessionsnämnden i det ärendet ifrågasatt huruvida sökanden här talade sanning.

UTVÄRDERINGEN AV MILJÖEFFEKTERNA

utvärdering eller beskrivning av de angivna effekterna och en utvärdering av deras betydelse från miljösynpunkt.(17)

Sökandens redovisning av miljöeffekter har varit summarisk och inte inkluderat verkningar i den marina miljön.(18)

Myndigheterna har inte lagt till något till sökandens redovisning, bortsett från SSI:s bedömningar angående stråldoser. Naturvårdsförbundet, Folkkampanjen och intressenter på Åland har begärt att naturvårdseffekterna ska redovisas men inget sådant har skett. Beträffande den av SSI ulovade dokumentationen som skulle göras av Grimås, se nedan 1719 och ovan 1105.

Bland aspekter som enligt bl a Naturvårdsförbundets olika yrkanden borde ha beaktats finns följande (som behandlas i följande avsnitt):

- Spridningsvägar för olika ämnen som läcker ut från förvaret (1707).

- Betydelsen för Östersjöns marina miljö av att ytterligare radioaktiva ämnen kan komma ut i vattnet (1708).

- Redovisning borde göras av betydelsen från naturvårdssynpunkt av att lagret läggs vid Forsmark

17) Annex I.6(c).

18) Sökandens anläggningsbeskrivning 7 - 9 jämte vissa kompletteringar.

UTVÄRDERINGEN AV MILJÖEFFEKTERNA

(1709).

- Inverkan på områdets attraktivitet för turism
m m av att ett lager ligger under havsbotten

(1710).

- Inverkan på fiskerinäringen av ett lager

(1711).

- Förekomsten av skyddsvärda arter (1712).

- Känsligheten hos vissa arter etc för främmande
radioaktiva ämnen (1713).

1707. Enligt Naturvårdsförbundets yrkanden borde en utredning visa spridningsvägar för radioaktiva och andra ämnen som kan läcka ut från förvaret. Utredningen borde visa dels visa spridningen i Forsmarks närhet, dels utanför Gräsö och i området Gräsö - Singö och Åland, dels Östersjön som helhet.

Sökanden har vägrat att ge in något material om detta. Ingen myndighet har heller redovisat något av detta. SSI har heller inte redovisat något material men har å andra sidan på grundval av vissa modeller gjort dosberäkningar. Vid närmare förfrågningar har SSI uppgett att det inte kan ange anrikningsförhållanden för vissa bestämda näringskedjor såsom t ex blåmussla - ejder -havsörn. I ärendet saknas helt skriftliga uppgifter om det sannolika upptaget av plutonium m fl i alger och betydelsen därav för halterna i sediment och i olika organismer. Vid muntliga förfrågningar till SSI har inga klarläggande svar getts. (19)

Naturvårdsverket har i skrivelser till Koncessionsnämnden i miljöskyddslagsärendet uppgett att verket inte befattar sig med frågor om verkningar av radioaktiva ämnen. Verket har varken krävt eller självt gett in information om spridning, om ackumulation i näringskedjor eller om påverkan på olika djur- eller växtpopulationer av eventuella utsläppta ämnen från lagret.

Naturvårdsverket bedriver forskning om radioaktiva ämnen i ekosystem vid Forsmark sedan många år.

Länsstyrelsen har vad gäller sitt ansvar intagit i princip samma slags ståndpunkt som naturvårdsverket om sitt. Länsstyrelsen har inte redovisat något som helst material om naturvårdsfrågor utöver vad rör hur bergmassor ska hanteras m m. Länsstyrelsen har inte lämnat några upplysningar om den förväntade spridningen. (20)

1708. Enligt flera organisationers förslag borde också redovisas betydelsen för Östersjöns marina miljö av att ytterligare radioaktiva ämnen kan komma ut i vattnet.

Det enda som har redovisats - för övrigt relativt summariskt - förefaller vara SSI:s dosberäkningar

19) De senaste tillfällena då dessa frågor ställdes var till representanter för SSI vid en presskonferens i Östhammar 22 april 1983, samt vid en information i Öregrund anordnad av kommunen 19 maj 1983.

20) Yttranden till regeringen och SKI, se också Koncessionsnämndens protokoll.

UTVÄRDERINGEN AV MILJÖEFFEKTERNA

och bedömningar av bidragens betydelse i form av stråldoser för människor. SSI har den uppfattningen att det som människor med denna slags beräkning anses tåla, det tål också andra organismpopulationer. Institutet har inte hänvisat till någon dokumentation om detta.

1709. Det föreslogs också en redovisning av betydelsen från naturvårdssynpunkt av att lagret läggs vid Forsmark.

Inom ramen för International Biological Program (IBP) och dess projekt Aqua anges skärgårdsområdet utanför Gräsö som speciellt skyddsvärt.(21) Naturvårdsverket har i annat sammanhang uttalat att området bör skyddas som marint reservat samt anslå vissa medel till Länsstyrelsen för att förbereda reservatsförordnandet.(22) Länsstyrelsen har låtit göra vissa kompletterande undersökningar inför bildande av naturreservat. En av dessa offentliggjordes april 1983.(23) Syftet med reservatet skulle vara att i möjligaste mån bevara den marina miljön i området intakt.

Trots uppmaningar om att föra in information om

21) IBP Handbook 21, Project Aqua; s 73 f.

22) Utredning om skyddsvärda områden längs Sveriges kust - marina reservat. 1980. SNV PM 1297.

