

Strålsäkerhetsmyndigheten
Solna Strandväg 96
171 16 STOCKHOLM

0457 – 352 80
0709 – 20 91 20
peggy@lagtolken.se
www.lagtolken.se

Granskning av MKB för slutförvar mm

Sammanfattande reflektioner

Reglerna förutsätter att aktörer – som SSM – i granskningen ställer relevanta krav, oavsett vad som har framförts tidigare i processen. Tidigare ställningstaganden kan ändras. I detta sammanhang vill jag notera att det enligt min mening inte finns formella hinder att framföra krav på redovisning av andra sätt att nå ändamålen.

Reglernas allmänt formulerad kriterier för acceptabel kvalitet – i detta fall strålsäkerhet – måste preciseras för att möjliggöra ställningstagande. Det är dels en generell uppgift för SSM, dels ett ansvar för verksamhetsutövaren i den mån regler saknas. En viktig del av preciseringen är att skilja ut frågor som kan mogna i lugn och ro, respektive måste klarläggas innan ställning tas till lokalisering och metodval. Precisering görs delvis i MKB men frågor om strålsäkerhet utvecklas främst i andra underlag. Domstolar har accepterat att beskrivning som borde finnas i MKB istället finns i annat underlag. Jag kan inte bedöma om det i underlagen används tillräckligt tydliga kriterier för att dra slutsatsen som MKB redovisar, dvs. att det är en arbetsmiljöfråga och inte blir fråga om oacceptabel risk för människor och miljö.

Samspelet mellan olika kunskapsstöd är uppenbart viktigt. Granskningsprojektet hos SSM har enligt min mening mycket bra upplägg för att uppmärksamma om underlagen tillsammans räcker och om frågor som väckts i MKB-processen har hanteras på lämpligt sätt i övrigt i ansökan. Notera min kritik nedan mot otydlig integration.

Avgränsningen har varit eget tema i processen, vilket är bra. Frågan var emellertid inte så tydlig i tidiga skeden av processen och inte heller i sena skedet, men jag bedömer inte att det gör processen formellt oacceptabel.

Inte heller är det tydligt hur avgränsningen och frågor i övrigt från samrådsaktörer har tagits om hand av planeringsprocessen. Det finns mycket utredningar och samrådsredogörelser, men det är svårt att se om de påverkar projektet. Jag bedömer dock inte att den otydliga integrationen av MKB i projektplaneringen gör processen formellt oacceptabel. Det finns inte, som för plan-MKB, krav på redovisning av integration och miljöanpassning.

En MKB ska ge underlag för samlad bedömning och kan därför inte avgränsas för snävt. Min bedömning är att avgränsningen enligt MKB kap 6 allmänt är rimlig i förhållande till det ansökta projektet. När det gäller alternativ, hänger det samman med ändamålen och jag tar upp det nedan.

Jag bedömer att även projektet har getts en rimlig begränsning i ansökan, dvs. underlaget behöver rimligen inte utveckla fler led i kedjan från vaggan till graven.

Ändamål handlar om skälen bakom projektet, dvs. varför det behövs. Sökandens tolkning av ändamålen vilar på politiska beslut med lång historia. Tolkningen måste trots det utvärderas, eftersom ändamålen utmanar miljöbalkens krav när det gäller lokalisering och metodval. De tidigare politiska besluten måste överprövas också av regeringen, då denna ska fylla sin roll som beslutande enligt miljöbalken.

Jag ifrågasätter tidplan (denna generation) och lokal acceptans som ändamål. Det innebär att jag inte godtar tidsåtgång eller bristande lokal acceptans som enda motiv för att välja bort alternativ plats eller välja bort alternativ metod.

Även om tidplan och lokal acceptans skulle godtas som ändamål, är det inte rimligt att ge dessa samma prioritet som ändamålet långsiktig säkerhet. På motsvarande sätt som vid motstridiga miljömål, måste prioritering göras. Skulle ändamålen tid och acceptans beaktansvärt minska möjligheterna till bättre säkerhet, kan dessa lägre prioriterade ändamål inte godtas som ensamt argument för att välja bort lösningar.

Utredningen av olika förslag behöver därför vara så djup, att motiv för bortval kan bevisas med argument som lämplighet eller rimlighet. Mot bakgrund av praxis (Arvika) kan detta inte göras genom komplettering, utan sådan kunskap måste tas fram inom en MKB-process. Skulle SSM finna att bortvalda förslag inte har tillräckligt med tekniska argument, utan att bortvalet i för hög grad lutar sig på dålig ändamålsuppfyllelse när det gäller t.ex. tidplan och acceptans, innebär krav på kompletterande kunskap således (antagligen) även krav på omstart av processen.

När det gäller platsval är det emellertid inte säkert att lokal acceptans som ändamål eller ej, avgör bevisläget för Östhammar. Det hänger samman med dels lokaliseringsbestämmelsens formulering, del hur platser valts fram i lokaliseringsprocessen, dels om Oskarshamn är lämplig eller olämplig.

Om SSM kan dra slutsatsen att andra platser än Östhammar sannolikt inte ger så mycket bättre säkerhet, kan myndigheten släppa frågan om lokal acceptans är ändamål eller ej samt processens hantering av platsval.

Om det är antagligt att det kan finnas platser med så pass ökad strålsäkerhet jämfört med Östhammar att det kan motivera kostnaderna för detaljestudier, behöver emellertid utvärderas både Oskarshamns lämplighet samt urvalsprocessen i förhållande till lokal acceptans.

Om Oskarshamn är lämplig plats, dvs. det är acceptabelt med slutförvar där om Östhammar av t.ex. politiska skäl faller bort, finns ju två platser att jämföra i analysen av vad som är rimligt bästa plats. Det bedömer jag vara rimligt i detta fall, om urvalsprocessen är godtagbar. Jag återkommer till urvalsprocessen.

Om Oskarshamn inte är lämplig, på grund av sprickorna med vatten, finns det inte två platser att välja mellan. Jag bedömer att det är ett rimligt krav, i ett projekt av denna dignitet, att ha två lämpliga platser med mer eller mindre jämförbara underlag. För att kunna godta denna situation, med bara en plats, är det avgörande hur urvalsprocessen har gått till. Om lokal acceptans har använts som enda motiv för platsurval så kan processen inte godtas, enligt min bedömning. Av MKB framgår att framval av platser har gjorts av tekniska skäl. Bortval har emellertid skett ibland med endast lokal acceptans som argument. Jag kan acceptera att bortval skett med motivet acceptans, även om acceptans inte är en del av ändamålen, om framvalet varit tekniskt motiverat och tillräckligt brett.

För flera av platserna saknas koppling till kärnkraften och de har rimligen valts fram av tekniskt sakliga motiv. Givetvis finns en känsla av att kärnkraftskommunerna kommit med av just det skälet, men jag kan inte tekniskt granska om det är sant eller deras berg är bland de bättre.

Om SSM känner sig trygg att framvalet skett på tillräckliga tekniska indikationer, bedömer jag att Oskarshamns olämplighet och bortvalen av andra med svagt eller icke-godtagbart ändamål, ändå inte gör processen oacceptabel. Om framvalet är för svagt bedömer jag att processen knappast kan godtas, då potentiellt goda platser fallit bort av motiv som inte uppfyller grundläggande krav på ändamål och slutresultatet bara är en plats. Denna enda plats kan då svårligen ansetts vara bevisad som den rimligt bästa.

När det gäller metodval har under processens gång diskuterats om andra principer än KBS-3, som tunnlar eller djupare förvar, är alternativ utformning eller om andra metoder är andra sätt att nå ändamålen. Jag tycker inte det är en prioriterad diskussion, eftersom beslutanden rimligen kan kräva inte bara underlag om alternativ utformning utan också underlag om andra sätt att nå ändamålen, om det behövs för att ta ställning till vad som är rimligt bäst lösning.

Om tidplan inte godtas som en del av ändamålen – vilket jag som sagt inte vill göra – är omognad inte tillräckligt motiv att sortera bort andra idéer. Jag kan inte ta ställning om det i sak redan står klart att andra idéer inte kan antas ge märkbart bättre säkerhet än KBS-3. I så fall bör det vara bevisat att KBS-3 är rimligt bäst. I annat fall bör analysen fortsätta, även om det känns motigt efter så många års processande utifrån det politiska uppdraget att fortsätta studera KBS-3.