23) Lindahl m fl: Gräsö skärgård. Sammanställning och utvärdering av undersökningar i området inför bildandet av ett marint reservat. Länsstyrelsen i Uppsala län 1983.

områdets skyddsvärde i beslutsunderlaget har både Naturvårdsverket och Länsstyrelsen underlåtit detta(24) ända tills Länsstyrelsen i ett yttrande i juni 1983 medsände viss information till bostadsdepartementet. Motsvarande skyddsvärda områden finns inte vid Simpevarp eller vid övriga kärnkraftlägen i Sverige. Vid en inlandslokalisering skulle sannolikt denna slags skyddsaspekt för svensk del inte aktualiseras.(25)

De informationer som Naturvårdsförbundet lämnade vid koncessionsnämndsförhandlingen(26) innebär att ämnen som i Forsmarksområdet kommer ut i havsvattnet med normalt förekommande strömmar förs till bl a det aktuella skärgårdsområdet. Dessa uppgifter motsades inte av sökanden eller någon remissinstans.

1710. Hur områdets attraktivitet för turism m m kunde påverkas av ett lager under havsbotten var en aspekt som flera intressentgrupper förde in i beslutsproceduren. Den enda myndighet som kommenterade den frågan var Koncessionsnämnden i sitt yttrande till regeringen i ärendet enligt 136 a § byggnadslagen. Tack vare detta har frågan fått en

24) Se t ex Koncessionsnämndens protokoll s 17

25) Det är alltså dessa överväganden som har legat bakom Naturvårdsförbundets förgäves framförda önskemål.

26) Koncessionsnämndens protokoll s 00.

plats i beslutsunderlaget, varvid tonvikten lagts vid befolkningens och andras oro för lagret m m. Inga uppskattningar har gjorts om vilka reaktioner som verkligen kan förväntas.

1711. Frågan om eventuell påverkan på fiskerinäringen och möjligheterna att sälja fisk från området togs upp sent i beslutsproceduren av bl a fiskerintendenten, intressenter i området och Naturvårdsförbundet. Ingen prognos har gjorts om påverkan på försäljningen. Tidigare, när kvicksilverproblemen i Sverige blev kända, uppstod ett starkt köpmotstånd mot bl a fisk från Vänern. De olika intressenterna i Forsmarksområdet har inte informerats om att gällande skadeståndslagstiftning i Sverige är oklar vad gäller ersättningsrätt för den som inte längre kan sälja sin fisk därför att lagret finns.(27)

1712. Förekomsten av särskilt skyddsvärda arter i det område som kan påverkas av utsläpp, såsom vissa rovfåglar m m, har inte redovisats.

1713. Känsligheten hos vissa arter eller grupper av arter eller ekosystem vad gäller främmande radioaktiva ämnen är ytterligare en aspekt som Naturvårdsförbundet m fl begärt ska utredas eller redovisas.

Inte ens under muntliga sammanträffande, informa-

27) I praktiken kommer sannolikt ingen ersättning att betalas ut.

tionsmöten etc har från något håll någon uppgift lämnats angående hur andra organismer (i någon mån specificerade) än människor tål viss strålning eller på annat sätt reagerar för kontakt med radioaktiva ämnen.

1714. En väsentlig del i arbetet med miljöeffektbeskrivning är enligt ECE-dokumentet kommunikation med planerare, beslutsfattare, sökande och allmänheten rörande de preliminära och/eller slutliga resultaten av utredningarna, inklusive en oberoende (fristående) granskning av dokumenten som rör miljön och av metoderna med vilka beslutsfattarna beaktar vad som kommer fram vid samråd och i yttranden.

Beslutproceduren är i dessa hänseenden mycket dåligt utvecklad. Detta redovisas i de följande avsnitten.

1715. Vi känner inte till mycket om kommunikationen mellan sökande, planerare av olika slag och lokala politiker. En av ledamöterna i kommunfullmäktige, som tagit del i debatten, har en hög tjänst i sökandebolaget. Sannolikt har en del information om företaget som sådant flutit informellt bland politi-

ker m fl.

1716. Kommunikationen med beslutsfattarna har varit enkelriktad, om det är regeringen som avses. Denna är den formella beslutsfattaren.

Regeringen håller regelmässigt inte, och låter heller inte hålla, någon hearing eller liknande över det material på vilken regeringen ska besluta. Regeringen ger heller ingen annan möjlighet till att på annat sätt kontradiktoriskt (d v s i ett förfarande där olika parter kan ställas mot varandra och uttalanden granskas och ifrågasättas i ordväxling e d) inför beslutsfattaren eller av denna utsedd myndighet granska hela utredningsunderlaget, utveckla synpunkter etc.

Regeringen har inte i förväg angett vilka kriterier som den anser ska ha betydelse för det kommande beslutet.

Regeringen har heller inte i förväg angett vilka slags miljöeffekter som ska utredas eller som ska ha betydelse för beslutet. Regeringen har inga experter på ekologi eller liknande vetenskaper som har betydelse för att utvärdera miljöeffekterna, som vi känner till. Regeringen använder i stället specialmyndigheter som remissinstanser för att få beslutsunderlag.(28)

Eftersom specialmyndigheterna spelar en så

28) Såsom Naturvårdsverket, SKI, SSI och andra.

betydande roll, redovisas i denna vitbok i det följande också hur kommunikationen har varit med vissa av dessa myndigheter, trots att de alltså inte är formella beslutsfattare vad gäller tillkomsten av lagret. De har dock mycket stor inverkan på beslutet. I praktiken är det dessa som nästan helt avgör vilket beslutsunderlag regeringen ska få i ett ärende av detta slag. Regeringen kan dock besluta om kompletteringar, men några formella kanaler för berörda intressenter att påverka detta finns inte i praktiken.

1717. Länsstyrelsen har inte gett någon information till allmänheten utöver vissa svar på direkt frågor vid koncessionsnämndsförhandlingen i oktober 1982 (908). Frågor om joniserande strålning och dess möjliga effekter på naturmiljön har Länsstyrelsen inte velat besvara. I skriftliga yttranden i ärendet till bl a regeringen och Koncessionsnämnden har Länsstyrelsen inte berört ekologiska effekter.

1718. Om Naturvårdsverket kan sägas ungefär samma som om Länsstyrelsen. Någon etablerad och fungerande kontaktväg mellan Naturvårdsverket och allmänheten i dessa slags ärenden finns inte. Verket har inte tagit några formella eller informella kontakter med allmänheten eller med fristående organisationer. Kontakter mellan verket och sökanden kan ha förekommit utan att Naturvårdsförbundet känner till detta.

1719. SSI har avslagit Naturvårdsförbundets begäran om en hearing om underlagsmaterialet rörande radiologiska frågor m m.

SSI har däremot i hög omfattning tagit kontakter med och tagit emot enskilda och organisationer för att höra dessas synpunkter och för att svara på dessas frågor. Institutet har också mer formellt inbjudit Folkkampanjen och Naturvårdsförbundet till ett sammanträde i Stockholm 9 mars 1983. Då deltog inte någon representant för sökanden, heller inte för andra myndigheter förutom professorn Ulf Grimås från Naturvårdsverket. Sammanträdet fick formen av en information från institutet och utfrågning från den inbjudnas sida. Vid sammanträdet hänvisade en talesman för institutet till Grimås vad gällde de ekologiska effekterna av lagret. Grimås utlovade vid sammanträdet att ett skriftligt material skulle färdigställas. Det skulle gälla miljöeffekterna. Det utlovades vidare att materialet skulle göras tillgängligt för kommentarer. Det utlovade materialet färdigställdes aldrig.⁽²⁹⁾ Någon utredning om miljöeffekter av lagret har alltså inte kunnat granskas av någon annan person, heller inte av SSI. Det är oklart hur förhållandet i uppdragshänseende mellan SSI och Grimås och/eller Naturvårdsverket egentligen var. SSI har i sitt yttrande till SKI hänvisat till

29) Jfr 1105.

ett muntligt uttalande av Grimås.(30) Det är obekant när det uttalandet gjordes, likaså sammanhanget och det underlag som Grimås hade för åsikten.

SSI fattade beslut om sitt yttrande till SKI i atomenergilagssärendet (603) cirka 6 veckor efter det nämnda sammanträdet. Dessförinnan hade Naturvårdsförbundet skriftligen påmint institutet om det utlovade materialet. Lördagen 9 april 1983 ringde tjänstemannen på SSI Kurt Bergman och uppgav att Grimås aldrig hade gett in något material. Bergman vitsordade dock att sådant material var utlovat.

1720. SKI har visat en liknande öppen attityd till närboende och allmänheten som SSI. Öppenheten tilltog från senare delen av hösten 1982. Också SKI har vägrat arrangera någon hearing eller liknande(31), som Naturvårdsförbundet hade begärt. SKI anser sig sannolikt sakna formell behörighet att ordna något sådant. I samband med avslaget på Naturvårdsförbundets begäran översände inspektionen en utredning den gjort som visade att Sverige är ett

30) Sid 12:"Ett utläckage till vattenrecipienten i Forsmark ger ungefär samma stråldos som motsvarande utsläpp ger vid annat kärnkraftverk varför Forsmark inte ur denna aspekt skulle vara ett dåligt val. På förfrågan har prof Ulf Grimås, statens naturvårdsverk, konstaterat att Forsmarksalternativet är fullt jämförbart med alternativet att förlägga SFR 1 till Simpevarpshalvön med hänsyn till den effekt på det ekologiska systemet som ett utläckage av radioaktiva ämnen kan ha. Han anser att det även finns skäl som talar för att Forsmarksalternativet är bättre."

31) SKI:s brev till Naturvårdsförbundet 14 jan 1983.

UTVÄRDERINGEN AV MILJÖEFFEKTERNA

av de tre länder i Västeuropa som saknar en procedur för att låta närboende och allmänheten delta i tillståndsärenden rörande kärntekniska anläggningar. I övriga länder inom den gruppen finns alltså procedurer för sådant.

Från SKI har mycket material redovisats vid många tillfällen. Därigenom har organisationer och intresserade enskilda haft möjlighet att fortlöpande följa med hur en del av beslutsunderlaget har utvecklats.

SKI har gjort helt klart att den inte tar upp naturvårdsfrågor eller liknande, utan bara beaktar säkerhetsfrågor.

1721. Koncessionsnämnden för miljöskydd har avgett yttrande till regeringen i december 1982 på grundval av det material som då fanns tillgängligt för nämnden. Där ingick remissyttranden i ärendet enligt miljöskyddslagen och enligt byggnadslagen. Koncessionsnämnden tog inte upp frågor om joniserande strålning och dess eventuella miljöeffekter. Koncessionsnämnden tog heller inte upp frågan huruvida Forsmark var en från radioekologisk synpunkt lämplig plats.

Koncessionsnämnden godtog sökandens och vissa remissinstansers uppfattningar om berggrundens tillförlitlighet, men alltså inte Naturvårdsförbundets antagande om berggrunden. SKI har sedan i sitt yttrande i april 1983 till regeringen i princip

vitsordat Naturvårdsförbundets antagande. I sitt yttrande till regeringen anförde Koncessionsnämnden att mycket fortfarande var outrett, men att utredningen var tillräcklig för att bedöma huruvida Forsmark kunde godtas från andra synpunkter än radioekologiska etc. Koncessionsnämnden hävdade att den då tillämpade grunderna i 4 § miljöskyddslagen (1204).

Därefter har Koncessionsnämnden inte gjort något i ärendet enligt byggnadslagen än att på begäran av regeringen (bostadsdepartementet) utveckla ståndpunkten att psykiska effekter av ett lager för radioaktivt avfall är en störningsform som faller under miljöskyddslagen och att vissa krav borde ställas i tillståndet enligt byggnadslagen som tillgodosåg behovet att undvika onödig oro bland allmänheten.