Jordö den 8 juni 2012

Peggy Lerman

SAMMANFATTANDE REFLEKTIONER	1
1. KRITERIER SAMT MODELLER FÖR GRANSKNING	7
1.1 URVAL KRITERIER SAMT ANGREPPSSÄTT	7
1.1.1 Regler och tillämpning	7
1.1.2 Angreppssätt på granskning med stöd av regler	8
1.1.3 MKB och andra underlag	10
1.1.4 Prövningsramen preciserar MKB-krav	10
1.1.5 MKB går utanför prövningsramen – samlad bedömning.....	11
1.2 MER OM KRITERIER I SVENSKA REGLER	15
1.2.1 MKB är bara underlag.....	15
1.2.2 Avgränsningens spännvidd	16
1.2.3 Avgränsning av effekter	16
1.2.4 Hantering av avgränsning i aktuell samrådsprocess	18
1.3 MODELLER FÖR ATT UTVÄRDERA FÖRUTSÄTTNINGARNA I ETT FALL.....	20
1.3.1 Tillämpning bygger på tre olika slags förutsättningar.....	20
1.3.2 Principer för ABC.....	21
1.3.3 Lite mer om bruk av reglernas verktyg	22
1.3.4 Regler om kvalitet i slutförvar.....	24
1.3.5 Verktyg som styr strålning	25
1.3.6 Beslutande med olika roller.....	28
2. FÖRDJUPNING OM ÄNDAMÅL, ALTERNATIV OCH BEVISBÖRDA	29
2.1 ÄNDAMÅL ÄR EN NYCKELFRÅGA I PLANERING OCH PRÖVNING	29
2.1.1 Ändamålets roller.....	29
2.1.2 Ändamålen handlar om "varför".....	31
2.2 ANALYS AV ÄNDAMÅL FÖR SLUTFÖRVAR	33
2.2.1 Seminarium 2006 om ändamål med slutförvar	33
2.2.2 Ändamålen har politisk bas.....	33
2.2.3 Funktioner som uppges som ändamål i MKB 2011	34
2.1.4 Principer för utveckling av alternativ	36
2.1.5 Tidplan som ändamål.....	37
2.1.6 Platsval med veto i ändamålen.....	38
2.1.7 Metodval i förhållande till ändamålen och hänsynkrav.....	41
BILAGA – UTRAG UR RÄTTSFALL M.M.	43
1. EU-PRAXIS OM SAMLAD BEDÖMNING	43
1.1. Crystal Palace Park - Alla steg i beslutskedjan (C290-03)	43
1.2. Katalonien järnväg - Alla delar av salamin (C227/01)	43
2. SVENSK PRAXIS OM SAMLAD BEDÖMNING	43
2.1. Malmös Citytunnel MÖD M 487-04.	43
2.2. Stockholms Citybana. MÖD M 8597-06, HD Ö2162-07.....	43
2.3. Stockholms Citybana MÖD 2010:9.....	43
3. SVENSK TILLÄMPNING AV ÄNDAMÅL	44
3.1 Utanför ändamålen inga alternativ Citybanan Reg M2004/1203/F/M.....	44
3.2 Ändamålet var inte att spränga, Orust M 3686-03.....	44
3.3 Ändamålet var inte markavvattning MD Växjö 18 juni 2010 M 718-10	44
4. SVENSK TILLÄMPNING AV ALTERNATIV	44
4.1 Miniminivå för alternativ Arvika HD T 3126-07	44
4.2 Alternativ lokalisering för att klara bevisbördan. MÖD M5558-03	44
4.3 Begränsa inte sökandet till en kommun MÖD 2009-03-05 M 294-08	45
4.4 Ibland räcker en kommun MÖD 2009-06-16 i M 7051-07	45
4.5 Alternativ lokalisering – olika syn Nynäshamn MÖD 2010-12-22 M 10319-09	45

0. Uppdragets upplägg

Jag som granskar är jurist och icke sakkunnig i de ämnesområden som ligger under SSM:s ansvar. Mitt bidrag till granskningen begränsas därför till att visa hur reglers syften kan ge angreppssätt och logik/struktur för den analys som experter vid SSM genomför. I vissa generella frågor kan jag dock bedöma rimlig kravnivå på MKB, mot bakgrund av regler och praxis.

Syftet med SSM:s granskning i detta skede är att stödja prövningsmyndigheters bedömning om MKB (och ansökan i övrigt) behöver kompletteras. Det gäller därmed inte att ta ställning till tillåtlighet eller villkor. Men behovet av underlag hänger givetvis samman med tillåtlighetsfrågorna. Det är knappast möjligt att bedöma behovet av komplettering utan att se det framtida beslutet, med önskemål om villkor, framför sig. Jag påminner därför om tillåtlighetsbedömningarna.

Min analys ska avgränsas till SSM:s ansvarsområde, dvs. inte ta upp MKB:s hantering av effekter på landskap, buller, ändrad markanvändning m.m.

SSM vill emellertid uppmärksamma även generella frågor för MKB, som inte specifikt ligger under SSM:s tillsyn. Jag tar därför upp:

- vad som rimligen krävs för en jämförelse av alternativ, bl.a. mot bakgrund av miljöbalkens allmänna hänsynsregler som försiktighetsprincipen,
- ändamålets rimliga formulering, eftersom det styr avgränsningen av analyser i MKB såväl som alternativ,
- samrådets hantering i dessa frågor.

Det är främst slutförvaret som väcker principiella frågor om MKB. Fokus blir därför på den delen av projektet, men samma angreppssätt är relevant för utvärderingen av MKB i övriga delar av projektet.

Kapitel 1 i denna rapport visar granskningsanalysens angreppssätt samt motiverar urvalet av kriterier. Avsikten är att detta sammanhang ska bidra till en pedagogisk bild av myndighetens granskningsuppdrag. Det blir också en slags checklista, med frågor som kan stödja SSM:s analys. Motiven i kapitel 1 kan också ge SSM tydliga motiv för sina krav på komplettering av MKB (och annat underlag).

Löpande i kapitel 1 resonerar jag om hur MKB för slutförvaret förhåller sig till krav och kriterier. Kapitel 2 fördjupar resonemangen om prioriterade frågor, som ändamål och alternativ.

Vissa regler samt praxis beskrivs närmare i kap 1 och 2, i övrigt noteras referenser i fotnot för att möjliggöra egna analyser av SSM. I bilagan finns korta summeringar av vissa rättsfall.

1. Kriterier samt modeller för granskning

I detta kapitel beskriver jag formella utgångspunkter och reflektar löpande om kravens hantering i den aktuella processen och dokumentationen.

I texten markeras vissa slutsatser *kursivt* och avsikten är att ge SSM kontrollfrågor för sin granskning.

Mina egna ställningstaganden markeras med **grå bakgrund**.

1.1 Urval kriterier samt angreppssätt

1.1.1 Regler och tillämpning

EU-direktiv och svenska lagar om MKB och om sakkrav

EU-direktiv¹ tillämpas inte direkt, utan de nationella regler som infört direktiven ska åberopas i tillämpningen. Vid brister i svensk rätt visar direktiven emellertid vilka krav som gäller. Direktiven kan också ge förtydliganden, som ett slags komplement till svenska förarbeten.

För MKB finns enligt min mening inte sådana brister i svenska regler att EU-direktiven om MKB ska tillämpas istället för svenska krav.

Krav på MKB i Sverige anges primärt av miljöbalken 6 kap med tillhörande förarbeten². Kraven gäller dels dokumentation av påverkan på människor och omgivning, dels processen för att ta fram dokumentation och samråda om förutsättningar och förslag. Kriterier i svenska MKB-regler utvecklas i avsnitt 1.2.

Prövningskraven (sakkrav) ger också kriterier för MKB, jämte reglerna om MKB. Vissa av kraven i miljöbalken och i föreskrifter från SSM tar jag upp nedan i avsnitt 1.1.4 och 1.3.4. Det leder emellertid för långt om jag skulle samla alla EU-direktiv – och andra internationella och nationella regler – som ger sakkraV på miljöfarliga anläggningar i allmänhet och kärntekniska anläggningar i synnerhet. Men givetvis ska sakkunskapen hos SSM om alla dessa prövningskrav användas i granskningen av MKB (och övrigt underlag), för att stödja prövningsmyndigheternas ställningstagande om underlagen räcker. Avsnittet modeller (främst delen om kvalitet) är avsett att ge en ”mkb-anpassad” struktur för SSM:s analys av underlagen i förhållande till prövningskraven.

¹ Rådets direktiv 85/337/EEG, ändrat genom 97/11/EG och 2003/35/EG.

² MB 6 kap, huvudsakligen prop. 1997/98:45, 1998/99:64, 2000/01:111, 2001/02:65, 2003/04:116, 2004/05:129, 2008/09:146, 2009/10:184.

Andra regler

Naturvårdsverket har under miljöbalken utfärdat generella regler om MKB, men bara för MKB i samband med planering. Tidigare regler om MKB för projekt är upphävda. De allmänna kriterierna i miljöbalken har således inga preciserande regler för projekt-MKB.

Miljöbalkens generella krav på MKB får dock preciseringar för vissa sektorer, t.ex. finns regler från SSM³ om slutförvar, som direkt och indirekt ger kriterier av betydelse för såväl MKB som prövningen i sak. Se avsnitt 1.3.4.

Praxis om MKB och om sakkra

Vi har mestadels generella regler för både MKB och för sakprövningen. Praxis (både för EU och inom Sverige) är därför mycket viktig för att se hur långt krav kan drivas.

Praxis om MKB handlar ofta om formerna för processen, dvs. samrådskrets, tid för samråd, när komplettering kan ske. Ibland gäller det den faktiska beskrivningen i ett fall, t.ex. om redovisningen är för grund eller backas upp för dåligt av undersökning eller analys, men det kan vara så projektspecifikt att det är svårt att dra generella slutsatser om kravnivåer för MKB.

Praxis för sakprövningar preciserar ibland kriterier eller kravnivåer, som därför indirekt påverkar tillämpningen av MKB. Det gäller bl.a. synen på alternativ. Även dessa ärenden kan dock vara så projektspecifika att det är svårt att dra generella slutsatser av dem.