I maj 1983 begärde Naturvårdsförbundet att Koncessionsnämnden hos bostadsdepartementet skulle begära att få hålla ett kompletterande sammanträde för att där låta granska allt nytt beslutsunderlag som har kommit fram i ärendet, särskilt om de geologiska förutsättningarna. Vid telefonkontakt som förbundet tog med Koncessionsnämnden 10 juni 1983 meddelade denna att begäran tills vidare inte skulle bifallas. Koncessionsnämnden gjorde därefter inget ytterligare i den frågan.

I september, alltså efter att lokaliseringen definitivt hade bestämts av regeringen, beslöt

UTVÄRDERINGEN AV MILJÖEFFEKTERNA

Koncessionsnämnden att ordna ett sammanträde i början av november. Vid det sammanträdet skulle enbart frågor som faller under miljöskyddslagen (alltså inte joniserande strålning) behandlas som underlag för Koncessionsnämndens beslut om vilka villkor som ska gälla för verksamheten enligt miljöskyddslagen. Sammanträdet hölls 1 november.

18. ECE-DOKUMENTETS REKOMMENDATIONER OM PROCEDUREN

JÄMFÖRDA MED SFR 1-ÄRENDET

1801. Till miljöeffektbeskrivningarnas grunder anses utomland höra berörda intressenters möjligheter till insyn, till att påpeka fakta och till att få granska fakta som andra för in i beslutsunderlaget. I detta kapitel ska de viktigaste rekommendationerna om sådant jämföras med SFR 1-ärendet.

En lämplig procedur

1802. I fall där det finns olika krav och där ansvaret är uppdelat vad gäller planering och beslutsfattande rörande sådant som kräver en miljöeffektbeskrivning, ska en procedur inrättas för en övergripanden granskning i syfte att åstadkomma att:

(i) viktiga miljöeffekter inte förbigås,

(ii) miljöeffekter beaktas sammantagna, och

(iii) miljöeffektbeskrivningen är fullbordad och använd av beslutsfattare innan de vidtar åtgärder som kan ha en negativ

PROCEDUREN

effekt på miljön eller begränsa
valet av rimliga alternativ.(1)

Sverige saknar sedan tidigare en sådan fristående procedur.(2) Inte heller för SFR 1-ärendet har något liknande använts.

Formellt kan regeringen inskaffa ett samlat och allsidigt beslutsunderlag. För detta finns dock ingen procedur som uppfyller de nämnda kraven. Varje remissmyndighet lämnar in de synpunkter som myndigheten själv väljer ut. Regeringen kan sedan begära en komplettering. Detta händer dock inte så ofta. Bristen på en procedur lik den ovanstående gör att regeringen vanligen inte uppmärksammar brister i beslutsunderlaget förrän i ett mycket sent stadium, om någonsin.

1803. I ärendet har inte belysts(3) miljöeffekter annat än vad gäller

- stråldoser för människor
- inverkan på landskapsbilden av att bergmassor läggs upp från tunnelbyggena m m
- buller och liknande.

1) Annex I.10(d).

2) Jfr Westerlund: Miljöeffektbeskrivningar del 3, särskilt s 38 samt i samma volym af Klintbergs kommentar s 57 ff och 61 ff och Lummerts kommentar i samma volym s 72 och 73.

3) Märk ordet belysa; andra effekter har ibland nämnts, ofast i syfte att visa att de inte har någon betydelse.

Därutöver har olika myndigheter gjort vissa uttalanden om faktafrågor utan att lämna något underlag eller på annat sätt redovisa grunderna för ståndpunkterna. Bland sådana finns följande.

- Lagret kan inte få en sådan inverkan på den marina miljön att information om det blivande marina reservatet ska föras in i ärendet (Länsstyrelsen)(4).
- Tjänstemannen på Naturvårdsverket sade sig ha samrått med andra tjänstemän på verket innan han framfört verkets ståndpunkt till Koncessionsnämnden (Naturvårdsverket)(5).
- Inga naturmiljöeffekter eller naturvårdsfrågor berörs i vårt yttrande (SKI)(6).
- Ulf Grimås har (muntligen) upgett att det finns fördelar med att lägga lagret vid Forsmark (SSI)(7).
- Kommunen utgår från att olika myndigheter bevakar olika frågor samt anser att man måste lita på experterna (Östhammars kommun)(8).
- De psykiska effekterna av lagret kan delvis motverkas genom god information till allmän-

4) Koncessionsnämndens protokoll från sammanträdet 20 - 21 oktober 1982 s 17.

5) Koncessionsnämndens protokoll s 18.

6) I yttrandet till regeringen 21 april 1983.

7) I yttrandet till SKI; se 1719.

8) Bl a i yttrandet till regeringen.

PROCEDUREN

heten (Koncessionsnämnden)(9).

- Berggrunden är tillräckligt bra vid Forsmark utifrån sådana miljöaspekter som inte gäller joniserande strålning (Koncessionsnämnden)(10).

- Berggrunden är heterogen och medför särskilt stora kostnader jämfört med t ex Simpevarp (SKI)(11).

De två sist återgivna ståndpunkterna är svårför-
enliga. En trolig orsak till att båda har framförts
torde vara att det vid tiden för Koncessionsnämndens
ställningstagande inte fanns någon utredning som var
färdiganalyserad. Koncessionsnämnden stödde sig på
sökandens uppgifter. Däremot hade SKI vid tiden för
sitt yttrande april 1983 tillgång till uppgifter om
de geologiska förutsättningarna.

1804. Proceduren i ärendet har varit sådan att
regeringen fattade beslut utan att miljöeffekterna
redovisats sammantagna. Vissa miljöeffekter, nämli-
gen effekterna på naturmiljön som sådan, (alltså de
ekologiska systemen), är inte alls redovisade och
ingick heller inte i en övergripande effektbedöm-
ning.

Kommunen gjorde sitt avgörande ställningstagande

9) I yttrande till regeringen; se 910.

10) Se föreg not.

11) I yttrandet till regeringen 21 april 1983.

i september 1982.(12) Under hösten och vintern 1982/83 tog också bl a Naturvårdsverket, Länsstyrelsen, SSI och SKI ställning till platsvalet. Ingen av dessa myndigheter hade tillgång till någon utredning eller bedömning av naturmiljöeffekterna av att placera lagret vid Forsmark eller ens under havsbotten jämfört med under land.

Närboendes och allmänhetens insyn och medverkan

1805. ECE-dokumentet innehåller ett särskilt avsnitt om just denna fråga. Bland det som där står ska följande anges och kommenteras.

Aktiv medborgarmedverkan i granskningen av en miljöeffektbeskrivning ska uppmuntras.(13)

Någon procedur för granskning av de utredningar och annat material som ges in i ärendena hos regeringen finns inte bortsett från ett allmänt remissförfarande.(14) Närboende och allmänheten får inte del av

12) 706 och 708.

13) Annex I.36.

14) Ett sådant är skriftligt och leder sällan till kommentarer från motpart eller från myndigheter; det är alltså i praktiken egentligen inget kontradiktiskt förfarande (d v s inget förfarande där olika personer och myndigheter inför en opartisk person eller myndighet kan diskutera vad som är korrekt och vad som inte är det). Orsaken till att det är på detta sätt är att de flesta remissvar bereds och ges

remisshandlingarna annat än genom att gå upp på någon av de myndigheter som deltar i ärendet och där läsa handlingarna. Det är i och för sig möjligt för envar att avge skriftliga yttranden till myndigheter och till regeringen. I de slags ärenden som det om SFR 1 finns det dock ingen skyldighet för myndigheter eller regeringen - inte heller för sökanden - att kommentera de inkomna synpunkterna och kraven.

1806. Den tydligaste skillnaden mellan svenska förhållanden och rekommendationerna i bl a ECE-dokumentet är att det inte finns någon som helst möjlighet för närboende eller allmänheten att tvinga fram en muntlig förhandling av något slag som avser hela utredningsmaterialet eller hela ärendet hos regeringen. Vad gäller atomenergilags- och strålskyddsfrågor tillämpas inte ens förvaltningslagens regler om kommunikation med berörda intressenter, trots att i åtminstone vissa hänseenden dessa regler egentligen gäller.(15) Det saknas fungerande möjligheter

in parallellt, d v s under samma tidsperiod, och vanligen utan tankeutbyte mellan de olika organ och personer som yttrar sig. Därefter är förfarandet vanligen i princip klart. Sökanden yttrar sig bara över det sökanden vill yttra sig om. Det mesta som har ifrågasatts kan fortsättningsvis inte tas upp eller utvecklas, såvida inte beslutsfattaren bestämmer annat.

15) För det första finns rekommendationer från statsrådsberedningen om att i möjligaste mån i de flesta ärenden följa samma principer som finns reglerade i förvaltningslagen. För det andra vore det en rimlig tolkning att SKI m fl som har viktiga uppgifter av både beredande och beslutande karaktär i dessa slags ärenden - uppgifter som inte är lätta

att rättsligt genomdriva att dessa regler efterlevs.

Regeringsformen föreskriver att regeringen ska inhämta behövliga upplysningar och yttranden från berörda myndigheter.(16) "I den omfattning som behövs" ska tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda tillfälle att yttra sig. Det saknas fungerande(17) möjligheter att rättsligt genomdriva att regeringen följer dessa bestämmelser. Vidare innebär kravet ändå inte den slags granskning som ECE-dokumentet syftar till.

1807. Naturvårdsförbundet har gjort stora ansträngningar för att förmå myndigheter och sökanden att frivilligt bidra till att något slags hearing avseende hela ärendet och beslutsunderlaget hålls, eller i vart fall avseende de frågor som Koncessionsnämnden inte hade att beakta. Särskilt borde, ansåg förbundet, naturmiljöeffekterna granskas liksom frågan huruvida utländska och internationella intressen kunde tillgodoses på ett vederbörligt sätt genom det beslutsunderlag som fanns i ärendet.

att hålla isär - fullt ut borde följa förvaltningslagen eftersom denna är tillämplig åtminstone i de delar där myndigheterna i fråga har beslutsfunktioner. Jfr Petrén - Ragnemalm s 157.

16) Regeringsformen 7:2.

17) Enda sättet är att begära resning. Resningsgrunderna är dock sådana att bara mycket kvalificerade fel i regeringshandläggningen leder till resning; regeringsformen 11:11 och Regeringsrättens årsbok 1980 2:20.

Naturvårdsförbundet begärde därvid skriftligen att SSI skulle ordna en hearing. SSI avvisade denna begäran.(18)

Förbundet skrev till SKI med en liknande begäran. Denna avvisades.(19)

Naturvårdsförbundet beslöt därefter att självt ordna en hearing. Opartisk ordförande skulle vara förre ordföranden i Koncessionsnämnden, Lennart af Klintberg, som åtog sig detta förutsatt att sökanden accepterade. Medan flera av myndigheterna gav informella uttryck för att acceptera att delta, vägrade i stället sökanden att ställa upp.(20) Hearingen avlystes därför.

Därefter skrev förbundet till Östhammars kommunstyrelse och begärde att kommunen i stället för förbundet skulle arrangera motsvarande hearing. Förbundet erbjöd sig stå för kostnaderna. Från kommunen kom ett negativt svar.

Efter denna framställning till kommunen skrev förbundet till Koncessionsnämnden och begärde med hänvisning till allt nytt som kommit fram, särskilt vad gällde de geologiska förutsättningarna för en Forsmarkslokalisering, att nämnden skulle föreslå bostadsdepartementet att nämnden skulle få arrangera

18) 1719.

19) 1720.