Praxis tar jag upp löpande i samband med respektive fråga och referenser ges i fotnot. Vissa fall summeras kort i bilagan.

God sed om MKB

Det finns internationella och nationella organisationer samt doktrin (vetenskap) som beskriver god sed för MKB, vilket kan konkretisera kriterier för krav som bör ställas.

Det är dock för omfattande analys i detta skede att t.ex. jämföra olika forskares syn på god sed och överväga hur det kan påverka framtida svensk tillämpning av vårt regelverk. God sed tas därför inte som underlag för att sätta kriterier för min granskning.

1.1.2 Angreppssätt på granskning med stöd av regler

Generella krav som vi behöver precisera

Miljöbalkens krav på MKB (och hänsyn för att få tillåtlighet) är allmänt hållna och beskriver övergripande funktioner som ska tillgodose. Samma allmänt formulerade krav gäller prövning

³ Regler (både föreskrifter och allmänna råd) om slutförvar SSMFS 2008:37.

under miljöbalken (vattenverksamhet, miljöfarlig verksamhet m.m.), under kärntekniklagen såväl som under en lång rad andra lagar. Kraven måste tolkas (preciseras) för den aktuella situationen.

Min genomgång i avsnittet 1.3 Modeller är ett sätt att komma vidare, dvs. precisera reglernas lösa krav:

SSM behöver ytterligare precisera både kriterier och kravnivåer, antingen som fortsättning på min analys eller efter annan modell.

Processen ger flera möjligheter att precisera

Först är det alla aktörers ansvar att aktivt delta i preciseringen, genom den samrådsprocess som leder fram till MKB⁴. Det lopet är kört.

Verksamhetsutövarens ansvar att precisera synliggörs genom ansökan med MKB. Granskningen är nästa omgång av preciseringen, och där är vi nu.

Därefter ska domstolen och sedan regeringen bedöma om den föreslagna preciseringen av parterna (ansökan respektive kraven på komplettering) kan godtas. Till sist bekräftas rimliga krav på precisering när det gäller MKB genom det formella godkännandet⁵. Prövningsinstansernas roller – som prövande respektive politisk aktör – tar jag kort upp i avsnitt 1.3.6.

Det kan ge dåligt samvete och i värsta fall motverka formulering av krav, om aktörer tidigare har varit passiva men nu vill väcka frågor som rimligen borde ha tagits upp tidigare. Men reglerna är tydliga med att det inte är för sent att under granskningen väcka nya frågor eller ens byta inställning⁶.

⁴ Rådets direktiv 97/11/EG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, artikel 5.2: Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den ansvariga myndigheten yttrar sig om de uppgifter som exploitören skall lämna enligt punkt 1, om exploitören begär det före inlämnandet av en tillståndsansökan. Den ansvariga myndigheten skall samråda med exploitören och de myndigheter som det hänvisas till i artikel 6.1 innan den yttrar sig. Miljöbalken 6 kap 5 §: Länsstyrelsen ska under samrådet enligt 4 § verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Miljöbalken 6 kap 4 § 2 st: Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och den miljökonsekvensbeskrivning som krävs enligt 1 § upprättas. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

⁵ MB 6 kap 9 §: Den myndighet som skall pröva en ansökan i ett mål eller ett ärende där det krävs en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd skall genom ett särskilt beslut eller i samband med avgörandet av målet eller ärendet ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven i detta kapitel.

⁶ Rådets direktiv 97/11/EG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, artikel 5.2: "Att myndigheten har yttrat sig enligt

Med tanke på detta projekts dignitet och långsiktighet är det väl onödigt att påpeka hur viktigt det är att vi bortser från eventuella dåliga samveten såväl som vår motvilja mot fördröjningar då krav kan leda till omtag i processen. Men jag säger det ändå.

1.1.3 MKB och andra underlag

Beslutsmaktens bedömning om projektet kan tillåtas, ska få stöd av bl.a. MKB när det handlar om effekter på människor, miljö och hushållning. Om det blir ja, ska MKB också ge stöd för att formulera villkor med inriktning på just de effekterna. Reglerna om MKB ger därför grundläggande kriterier för granskningen, se nedan.

Men all kunskap som behövs för miljöhänsyn ska inte finnas i MKB⁷ utan i andra underlag. Praxis har också godtagit att i och för sig MKB-relevant redovisning istället finns i annan dokumentation⁸.

Krav på komplettering av MKB måste föregås av kontroll om tillräcklig information finns samlad. SSM behöver också vara vaktsam på om frågeställningar från MKB-processen:

- utvecklas tillräckligt väl i tekniska m.fl. beskrivningar,
- hanteras på jämförbart sätt i olika dokument,
- fångas upp av ansökans yrkanden och åtaganden?

Samspelet mellan olika kunskapsstöd är alltså en viktig fråga. Min bedömning är att SSM:s granskningsprojekt har ett bra upplägg för att kunna uppmärksamma om underlagen samlat räcker och om de problem som MKB-processen har identifierat också hanteras på lämpligt sätt i övrigt i ansökan.

1.1.4 Prövningsramen preciserar MKB-krav

Även reglerna om sakkra (vad kan man tillåta) ger preciserande kriterier för analysen om MKB (tillsammans med övrigt underlag) duger. Sakkra relaterade till miljöeffekter är huvudsakligen av två slag, dels hänsynskrav i miljöbalken⁹, dels speciella krav i sektorsregler, i detta fall om strålsäkerhet. Föreskrifter av SSM står för lejonparten av sektorskraven.

denna punkt skall inte hindra den från att senare kräva att exploitören lämnar ytterligare uppgifter.”

⁷ Tydligt exempel är de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken 2 kap. De tillämpas delvis med stöd av MKB, men annat underlag behövs för att väga miljönyttan mot kostnader, se MB 22 kap 1 § p 2 jämförd med p 4.

⁸ RR många fall, bl.a. Botniabanan 670-02, Norrtull 4292-06, Gustavsviksbron Örebro 740-06, Loftahammar 4633-08, Lilleby 4607-06. MÖD många fall bl.a. M1391-01.

⁹ Huvudsakligen i MB 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14 och 15 kap.

I följande avsnitt beskriver jag mina modeller för att klargöra planeringsförutsättningar och prövningsramar, dvs. kriterier för det aktuella projektet. Redan nu vill jag dock notera att prövningsramar i form av ett Beslutshus (figuren nedan) byggs upp av bl.a. förbud (rött golv) mot oacceptabla förhållanden och långsiktigt hållbart hushållande tak.



Lagliga beslut ligger inom husets ramar. Hög ambition när det gäller hälsa, miljö och hushållning ligger i det gröna fältet men ambition inom det gula fältet kan lagligen vara acceptabelt.

För att kunna granska underlaget (MKB och övrigt) är det nödvändigt att veta vad som är rött, ibland även skillnader mellan gult och grönt. Se mer i avsnitt 1.3 om modeller.

SakkraV gäller även annat än miljöeffekter. Det kan handla om sökandens kompetens, ekonomi, tekniska förutsättningar, för- enlighet med kommunal planläggning etc. De kraven tas inte upp inte i min granskning, även om de kan vara relevanta för strålskydd och därmed SSM:s granskning. Skärningspunkten i denna rapport är MKB och strålskydd.

Sakprövningen bygger i hög grad på projektets ändamål. Den frågan är relevant för både MKB och tillåtighetsbedömningen som sådan. Ändamål utvecklas nedan i kap 2.

Slutligen ska jag notera att sakprövningen ska ta upp indirekta effekter. Dessa kan i sig avgöra både tillåtlighet och utformningskrav¹⁰, se avsnittet om samlad bedömning nedan.

1.1.5 MKB går utanför prövningsramen – samlad bedömning

MKB har flera funktioner än beslutsunderlag

Att vara stöd för beslut är en prövningsinriktad funktion hos MKB. Men MKB har också samråds-, demokrati- och hållbarhetsfunktioner. Alla dessa funktioner främjas genom att MKB

¹⁰ MÖD Yxlan M 255-06, HD Stora Enso T 2223-03, MÖD Gruvön M10499-05.

ska möjliggöra samlad bedömning¹¹. Utvärderingen om denna MKB möjliggör en samlad bedömning är en nyckelfråga för granskningen. Samlad bedömning hänger dels samman med innehållet i MKB och dels de generella frågor om alternativ och process som SSM väcker.

Samlad bedömning innebär speciella krav

Samlad bedömning innebär annorlunda krav på MKB jämfört med andra underlag i processerna. Samlad bedömning förutsätter bl.a. jämförbara alternativ samt tillräcklig bredd i utredandet och dessutom tillräckligt djup i prioriterade frågor.

Denna avgränsning (alternativ, bredd och djup) hänger alla samman med vad som är "projektet", dvs. vad ingår i det som ska bedömas. Det hänger i sin tur samman med vilka ändamål som ligger bakom, dvs. vilka problem som ska lösas och strategierna för lösningar. Se om ändamål nedan i kap 2.

Samlad bedömning är inte kopplad till prövningen

Regler och praxis¹² lägger stor vikt vid att MKB ska möjliggöra samlad bedömning, oavsett vilken prövning som just är aktuell. MKB spränger så att säga beslutshuset. Figuren illustrerar hur MKB inte är bunden av beslutshusets prövningsram, utan svälter ut för att ge underlag för en samlad bedömning.