20) I brev 18 maj 1983 till Naturvårdsförbundet; SKBF:s ref LBN/LKB - 71.4.

en kompletterande hearing.(21) Denna begäran avvisades.

1808. Vissa informationer har getts till allmänheten av kommunen och av myndigheter.(22) Dessa har dock haft formen av muntlig redovisning från vissa myndigheter av ställningstaganden som redan hade gjorts. Relevanta utredningar eller andra dokument presenterades inte för granskning. Utfrågning i meningen hearing eller liknande kunde inte ske. Däremot tilläts ett vanligt frågeställande.

1809. Jämfört med det hittills nämnda har koncessionsnämndsförhandlingen, som ägde rum oktober 1982, gett möjlighet till en omfattande granskning av det underlag som hade getts in till Koncessionsnämnden.(23) I det underlaget ingick inte alla de utredningar som gällde förutsättningarna för lokaliseringen till Forsmark. Först efter en flera gånger framförd begäran från Naturvårdsförbundet accepterade sökanden att sända över dessa utredningar till förbundet.(24) Därefter har ingen granskningsmöjlighet liknande den som avses i ECE-dokumentet getts.

Som nämnts tidigare hölls koncessionsnämndssam-

21) 912.

22) Främst en information i Öregrund 19 maj 1983.

23) Redovisas ingående i 905 - 909.

24) Koncessionsnämndens protokoll s 16.

PROCEDUREN

manträdet så tidigt, så att varken SSI eller SKI hade hunnit göra sina bedömningar. Vidare var ansökan mycket ofullkomlig. Naturvårdsförbundet har den bestämda och i skrivelse(25) uttryckta uppfattningen att Koncessionsnämnden ställde lägre krav på beslutsunderlaget i föreliggande ärende än i vissa andra tillståndsärenden som bara handlades enligt miljöskyddslagen.

Eftersom koncessionsnämndsförhandlingen hölls innan mycket av det väsentliga beslutsunderlaget ens hade getts in, och eftersom Koncessionsnämnden inte ålade (och kanske heller inte hade befogenhet att ålägga) sökanden att svara på den stora mängd frågor som ställdes under förhandlingen, har proceduren inte räckt till för att uppfylla de krav som skisseras i ECE-dokumentet.

1810. En miljöeffektbeskrivning ska klart ange de personer eller grupper som kan påverkas av den föreslagna verksamheten.(26)

Sådan information sakns i stort sett helt i materialet.

1811. Medborgarmedverkan ska ske fort-

25) Till Koncessionsnämnden 16 maj 1983.

26) Annex I.37.

löpande, vid de olika stadierna av processen och på såväl formellt sätt (föreskrivet i lag eller genom förvaltningsbeslut) som informellt sätt (genom riktlinjer, praxis eller överenskommelser).(27)

Detta kriterium är inte alls uppfyllt.

1812. Proceduren för information till allmänheten och för allmänhetens medverkan ska inkludera som minimum

- utbyte av information på ett tidigt stadium...(28)

Sådant samråd som föreskrivs i miljöskyddslagen skedde först efter att ansökan hade getts in.

- publicering och omfattande spridning av materialet...(29)

Merparten av materialet har inte spritts alls förutom att Naturvårdsförbundet fått en stor del av

27) Annex I:38.

28) Annex I.39.

29) Föregående not.

PROCEDUREN

det material som var färdigt i november 1982 (därefter knappast någonting) efter att flera gånger hos olika instanser och hos sökanden ha begärt det(30), samt bortsett från att Folkkampanjen direkt från SSI och SKI har fått ett omfattande material på informellt sätt.

- allmänna möten och/eller
hearings...(31)

Sådant har bara hållits oktober 1982 inför Koncessionsnämnden(32) och gällde formellt främst sådana frågor som faller under miljöskyddslagen men inte under atomenergi-och strålskyddslagarna. Då saknades mycket av underlaget; bl a hade varken SSI eller SKI gjort färdiga sina bedömningar och inte heller de geologiska förutsättningarna var då utredda. Koncessionsnämnden tillät frågor också om sådant som föll under annan lagstiftning än miljöskyddslagen men krävde inte av sökanden att denna skulle svara på de frågor som ställdes. Många frågor förblev också obesvarade eller otillfredsställande (enligt de frågandes uppfattning) besvarade.

- publicering av skälen för

30) Koncessionsnämndens protokoll s 16.

31) Annex I.39.

32) 905 - 909.

besluten...(33)

Formellt avser detta kriterium regeringsbesluten. Kriteriet kan emellertid för svensk del också föras över på myndigheternas remissyttranden till regeringen, eftersom dessa myndigheter till en mycket stor del har funktionen att inskaffa och bedöma synpunkter etc. SSI:s, SKI:s och Koncessionsnämndens yttranden uppfyller i så fall i rimlig omfattning detta kriterium.

Regeringsbeslutet enligt 136 a § byggnadslagen innehåller vissa motiveringar. De är emellertid mycket summariska och tar inte upp mycket av det som har förts in i beslutsunderlaget. Detta berörs ovan 1403 - 1413. Vidare kan energiministerns kommentar till beslutet, som återges i kap 20, kanske bidra till att belysa regeringsbeslutet.

- information om resultaten av
mätningar efter att verksamheten
har satts igång...(34)

Kriteriet har av naturliga skäl egentligen ännu inte aktualiserats. Dock har Koncessionsnämnden i sitt yttrande till regeringen understrukt behovet av denna slags information.

33) Annex I.39.

34) Annex I.39.

PROCEDUREN

- viktiga dokument ska sammanfattas på ett sätt som lätt kan förstås av allmänheten.(35)

Detta kriterium är till ingen del uppfyllt i SFR 1-ärendet.(36)

1813. Sökanden (och motsvarande förslagsställare) ska samråda med allmänheten på ett tidigt stadium och under viktiga faser av miljöeffektbeskrivningsarbetet. Allmänheten - inklusive intressegrupper - ska anses som en källa för information och åsikter som kan vara värdefulla för både att klarlägga signifikanta miljöeffekter och för att utvärdera möjliga alternativ.(37)

Flera av myndigheterna (främst SKI och Koncessionsnämnden) har på ett informellt sätt (SKI) respektive formellt sätt (Koncessionsnämnden) tillgodosett detta kriterium inom sina respektive beslutsområden.