Praxis¹³ är mycket tydlig att det inte är lagligt att avgränsa underlaget MKB till visst beslutande. Kriterier för god MKB skapas därför både av prövningens behov (huset) och syftet att MKB ska visa upp de samlade, verkliga effekterna av "projektet".

Flera stora och viktiga projekt har som synes fått nej därför att MKB fokuserat prövningen, avgränsats efter aktuell speciallag,

¹¹ MB 6 kap 3 § 1 st sista meningen: Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

¹² Flera rättsfall klargör att MKB inte kan begränsas till en viss prövning, utan måste ta upp väsentliga förhållanden även om de inte ska ingå i aktuella prövningen. Bilagan summerar fallen Citytunneln Malmö, Citybanan Stockholm, Storbritannien Chrystal Palace och järnväg Katalonien (Spanien).

¹³ MÖD Citytunneln M487/04, Citybanan MÖD M8597-06, HD Ö2162-07.

och glömt hela "projektets" samlade konsekvenser. Men MKB ska möjliggöra en samlad bedömning av "projektets" effekter på människor, miljö och hushållning, oavsett vilken prövning som just nu är aktuell.

Alternativ som stöd för samlad bedömning

Notera att "projektets" alternativ ska hanteras redan i processen för MKB, dvs. i projektplaneringen, så att rimlig analys av lokalisering och utformning kan göras innan ansökan lämnas in. Kompletteringar för nya alternativ är således inte möjlig i alla fall, mot bakgrund av kravet att allmänheten ska få delta i utvecklandet av alternativ¹⁴.

Avgränsa bredden

Bredden i MKB ska som sagt vara tillräcklig för att möjliggöra utvärdering av både direkta och indirekta effekter av förslaget.

Planeringen får därför inte avgränsas för snävt (Stora Enso¹⁵, Yxlan¹⁶).

Projektet får inte heller delas upp (salamiprincipen), så att för liten del (Katalonien¹⁷) bedöms.

Inte heller får vissa frågor hoppas över t.ex. för att annan instans prövar frågan (Citybanorna¹⁸) eller skjutas upp eller hoppas över därför att de varit med i tidigare beslutande (Chrystal Palace¹⁹).

Bedömningen av bredden har på så sätt flera perspektiv, dvs. det är inte bara att bocka av alla miljöaspekter i MB 6 kap 7 §.

Är det i detta fall

- för snäv syn på "projektet",
- för snäv avgränsning av effekter som kan samspela,
- frågor som skjuts upp (omogna men avgörande för tillåtlighet eller inledande villkor),
- frågor som bör bedömas igen även om de tidigare prövats (t.ex. i FUD-processer)?

Avgränsningen – det som inte tas med i analysen – beskrivs i MKB kap 6. Som icke-expert är min bedömning att det utifrån angivet ändamål är en rimlig avgränsning av MKB i förhållande till "projektet".

¹⁴ HD Arvika T3126-07.

¹⁵ Stora Enso, HD T 2223-03.

¹⁶ Yxlan, MÖD M 255-06.

¹⁷ Katalonien, Court of Justice of the European Communities, C227/01.

¹⁸ MÖD Citytunneln M487/04, Citybanan MÖD M8597-06, HD Ö2162-07.

¹⁹ Crystal Palace Park, Court of Justice of the European Communities, C290-03.

Acceptansen av avgränsningen förutsätter dock att ändamålet godtas, dvs. att "projektets" uppdrag accepteras. Jag är för närvarande inte beredd att godta alla delar i ändamålet, se avsnitt 2.2.3. Med annat ändamål blir en annan avgränsning rimlig, t.ex. andra alternativ och annan geografi och annan tid för genomförande. Jag kan inte inom ramen för detta uppdrag fundera över vilken avgränsning som vore rimlig med olika ändamål. Det är för övrigt verksamhetsutövarens uppgift att återkomma med förslag till annorlunda avgränsning, för det fall ändamålet inte accepteras.

MKB avsnitt 12 tar upp bedömning av hela systemet utifrån "projektet". Jag kan inte se om strålskyddsfrågor fångas upp i tillräckligt många led/samband eller om det saknas något, som t.ex. i fallen med de svenska järnvägarna. Jag kan inte heller bedöma om det i så fall innebär att slutsatserna i MKB kap 12 blir missvisande eller att enskilda miljöeffekter av strålning undervärderas.

Att frågor utvärderats i FUD-processen kan inte jämföras med en miljöprövning. Även om regeringen skulle anses ha tagit ställning till något miljöförhållande genom att godta FUD-program, så är min bedömning att detta inte ger avgörande argument för att avgränsa MKB. Crystal Palace visar att frågor kan behöva tas upp igen.

Avgränsa djupet

Djup innebär att dels hindersfrågor²⁰ (röd kvalitet) ska kunna prövas tillräckligt väl för att avhöra tillåtlighet och dels ska rimlig hänsynsnivå (gul/grön kvalitet) med villkor kunna avgöras i frågor som måste läggas fast nu (prövotid inte lämplig).

Ett problem i detta projekt är hur mogna frågorna behöver vara i prövningsögonblicket respektive vad som kan skjutas på framtiden.

SSM bör stödja prövningsmyndigheterna genom att tydligt skilja ut frågor som behöver hanteras nu, inför tillåtlighetsbedömning med inledande villkor, respektive kan hanteras längre fram (t.ex. genom prövotid, omprövning, delegation) därför att frågan kan mogna utan beaktansvärda bekymmer:

- Vilka frågor behöver mogna innan ställningstagande?
- Är de hindersfrågor eller prövotidsfrågor?

Jag kan givetvis inte ta ställning till djup och mognad i strålskyddsfrågor. Dock kan jag notera att tiden inte bör vara avgörande för om mognadsgraden ska godtas eller ej. Det är uppenbart många decennier kvar innan slutförvaret måste kunna tas i bruk.

²⁰ Hindersprövningar i förhållande till naturskydd samt luftkvalitet, se RR Salamandern 7694-03, Gårda 2207-2000, Norrtull 4292-06, Hornstull 4867-07.

1.2 Mer om kriterier i svenska regler

1.2.1 MKB är bara underlag

Skillnader internationellt

Ett första steg för att kunna utvärdera MKB är att göra klart för sig vilka funktioner MKB ska fylla i det formella beslutssystemet. Eftersom dessa funktioner skiljer sig väsentligt mellan olika länder, och slutförvar är en internationellt viktig fråga, är funktionerna viktiga att hålla i minnet vid jämförelse av krav på MKB i olika länder.

Beslutanden är fri i förhållande till MKB

En grundläggande funktion är hur MKB styr beslutandet. I Sverige är MKB ett (av flera) underlag för beslut. Beslutanden väljer hur MKB påverkar bedömningarna.

I vissa länder kan beslutanden inte göra annan bedömning än den som gjorts i MKB. Det dokumentet har så att säga tolkningsföreträde i bedömningar om konsekvenser för människor och miljö. Men i Sverige är beslutanden fri i förhållande till MKB. Beslutanden kan också besluta om andra analyser (sakkunnigutredningar) om det bedöms lämpligare än kompletteringar av ansökans underlag.

MKB ger ingen ribba för det acceptabla

I vissa länder kan MKB-dokumentet i sig utgöra ett godkännande av de störningar som tas upp. Det innebär att MKB blir en slags prövning, där godkännande av dokumentet MKB utgör acceptans av effekterna.

I Sverige innebär emellertid godkännandet blott och bart ett konstaterande att underlaget räcker som (ett av flera) kunskapsstöd för prövningarna. I Sverige styrs sakprövningen av andra regler än de om MKB.

Det innebär att dokumentet MKB kan föreslå olika slags hänsyn t.ex. alternativ plats eller metod, men det är genom ansökan (motsvarande) som det skapas ett åtagande, bundenhet för sökanden. Förslagen i MKB kanske inte ens finns med bland sökandens förslag. *SSM behöver vara uppmärksam både på om förslag i MKB följs upp med åtaganden i ansökan samt, om MKB ger olika varianter, om ansökan tydligt väljer en av dem.*

MKB ganska svag status i Sverige

Slutsatser om projektet avgörs därmed vare sig av MKB-regler eller av ärendets MKB. Detta innebär att Sverige, jämfört med andra länder, gett MKB ganska låg status. MKB är förvisso viktigt underlag, men ändå bara ett av flera underlag. Brister i MKB bör därför inte överdramatiseras.

Dock måste uppmärksammas att alla brister i MKB inte kan läkas av andra underlag eller genom kompletteringar. Fakta ska i vissa frågor finnas med tillräckligt tidigt i ärendet, så att

det kan påverka planeringen. Jämför Arvikaärendet²¹, där alternativ inte hanterats tillräckligt brett tillräckligt tidigt.

1.2.2 Avgränsningens spännvidd

Landet lagom

Det finns en risk att aktörer passar på att efterfråga bra-att-ha-kunskap i dessa stora projekt, där kostnader kan försvinna i mängden och sökanden kan vara beredd att utreda lite extra. Kompletteringskrav från myndighet bör dock alltid efterfråga relevant (behövlig) och rimlig information som efterfrågas. Allmänt miljövetande ska inte tynga en MKB. Förarbetena säger att det är viktigt att det inte ställs längre gående krav på MKB än vad som är motiverat i varje enskilt ärende²².

Skilja mellan processkunskap och slutredovisning

Detta innebär att MKB inte ska vara miljöinformation om allt möjligt som kan intressera aktörerna, utan hållas fokuserad på väsentliga effekter.

Men förvisso behövs mera allmän information under samråd-tiden, men en MKB ska inte redovisa allt underlag som under samråden behövdes för att få en god dialog.

Vi måste alltså skilja mellan samrådets behov av förståelse och MKB-dokumentet som avgränsad redovisning av betydande miljöpåverkan.

Notera att betydande betyder viktig kunskap, inte enbart kritisk/farlig effekt. Viktig kunskap är alltså mera än bara det som är farligt.

Större krav på större projekt

Å andra sidan behövs tillräckligt underlag för att utvärdera tillåtlighet enligt alla aktuella lagar samt möjliggöra en samlad bedömning av "projektets" effekter på människors hälsa och miljön²³.

Till detta kommer allmänna bestämmelser i miljöbalken om rimligt krav på kunskap, dvs. i förhållande till verksamhetens art, omfattning, påverkan och risker²⁴. Det leder till att ovanligt stränga krav kan och ska ställas på just denna MKB.

1.2.3 Avgränsning av effekter

Alla tre grupperna miljöparametrar är relevanta

²¹ HD Arvika T3126-07.

²² Prop. 04/05:129 s 92.

²³ MB 6 kap 3 §, 7 § 1 st

²⁴ MB 2 kap 2 § och 7 §

Nyckelord i de generella reglerna om MKB är som sagt att både direkta och indirekta effekter ska identifieras och beskrivas. Effekterna gäller dels människor, dels miljöparametrar och dels hushållningen med fysisk miljö såväl som resurser av övrigt slag²⁵. Vi ska också minnas att vi ska kunna göra en samlad bedömning med stöd av bl.a. detta (avsnitt 1.1.5 ovan).

Nu är fokus på effekter som orsakas av strålning. Strålningen kan påverka både människor, miljö och hushållning, så alla tre grupperna av miljöparametrar i MKB är relevanta för granskningen.

Olika syn på effekter i MB – KTL?

Denna MKB ska vara bas för prövningen enligt både miljöbalken och kärntekniklagen. Prövningsbehov i båda lagarna är därmed styrande när det gäller bredd och djup i MKB.

Strålningen beskrivs med olika perspektiv i lagarna. Kärntekniklagens prövning av kärnsäkerhet handlar (slarvigt uttryckt) om att hindra strålning. Miljöbalken ska beakta strålning som en störning bland andra i utvärderingen om plats och metod ger så hög kvalitet att det är orimligt att begära mer.

Jag kan inte avgöra om godtagbar kvalitet enligt KTL motsvarar det nästan orimligt goda enligt MB. Eller med andra ord, ska MB kräva mer än KTL? Innebörden av kvalitet resonerar jag mer om i avsnitt 1.3.4.

Regler med preciserande krav om effekter

Miljöbalkens generella krav preciseras som sagt genom regler från SSM om slutförvar, både när det gäller hantering av miljöfrågor i MKB och kravnivåer för sakprövning²⁶.

Krav att redovisa biologiska effekter av joniserande strålning i berörda livsmiljöer och ekosystem, styr avgränsningen av MKB. Krav att analysera genetiskt särpräglade populationer, t.ex. isolerade populationer, endemiska arter och utrotningshotade arter samt övriga skyddsvärda organismer, styr också avgränsningen av MKB. Jag har inte kompetens att bedöma om det gjorts rimlig avgränsning av berörda livsmiljöer och ekosystem samt skyddsvärda arter i denna MKB.

Krav på metoder för att analysera effekter är oklart. Kravet anger: tillgänglig kunskap om berörda ekosystem. Jag är tveksam om syftet med regeln verkligen var att generellt godta att det inte behöver tas fram ny kunskap. Min bedömning är att ny kunskap behövs samt att SKB också har uppfattat det så, dvs. har tagit fram ny kunskap. Om nya kunskapen räcker har jag som sagt inte kompetens att bedöma.

²⁵ MB 6 kap 1 §

²⁶ 7 § SSMFS 2008:37

Det finns omfattande sektorsreglering av kärnteknisk säkerhet. Även dessa regler är indirekt av betydelse för MKB, eftersom planeringsförutsättningar läggs fast som påverkat urval av platser såväl som metoder. Reglerna ger t.ex. detaljkrav på konstruktion²⁷ och kriterier för slutförvars skyddsförmåga²⁸. Detta är frågor som analyseras i speciella säkerhetsrapporter (SR-Can, SR-Site). *SSMs granskning av MKB handlar i denna del om samspelet mellan underlag, t.ex. om kunskapen från SR-Can/Site nyttiggjorts i MKB så tidigt att slutsatser om miljöeffekter (på människor, miljö och hushållning) kunnat spela tillbaka och påverka planeringen.*

De generella reglerna om MKB preciseras även för sektorn när det gäller utformning, eftersom SSM anger att slutförvar främst ska utformas med hänsyn till dess skyddsförmåga²⁹. Det får tolkas så att utformningsalternativ (enligt miljöbalken) i vart fall behöver ta upp olika sätt att skydda människors hälsa och miljön från skadlig verkan av joniserande strålning från slutförvaret. *Jag kan inte bedöma vilka tekniska varianter det kan vara.*

1.2.4 Hantering av avgränsning i aktuell samrådsprocess

Balansen i MKB, att inte vara allmän eller onödigt stor men ändå tillräckligt bred och djup, ska hanteras med stöd av samrådsprocessen. Givetvis är det en viktig fråga för granskningen.

Särskilt tema är tydligt och bra

Enligt MKB (avsnitt 4.3) har avgränsning varit särskilt tema för möten (2003/04), vilket är mycket bra. Det ger tydlighet.

Samrådets inverkan på faktiska avgränsningen är otydlig

Det syns emellertid inte i MKB hur samråden har inverkat på avgränsningen. Se MKB kap 6 om avgränsning av projektet, påverkan, geografi och tid, kap 5.3 om avgränsning av alternativ (lokalisering och utformning) samt 5.4 om nollalternativ.

Denna otydlighet bedömer jag dock inte vara formfel av sådan art att det motiverar hinder mot godkännande av MKB.

Temat ligger sent

Det kan tyckas att 2003 är sent i processen, eftersom planeringen behandlat lokalisering och metod i många år dessförinnan. Men avgränsningstemat synes ha varit en slags mellanplattform, ett avstamp, för kraftsamlingen till MKB. Det bedömer jag lämpligt.

²⁷ SSMFS 2008:21

²⁸ SSMFS 2008:37

²⁹ 8 § SSMFS 2008:37

Reglerna har ändrats flera gånger sedan processen drog igång. SKB har löpande anpassat processen. I övergångsskeden brukar domstolarna godta detta. Jag bedömer, mot bakgrund av följande, att processens löpande anpassning kan godtas i detta fall. Jag uppfattar nämligen att principiella slutsatser från överrätterna innebär att:

- processer inte måste tas om för dess egen skull, utan att omtag bör motiveras av trolig och betydelsefull ändring av förslaget i sak³⁰ och det sammanhängande behovet av insyn och påverkan från allmänheten³¹, främst när det gäller nya alternativ,
- det samlade underlaget utvärderas, dvs. inte enbart delmängder som t.ex. dokumentationen MKB utan även kompletteringar och annat underlag än MKB³²,
- beslutsprocesser i övergångsskeden för nya regler kan bedömas med mildare ögon³³.

Jag ser därmed inget som talar emot godtagande att avgränsningstemat blev tydligt först 2003.

Jag kan inte bedöma om avgränsning av strålskyddsfrågor kommit in för sent eller släppts för tidigt.

Jag återkommer till hanteringen av alternativ i avsnittet om ändamål 2.2.

Fortsatta avgränsningen otydlig

Jag vill dock noteras att temat tog slut redan 2004, medan avgränsningen i praktiken lever vidare tills förslag på MKB-dokument ska sammanställas (ungefär i årsskiftet 2008/09). Frågan är därmed om avgränsningen hanterats tillräckligt väl samlat.

En rad utredningar har förvisso genomförts. Det finns också en rad mötesprotokoll och sammanställningar av svar. Det är dock svårt att bedöma om detta utgör en medveten, löpande avgränsning. Det är nämligen svårt att se att sambanden mellan frågor, utredningar och MKB.

Svag integration

Mitt intryck av en skummande läsning av samrådsprotokoll i förhållande till MKB är att frågor och utredningar hänger i luften, dvs. har inte integrerats i planeringen och tydligt beaktats eller förkastats (som ju är verksamhetsutövarens rätt).

³⁰ RR Västkustbanan 1425-03 , 2451-03, Norra Länken 2918-06.

³¹ HD Arvika T3126-07.

³² RR Botniabanan 670-02, Norrtull 4292-06. RR har också många fall angående detaljplaner där separat MKB inte krävts. Några nya exempel är RR Gustavsviksbron Örebro 740-06, Loftahammar 4633-08, Lilleby 4607-06. MÖD har många fall bl.a. M1391-01.

³³ RR Detaljplan Lindholmen 1995 (saknar målnummer).