35) annex I.39.

36) 1609.

37) Annex I.41.

PROCEDUREN

Regeringen har det inte. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket har inte i något hänseende visat intresse för att ta del av allmänhetens eller organisationers synpunkter eller önskemål. SSI har varit förekommande med viss slags information men inte varit mottagligt för synpunkter annat än för att utifrån dessa argumentera för projektet och dess ofarlighet. SSI har inte heller - trots löfte därom - föranstaltat om att naturvårdsaspekterna belysas på ett sätt som kan granskas av utomstående.

19. INTERNATIONELLA ASPEKTER I ECE-REKOMMENDATIO-

NERNA

1901. I ECE-rekommendationerna ägnas särskild uppmärksamhet åt miljöeffektbeskrivningar som instrument för att hantera frågor om gränsöverskridande förorening och om annan miljöpåverkan utanför det land där en verksamhet eller liknande ska ske. I rekommendationerna sägs bl a att miljöeffektbeskrivningar kan vara effektiva verktyg också för den stat som kan påverkas av en åtgärd eller verksamhet i ett annat land.

Uttryckligen sägs bl a följande.

1902. Det rekommenderas att medlemsstaterna i ECE överväger vilka åtgärder de kan vidta vad gäller planering och beslutsfattande för att säkerställa att miljöfrågor beaktas i alla deras verksamheter som på ett märkbart sätt kan (direkt eller indirekt) störa miljön utanför det egna territoriet.(1)

Några sådana överväganden har såvitt bekant inte

1) Annex I.46.

gjorts i Sverige, vare sig generellt eller inför Forsmarksärendet.

1903. Som hjälp för att uppnå dessa syften rekommenderas medlemsstaterna att överväga att upprätta miljöeffektbeskrivningar för sådana verksamheter.(2)

Några sådana överväganden har såvitt bekant inte gjorts i Sverige, vare sig generellt eller inför Forsmarksärendet.

1904. Eftersom verksamheter som vidtas i medlemsländerna, inklusive deras u-hjälp, kan orsaka miljöstörning utanför deras territorium, rekommenderas medlemsstaterna att överväga sätt att
(a) i möjlig omfattning utvärdera miljöeffekterna av sina verksamheter för att undvika oönskade miljöeffekter av verksamheterna...(3)

Detta har inte gjorts i SFR 1-ärendet.

2) Annex I.47.

3) Annex I.48.

(b) att upprätta miljöeffektbeskrivning för mer omfattande åtgärder som de vidtar inom eget territorium eller på internationella områden som kan orsaka märbar skada på miljön i ett annat land eller i internationella områden.(4)

Detta har inte gjorts i SFR 1-ärendet.

1905. Möjligen har underhandskontakter tagits som Naturvårdsförbundet inte känner till. Dessutom uppger SKI att den haft kontakt med den finska strålskyddsmyndigheten. Inga dokument som gäller miljöeffekterna utanför Sveriges gränser har redovisats. Vissa dosberäkningar för människor har dock omnämnts.

Naturvårdsförbundet m fl har till olika myndigheter fört fram åsikten att Sverige i detta ärende inte uppfyllt sina internationella åtaganden inom bl a den Nordiska miljöskyddskonventionen och Östersjökonventionen. Skälen till att förbundet ansett att SFR 1-ärendet är ett sådant som faller in under ECE-rekommendationen ovan, är främst

- att sökandens och de svenska myndigheternas

4) Annex I.48.

skäl för en lokalisering under havsbotten torde vara att man önskar en utspädning av radioaktiva föreningar,

- att radioaktiva ämnen är klassificerade som skadliga i Östersjökonventionen,

- att lagringsmetoden inte används någonstans i världen, samt

- att Sverige vid IMO-konferensen våren 1983 ställt sig bakom förslag rörande dumpning av låg- och medelaktivt avfall på ett sätt som visar att Sverige internationellt ansett att detta slags avfall är problematiskt från miljösynpunkt.

1906. ECE-rekommendationerna beträffande de internationella aspekterna avslutas med följande:

Det rekommenderas vidare att medlemsstaternas regeringar diskuterar med de stater som skulle kunna påverkas eller, om det rör sig om internationella områden, med en lämplig internationell organisation för att förebygga eller åtminstone minimera miljöskada.(5)

Det har inte påståtts att några sådana överläggning-

5) Annex I.48.

EFFEKTER UTANFÖR SVERIGE

ar har skett, bortsett från SKI:s kontakter med sin finska motsvarighet.

20. BESLUTSFATTARENS SYN

2001. I kap 14 har redovisats huvudpunkterna i regeringens beslut enligt 136 a § byggnadslagen, alltså det beslut som får anses vara avgörande vad gäller platsvalet för lagret. Som har framgått på flera sätt i vitboken har i övrigt ingen egentlig dialog kunnat ske mellan kritiska intressenter och dem som skulle fatta besluten (regeringen).

2002. Den dag regeringen formellt fattade beslutet intervjuades energiministern Birgitta Dahl i radion(1). Det är troligt att energiministern var det statsråd som hade det främsta ansvaret inom regeringen för handläggningen av hela frågan om SFR 1.

Av bl a den anledningen kan det finnas skäl återge intervjun så som den skrivits ut från bandupptagningar av radioutsändningarna(2). Detta görs i det följande.

2003. Reportern: Remissförfarandet för avfalls-
lagret har fått häftig kritik, bland annat
från juristhåll den här veckan. Det heter
att varje remissinstans bara sett sin lilla

1) Intervjun som avses sändes samma dag i Radio Uppland kl 12.00 och - med vissa tillägg - kl 17.00. Vi har inte tillgång till utskrift av eventuella andra uttalanden som sänts i andra program.

2) Se föreg not. Vid utskriften har vissa talspråksuttal ändrats till skriftspråk och kommatering gjorts.

bit, och det har till exempel lett till att det inte finns någon som helst granskning av effekterna på naturmiljön. Det blir alltså regeringen som får göra en mycket komplicerad helhetsbedömning utifrån ett bristfälligt remissmaterial har det hetat. Klarar regeringen av den här helhetsbedömningen?

Dahl: För det första är de invändningarna felaktiga. Det har varit ett mycket omfattande remissförfarande, och för det andra är det ju regeringens skyldighet att göra den här helhetsbedömningen. För det tredje så är det ju inskrivet i beslutet, som har fattats idag, dels att Kärnkraftsinspektionens och Strålskyddsinstitutets samtliga villkor tillgodoses - liksom Östhammars kommun - dels att de bemyndigas att ställa de ytterligare villkor, som kan behövas med hänsyn till säkerheten. När det gäller naturskyddet, så föreläggs ju bolaget att upprätta en plan för vad man ska göra med till exempel schaktmassorna och länsstyrelsen i Uppsala. För det första: Kritiken är inte korrekt. För det andra: Vi har fäst stort avseende vid de här frågorna och det arbetet kommer att forskrida kontinuerligt. Vårt och ansvariga myndigheters ansvar upphör ju inte här - utan vi kommer att kontinuerligt följa utvecklingen. Jag vill peka på en viktig punkt till exempel där det har förts en omfattande diskussion.

Reportern: Så du tycker att regeringen har haft tillräckligt material för det här beslutet?

Dahl: Jag vill alldeles bestämt hävda att det är få ärenden som har handlagts med så stor noggrannhet och så utförlig dokumentation.

Reportern: Det råder också delade meningar om ekonomin i det här avfallslaget - vad det kommer att kosta. SKBF säger en miljard. Folkkampanjen har räknat 4 miljarder. Vet regeringen vad det kommer att kosta till slut?

Dahl: De villkor vi har ställt på förslag av kärnkraftsinspektionen innebär i och för sig att det blir dyrare. Men jag vill påpeka att det ju är SKBF och kärnkraftsföretagen som ska bära kostnaden och inga andra.

Reportern: Regeringen har också bara haft att ta ställning till ett enda alternativ - är det rimligt?

Dahl: I det här fallet så har det funnits ett alternativ. Man kan ha diskute-

rat hur det hade varit att jämföra mellan andra. Det ska då ställas emot det förhållandet att det är väldigt viktigt att fatta beslut om hur vi på ett ansvarsfullt sätt ska ta hand om det avfall det här är frågan om. Det finns ingen lösning ännu, förrän vi har tagit det här beslutet.

2004. Ovanstående sändes kl 12.00 och upprepades kl 17.00 men med följande tillägg.

Reportern: Hade det inte varit lämpligt att jämföra undervattensalternativet med ett landalternativ också?

Dahl: Så har skett vid Kärnkraftsinspektionens och Strålskyddsinstitutets granskning och de har kommit fram till att det här alternativet är att föredra ur säkerhetssynpunkt framför ett landbaserat alternativ. Bland annat därför att grundvattenströmningarna är starkare på land att risken för brunnborrning och andra liknande saker är större. Man har alltså bedömt det här som lämpligare ur säkerhetssynpunkt.

Efteråt sade reportern:

Birgitta Dahl sade också: Jag kan teoretiskt inte utesluta att det finns bättre platser i landet för det här lagret.

2005. I samband med remissbehandlingen av förslaget till ny lagstiftning på kärnenergiområdet(3) uttryckte både Koncessionsnämnden och Kärnkraftsinspektionen i sina remissyttranden att ärendet om Forsmarkslagret visade på brister i proceduren. Ansvariga statsrådet för förslaget till ny lagstiftning (Dahl) anförde däremot i propositionen att ärendet om Forsmarkslagret hade visat att proceduren var tillräcklig för att olika intressen skulle komma

3) SOU 1983:9.

till tals.

2006. En utvärdering av vad som är lämpligt eller olämpligt i SFR 1-ärendet ska naturligtvis inte göras i denna vitbok, som ju ska tjäna som underlag för var och en som själv önskar bedöma ärendet. Därför kommenteras heller inte energiministerns uttalanden och åsikter återgivna ovan.

NÅGRA FÖRKORTNINGAR

ECE	Economic Commission for Europe
IBP	International Biological Programme
SFR	Slutförvar för reaktoravfall
SKBF	Svensk Kärnbränsleförsörjning AB
SKI	Statens Kärnkraftsinspektion
SOU	Statens offentliga utredningar
SSI	Statens Strålskyddsinstitut

ANVÄNDA SKRIFTLIGA KÄLLOR

Ett större antal offentliga handlingar har använts som källmaterial. Dessa anges i noter vid respektive hänvisning.

Därutöver har hänvisats främst till följande publikationer:

- Petrén - Ragnemalm: Sveriges grundlagar. Uddevalla 1980.
- Proposition 1972:111 bil 2 och 3. Hushållning med mark och vatten.
- SOU 1983:9. Lagstiftningen på kärnenergiområdet.
- Westerlund: Kommentar till miljöskyddslagen. Helsingborg 1981.
- Westerlund: Miljöeffektbeskrivningar del 1 - 3. Bakgrundsrapport 1980 till Naturresurs- och Miljökommittén.

Författarens adress: Juridiska institutionen, Box 512, 751 20 UPPSALA.

Uppsala Läns Naturvårdsförbunds adress: c/o Dag Campbell, Björkgatan 7 C, 753 28 UPPSALA.