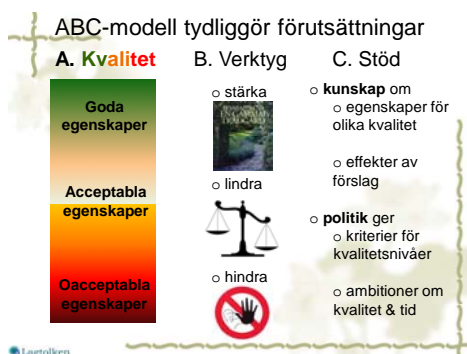
Jag bedömer dock inte att en bristande integration i dessa avseenden ska hindra godkännande av MKB. Mina motiv är dels den svaga styrfunktionen hos MKB för projekt i Sverige, dels att det (till skillnad från plan-MKB) inte finns tydliga regler om redovisning av avgränsning och integration.

1.3 Modeller för att utvärdera förutsättningarna i ett fall

1.3.1 Tillämpning bygger på tre olika slags förutsättningar

För att kunna utvärdera om en viss MKB duger, behöver vi veta vad en MKB ska göra i beslutssystemet. Jag har kort beskrivit det tidigare. Nu handlar det om resten av styrsystemet och hur MKB kan fungera i det sammanhanget.

Min beskrivning av det svenska styrsystemets upplägg är en ABC-modell, som visar olika typer av förutsättningar som skapas av regler m.m. Modellens tre delar handlar om egenskaper som avgör kvalitet (A), vilka verktyg (B) som kan hantera kvalitetsförändringar och vilka stöd (C) som finns för förståelse av kvalitet respektive tillämpning av verktygen.



MKB finns under C, dvs. ska stödja oss både i förståelse av kvalitet och i bruket av verktyg. Om det saknas regler om kvalitet eller kriterier för verktygens bruk, så ligger det ofta på MKB att "uppfinna" det som fattas. *Kan MKB i detta fall stötta systemet i frågor som reglerna glömt bort?*

Ibland kan krav på mer kunskap bero på att det fattas verktyg, dvs. egentligen är verktygsbrist problemet, inte kunskapsbrist. Krav på komplettering bör därför kombineras med analys om hur vi kan använda kunskapen, dvs. kommer vi att bli klokare men fortfarande vara handlingsförlamade? *Det kan t.ex. behövas lagändring för att ta hand om kunskapen.*

Nästa steg är när resultatet av ABC för en viss typ av projekt ska tillämpas för ett aktuellt fall, för att konkretisera hur förutsättningarna just här kan bedömas. Det visar ramarna för ett projekt/plan i form av ett "beslutshus". Beslutshuset utgår från ABC-modellens information och visar t.ex. golvnivå av lägsta godtagbara kvalitet och verktyg för att hindra lägre kvalitet. Taket visar goda kvaliteter vi långsiktigt ska ha kvar och

eventuella verktyg för att kompensera utarmning. Stöden blir väggar som visar hur långt vi behöver gå för att visa hänsyn i ett visst fall.



1.3.2 Principer för ABC

Kvalitet – egenskaper av olika betydelse för olika intressen

Tillämpningen av alla (i princip) regler förutsätter att vi kan förstå vilka egenskaper som avgör god/dålig kvalitet, t.ex. ljud, ljus, skönhet, lukt, förorening, strålning (typ, tid, intensitet, avstånd). Strålning resonerar jag mer om i följande avsnitt 1.3.4.

Urvalet egenskaper skiljer sig mellan olika intressen, dvs. olika egenskaper spelar olika stor roll för olika intressen. Kulturmiljöintressen prioriterar vissa egenskaper hos viss plats och naturintressen andra. Kvalitet är helt enkelt olika för olika intressen. Konsekvensbedömning i MKB måste därför hantera effekter avseende en och samma egenskap med tanke på flera intressen. Slutsatsen om acceptabel kvalitet kan därmed skilja. Detta är minst sagt en utmaning för MKB.

Vi behöver alltså precisera dels egenskaper som är viktiga för kvalitet för vissa intressen, dels kriterier för när egenskaperna har godtagbar nivå för respektive intresse. Vi måste helt enkelt förstå vad som gör en viss situation oacceptabel, för att kunna säga nej till förslaget av hänsyn till visst intresse. Strålning av viss typ kan t.ex. vara godtagbar för upplevelse av landskapets kulturmiljö men oacceptabel för känsliga djurarter.

Ibland kan avsaknad av kunskap innebära så stor risk att kunskapsluckan räcker som kriterium för "oacceptabel".

Prioriterade egenskaper samt kriterier för olika kvalitetsnivåer finns i princip aldrig i regler. Samråd för MKB är emellertid avsedda att precisera egenskaper och kriterier. *Hur har SSM medverkat till precisering av egenskaper och kriterier för strålskydd genom samråden?* Detta ger en viktig utgångspunkt för att nu utvärdera resultatet i MKB. Som nämnts är myndigheter oförhindrade att ställa andra krav nu än vad som framförts i MKB-samråden.

SSM bör stödja beslutanden, domstol och regering, genom att klargöra om MKB gör rätt prioritering av egenskaper och om rätt kriterier använts för att dra gränsen för det acceptabla för olika intressen.

Verktyg för att styra kvalitet

Verktyg (styrmedel) är huvudsakligen av tre slag: för att hindra oacceptabel kvalitet respektive styra fram acceptabel kvalitet och, i bästa fall, främja bättre kvalitet än vi har idag. Om verktyg saknas, är det upp till aktörerna att komma till en lösning eller låta problemet stå kvar.

Verktygen kan beskriva vad som hindras genom att både precisera prioriterade egenskaper och ge kriterier för oacceptabla nivåer (t.ex. miljökvalitetsnormer om luftkvalitet). Oftast är dock verktygen väldigt allmänt formulerade och då behövs ännu mer stöd av MKB för att precisera kvalitet som ska hindras respektive främjas.

Stöd för att förstå

MKB som stöd har jag beskrivit flera gånger. Stöd ger emellertid även politiska mål, genom att visa ambitioner om vilken kvalitet som bör finnas vid viss tid.

För strålning finns politiskt antagna mål, som visar inriktning och tidplan, men kvalitet eller gränser mellan oacceptabelt och acceptabelt respektive gott preciseras inte:

1. Strålskyddsprinciper som innebär att all exponering för strålning ska begränsas, i arbetslivet och i övriga miljön.
2. Färre ska drabbas av hudcancer än år 2000.
3. Utsläppen av radioaktiva ämnen ska begränsas så att människors hälsa och den biologiska mångfalden skyddas.
4. Exponeringen från elektromagnetiska fält i arbetslivet och i övriga miljön är så låg att människors hälsa och den biologiska mångfalden inte påverkas negativt.

1.3.3 Lite mer om bruk av reglernas verktyg

Hindrande verktyg

Hinder sätter gränser för beslutandet; vissa förslag kan inte lagligen godtas. Hinder ska främja visst eller vissa intressen, vanligen på bekostnad av andra intressen.

Hinder kan byggas upp på olika sätt, beroende på vad som behövs för att tillgodose det prioriterade intresset. Hinder t.ex. vara förbud mot viss slags åtgärd eller viss typ av markanvändning i ett geografiskt område. Det kan vara förbud mot (i princip) alla slags åtgärder på viss plats, som t.ex. vid stränder eller i reservat, där syftet vanligen är naturskydd och friluftsliv.

Hinder kan också förbjuda viss kvalitet, som t.ex. vissa kemiska egenskaper hos luft (miljökvalitetsnorm), med syftet att skydda människors hälsa. Ibland är kvalitetsförbud inte så

precisa, utan ger bara kriterier eller begrepp för den förbjudna kvaliteten, t.ex. påtaglig skada av riksintresse. Beroende på vad det är för typ av riksintresse kan syftet med hindret vara mycket olikartat, t.ex. att ha tysta upplevelser i ett kulturlandskap, behålla korridor fri från bebyggelse för att skapa väg eller fortsätta övningar för försvaret.

Hindersverktyg kan också innebära förbud mot intresseavvägning, t.ex. enskilda intressen får inte vägas mot riksintressen.

Hinder kan ges olika tillämpning för olika beslutande, t.ex. får bara regeringen medge viss allvarlig skada, inte domstol³⁴.

Lindrande verktyg

De flesta verktygen handlar om att hänsyn ska visas visst intresse. Vanligen säger reglerna att intresset ska beaktas. Verktygen innebär intresseavvägningar. Reglerna visar vilka intressen som får finnas med på vågen och kan också ge kriterier för vad som får ge tyngd på vågen.

Vanligt exempel är de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken, som kräver åtgärder för hänsyn till hälsa och miljö till dess att det blir orimligt dyrt att göra mer. Miljönyttan är inte värd pengarna. Den avvägningen ska beakta olika miljöintressen, tekniska begränsningar såväl som kostnader³⁵.

Stärkande verktyg

Tanken med stärkande regler är att aktivt skapa bättre egenskaper för prioriterade intressen. Exempelvis kan förbättrande skötsel regleras i naturreservat. Annat exempel är miljöbalkens generella möjlighet till kompensation för allmänna intressen³⁶.

Notera att begreppet kompensation i detta formella sammanhang inte syftar på ekonomisk ersättning för skador, utan handlar om åtgärder för att förbättra kvaliteten för visst intresse. Kompensation är i detta fall plåster på sårn för den skada som lagligen måste godtas, dvs. hänsynskraven når inte längre. Kompensation innebär en särskild satsning på ett allmänt intresse, dvs. inte ordinär anpassning av projektet. Kompensation kan gälla t.ex. restaurering av värdefulla objekt eller områden, anläggande av våtmarker, plantering av träd etc. Kompensation kan genomföras i närheten av projektet likaväl som långt bort. Det kan gälla helt andra allmänna intressen än de som blir utsatta för skada. Exempelvis kan kulturmiljö kompenseras då naturmiljö skadas.

Medan hinder och lindrande avvägningar är passiva, dvs. håller undan det som kan skada intresset, är de stärkande verktygen

³⁴ MB 2 kap 9-10 §§

³⁵ MB 2 kap 7 §

³⁶ MB 16 kap 9 §

aktiva och förbättrar dagens situation för utpekade intressena. Kompensationens mervärde kan därmed vända en negativ trend, till skillnad från hänsynskraven som bara passivt minskar takten i nedförbacken.

Stärkande regler är dock sällsynta. Uttrycklig möjlighet till kompensation generellt för allmänna intressen finns bara i miljöbalken. Generell kompensation tillämpas dock sällan.

1.3.4 Regler om kvalitet i slutförvar

Både miljöbalken och kärntekniklagen omfattar prövning av strålning, men ingen av dem preciserar oacceptabel kvalitet för hälsa eller miljö med avseende på strålning, t.ex. tid, avstånd. Förarbetena till KTL säger helt enkelt att människor och miljö ska skyddas mot oacceptabel strålning³⁷. Miljöbalken nämner strålning i förarbetena men preciserar inte kriterier. De olika verktygen för att hantera störningar, bl.a. strålning, ger dock begrepp som preciserar kvalitet, även om egenskaper inte identifieras, se nästa avsnitt.

Regler från SSM preciserar emellertid, dels genom skadebegrepp, med fokus på cancersjukdom och ärftliga skador, dels genom miljöbegrepp som biologisk mångfald och hållbart nyttjande av biologiska resurser³⁸. Också på andra sätt preciserar SSM kvalitet:

- Prioriterad egenskap: slutförvar ska främst utformas med hänsyn till dess skyddsförmåga för hälsa och miljö³⁹.
- Tid: Lagarna innebär underförstått att viss kvalitet ska klaras både nu och i framtiden, medan SSM anger i klartext hur olika tidsetapper bedöms⁴⁰.
- Geografisk utbredning: Det slutliga omhändertagandet får inte orsaka svårare effekter utanför Sveriges gränser än vad som accepteras inom Sverige⁴¹.
- Strålning: Slutförvars risk för skadeverkningar åsätts vissa värden⁴². Härigenom dras en viktig gräns för det acceptabla.

Det ligger inte inom min kompetens att bedöma om det är nödvändigt med fler gränser (kriterier) för att klargöra vad som är oacceptabla egenskaper i förhållande till olika intressen. Mitt

³⁷ Prop. 1983/84:60 sid 80.

³⁸ Definitioner samt 6-7 §§ i SSMFS 2008:37.

³⁹ 8 § SSMFS 2008:37

⁴⁰ 3, 10 §§ SSMFS 2008:37

⁴¹ 3 § sista meningen SSMFS 2008:37

⁴² 4, 5 §§ SSMFS 2008:37

intryck är dock att det finns ovanligt mycket siffror i denna sektor. Oacceptabel kvalitet avgörs ofta med stöd av *best professional judgement*, dvs. expert hos beslutanden bedömer om förslaget ger oacceptabla konsekvenser för ett intresse.

1.3.5 Verktyg som styr strålning

Hindrande verktyg till skydd mot strålning för hälsa och miljö

Miljöbalkens miljökvalitetsnormer⁴³ kan principiellt utfärdas för strålning, men idag finns inga normer om strålning. Tillämpningen av MKN vid prövningen enligt MB och enligt KTL av slutförvar innebär därför enbart prövning i förhållande till luftkvalitet⁴⁴ (transporter) samt vissa kemikalier i vatten⁴⁵.

Miljöbalkens generella hinder till skydd för hälsa och säkerhet omfattar strålning och innebär att verksamhet inte får⁴⁶:

- befaras försämra det allmänna hälsotillståndet,
- medföra risk för att ett stort antal människor får sina levnadsförhållanden väsentligt försämrade eller att miljön försämraras avsevärt, om inte regeringen godtar det pga synnerlig betydelse från allmän synpunkt,
- befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, om inte regeringen godtar det pga särskilda skäl.

Miljöbalkens regler ger som sagt ingen precisering av vilken kvalitetsnivå som ska utlösa hindren. MKB ska dock kunna visa att egenskaper som motsvarar begrepp ovan, inte blir aktuella i fallet.

Kärntekniklagens syfte är kärnsäkerhet, men lagen innehåller inte någon bestämmelse som preciserar förbud mot oacceptabel risk med tanke på säkerhetsintresset. Hänvisning till internationella regler görs dock. Kärntekniklagen hänvisar också till strålskyddslagen i fråga om villkor för att tillgodose strålskydd.

Strålskyddslagen konstaterar att skada på människor, djur och miljö ska hindras eller motverkas⁴⁷. Någon anvisning ges inte till valet mellan hinder respektive lindrande (motverka). Inte

⁴³ MB 5 kap 2 §

⁴⁴ Förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft

⁴⁵ Det som betecknas normer i Vattenmyndigheternas beslut utgör i hög grad mål. Vissa kemiska ämnen utgör dock normer i ordets egentliga bemärkelse. Prop. 2009/10:184 s 42. Miljöbalkskommittén föreslog ett mer preciserat språkbruk – för att tydliggöra normernas olika karaktär – men det godtogs inte i propositionen. Förslaget var normer av gränsvärdeskaraktär respektive normer av målsättningskaraktär. SOU 2005:59. Se även Miljööverdomstolens dom den 22 december 2010 i M 10319-09, Norviksuddens hamn, Nynäshamns kommun.

⁴⁶ MB 2 kap 9-10 §§

⁴⁷ 6 § 1 p

heller Strålskyddslagen preciserar således något förbud mot oacceptabel risk för strålning.

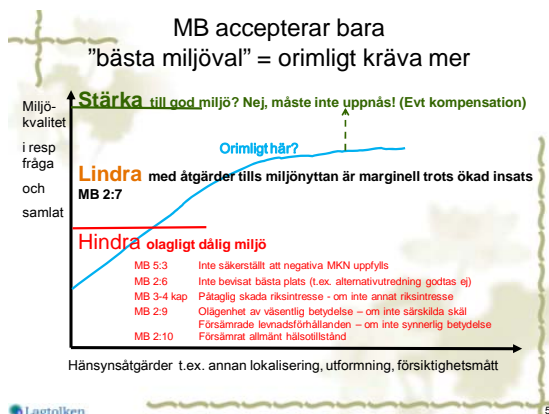
Regler från SSM ger som sagt viss precisering av oacceptabel kvalitet. Det ligger inte inom min kompetens att bedöma om fler kriterier behövs för att klargöra oacceptabla egenskaper med tanke på strålning och prioriterade intressena hälsa, miljö och hushållning.

Det blir, i avsaknad av regler, i hög grad upp till MKB att visa varför kriterierna i förbuden ovan inte aktualiseras. Denna bevisituation blir aktuell om utredningen indikerar att förslaget ligger i orangeröda zonen, dvs. närmar sig det förbjudna. *Om SSM bedömer att Östhammar ligger nära röda egenskaper, ska granskningen således ta ställning till om MKB bevisar att förbuden inte aktualiseras.*

Lindrande verktyg till skydd mot strålning för hälsa och miljö?

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap är viktiga även för strålskydd. De ska tillämpas dels vid prövningen av slutförvar som miljöfarlig verksamhet, dels under Kärntekniklagen med avseende på kärnsäkerhet och eventuellt dit hörande villkor om strålskydd med tillämpning av strålskyddslagen. Det sista ligger inom SSM:s beslutsmakt.

Miljöbalkens hänsynsregler innebär att lindrande insatser ska vidtas ända till dess att miljönyttan är marginell, i förhållande till kostnad och besvär för verksamheten⁴⁸. Reglerna visar att lindrande insatser kan handla om val av plats, val av teknik, resurshushållning m.m. SKB:s uppgift är att bevisa att Östhammar följt den blåa linjen (se figur nedan) upp till dess att den planat ut.



Platsval och metodval är prioriterade här. De reglerna säger:
- platsen ska vara i sig lämplig, dvs. klara projektets ändamål och beakta allmänna intressen i området som t.ex. riksintressen,

⁴⁸ MB 2 kap 7 §

- platsen ska dessutom vara lämpligast, dvs. ge minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön, och
- bästa teknik ska väljas.

Observera att kraven på platsval och metodval lyder under rimlighetsprincipen (blå linjen planar ut), dvs. miljönyttan ska motivera mer insatser för val av plats eller metod, annars kan inte mer krävas. Praxis är så projektspecifik att det är svårt att dra generella slutsatser om kravnivåer, t.ex. vad är vanligtvis orimligt krav på annan teknik.

Kärntekniklagen preciserar inte hänsynskraven för kärnsäkerhet, dvs. vilka intressen som ska avvägas och hur. Hänvisning till internationella regler görs dock. Vid prövning enligt KTL ska som sagt miljöbalkens hänsynskrav tillämpas, så samma krav på lindrande gäller båda lagarna. Praxis från miljöbalken är därför giltig för båda lagarnas krav på MKB.

Strålskyddslagen har ingen koppling till miljöbalkens hänsynskrav och har inga egna regler om avvägning mellan olika intressen då villkor för strålsäkerhet formuleras. Det finns istället allmänna formuleringar om ansvaret att vidta de försiktighetsmått som behövs⁴⁹. Eftersom det saknas formell koppling till miljöbalken är jag osäker på om balkens hänsynskrav kan åberopas, trots att referens finns i Kärntekniklagen och det är en kärnteknisk prövning.

Det finns emellertid regler från SSM, som ger precisering av hänsynsregler som syftar till att lindra effekter av strålning. Reglerna innebär:

- optimering ska ske, dvs. begränsningen av stråldoser till människor ska göras så långt det är rimligt med hänsyn till ekonomi och samhällsfaktorer (odefinierat),
- hänsyn ska tas till bästa möjliga teknik, varmed förstås den effektivaste åtgärden, som inte medför orimliga kostnader, för att begränsa dels utsläpp av radioaktiva ämnen och dels utsläppens skadliga effekter på människors hälsa och miljön.

Min bedömning är att detta motsvarar miljöbalkens hänsynskonstruktion men att avvägningen inte omfattar alla frågor i miljöbalken utan fokuserar strålskydd.

Stärkande verktyg för att förbättra strålningsituationen?

Miljöbalkens generella möjlighet att kompensera ger en teoretisk möjlighet att kräva särskilda insatser för strålsäkerhet som allmänt intresse. Exempelvis är tänkbart att verksamhetsutövare ska avsätta resurser för förbättrad strålmiljö på andra ställen än vid slutförvaret. Det finns inte tillämpning som illustrerar liknande situation.

Vare sig KTL eller SSL innehåller regler med stärkande verktyg.

⁴⁹ SSL 6-8 §§

Avsaknaden av stärkande regler innebär att det är svårare att ställa krav på MKB att redovisa underlag för att genomföra stärkande insatser för denna sektor. Frågan lämnas.

1.3.6 Beslutande med olika roller

Eftersom beslutsprocessen har flera beslutande, är det enligt min mening viktigt att fundera på de olika rollerna hos domstolen, SSM och regeringen. Det underlättar att få beslutsunderlag som blir tillräckligt för alla rollerna samt att expertutlåtandena gör så tydliga att respektive ställningstaganden kan lyftas fram.

I detta sammanhang har jag bara tid att uppmärksamma ramar för regeringens tillåtlighetsprövning. Skälet är att regeringens tillåtlighetsprövning har mångårig historik – från gamla 136a § byggnadsstadgan via 4 kap naturresurslagen till miljöbalken 17 kap – men förtydliganden kom med miljöbalken som är viktiga att uppmärksamma.

I förberedelserna för miljöbalken diskuterades regeringens mer fria ställning som beslutande, med politiska avvägningar, och frågan var om det fanns någon nytta med regeringsprövningen om den skulle ha samma prövningsram som övriga beslutande⁵⁰. Karaktären av tidig lokaliseringprövning⁵¹ riskerade att försvinna, framförde remissinstanserna, om regeringen skulle fungera som en domstol.

Förarbetenas slutsats⁵² är att politiska ställningstaganden i tillåtlighetsprövningar m.fl. inte kan gå utanför de formella ramar som gäller för övriga beslutande, utan innebär en allsidig sammanvägning inom dessa ramar. Den av remissinstanserna efterfrågade friare prövningen bedömdes möjlig i tillräcklig grad genom tillämpning av dispensmöjligheterna från stoppregler, t.ex. miljöbalkens allmänna hänsynsregler⁵³ och Natura 2000.

⁵⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s 433

⁵¹ aa s 435

⁵² aa s 437

⁵³ MB 2 kap 10 §

2. Fördjupning om ändamål, alternativ och bevisbörda

2.1 Ändamål är en nyckelfråga i planering och prövning

Ändamål handlar om de bakomliggande skälen, motiven, för att genomföra det tänkta projektet eller planen. Varför vill vi göra detta? Det finns fler kopplingar mellan ändamål, MKB och prövningen. Jag beskriver de viktigaste rollerna för ändamål först och därefter fördjupar jag resonemangen om vad som bör kunna godtas som ändamål.

2.1.1 Ändamålens roller

Ändamål och icke-alternativ

Bara det som möter de bakomliggande syftena kan fungera som lösning på en uppgift. Ändamålen begränsar på så sätt vad som är alternativ. Ett järnvägsexempel kan illustrera. Ändamålen med Citybanan i Stockholm kan sammanfattas så, att nya spår för pendeltrafik dels ska avlasta befintliga spår, därför att fjärrtrafik blir stående i tunnlarna på Söder, dels möjliggöra ökad pendling, därför att det är miljövänligt och behövs pga. trängseln⁵⁴. Citybanan kunde placeras i princip var som helst, för att bereda fjärrtrafik plats på de gamla spåren. För att pendlare ska använda Citybanan tillräckligt mycket, behöver linjen emellertid passera Centralen för effektiva byten. Linjer som inte går via Centralen möter därmed inte ändamål om främjad pendling. Sådana linjer är "icke-alternativ", som de kallades i ärendet. Icke-alternativ behöver inte utredas, eftersom de inte ska användas för jämförelser. Förslaget faller helt utanför, så snart det kan bevisas att ändamålen inte nås tillräckligt väl; förslaget kan inte fungera.

I detta fall kan ändamålen innebära t.ex. följande. Om ett av ändamålen är att hantera (besluta) om en lösning inom en generation, så skulle nya metoder som kan bedömas först om några decennier inte behöva utredas. Metoderna uppfyller inte ändamålet om generationsansvar.

Frågan om ändamål är som synes avgörande för avgränsning av vad som är alternativ och inte.

Ändamål och samlad bedömning

En annan koppling är följande. När MKB ska ge underlag för samlad bedömning – gå utanför beslutshuset – ska MKB fånga rimliga och relevanta konsekvenser i förhållande till det samlade projekt som behövs för att nå ändamålen, inte i förhållande

⁵⁴ Ur Förstudien 2001: Ändamålet med Cityspåren är att: redan gjorda investeringar i Mälardalens järnvägsnät ska komma till nytta och ge möjlighet för den påbörjade regionförstoringen att få full effekt, kunna erbjuda en attraktiv spår-buren kollektivtrafik även på längre sikt, förbättra den interregionala och regionala tågtrafiken samt pendeltågstrafiken genom att öka möjligheterna att angöra centrala Stockholm, särskilt söderifrån.

till det valda (alltför begränsade) projektet. Hur stor del av ändamålen som ska nås för att det ska vara tillräckligt brett projekt, är dock en bedömningsfråga. Alla önskemål kan inte alltid uppfyllas samtidigt. Konflikter mellan ändamål diskuterar jag mer nedan.

Andra sätt att nå ändamålen

En tredje koppling till MKB är den formella möjligheten att ställa krav på redovisning av andra sätt att nå ändamålen. Ett exempel är Nord-sydliga förbindelser i Stockholm⁵⁵. Planeringsprocessens uppdrag var ny väg. Andra sätt att främja de bakomliggande ändamålen om minskad trängsel, ökad integration nord/sydområden m.m. kan emellertid vara annat än väg, t.ex. att förbättra kollektivtrafiken, minska transportefterfrågan genom kunskap (ändra beteende), pengar (biltullar) eller regler (förbud mot viss typ av trafik). Länsstyrelsen i Stockholm har ställt ungefär sådant krav på utredning av andra lösningar. Vägverkets arbete med vägutredning gjordes därför i samverkan med Stockholmsberedningens analys av trängselavgifter och Landstingets analyser av förstärkt kollektivtrafik. Notera att andra sätt att nå ändamålen kan ligga utanför aktörens makt – den enda lösning som låg inom Vägverkets mandat är ju vägbyggen.

Krav på andra sätt att nå ändamålen kan alltså väckas av länsstyrelsen⁵⁶. Min bedömning är dock att krav på redovisning kan ställas även av beslutanden. Bestämmelsen kan inte uppfattas exkluderande, så att länsstyrelsens uteblivna agerande skulle låsa resten av processen.

Min slutsats är att om beslutanden finner att sådan utredning behövs, kan kravet väckas och ansökan kan avvisas om komplettering inte görs. Det är mycket som talar för att sådant krav kan leda till omtag – som i Arvikafallet⁵⁷ - eftersom det bör vara en viktig fråga som har varit frånvarande under processen, då beslutanden klassificerar det som annat sätt att nå ändamålen.

Tyngd i avvägningar

En annan typ av funktion hos ändamålen är att de visar motiv för förslaget, visar hur viktigt det är.

Ändamålen ger därmed tyngd i bedömningar av förslagets nytta jämfört med skadan och blir därför en viktig del av den obliga-

⁵⁵ Beslut 2002-03-01 om betydande miljöpåverkan ”Effektivare nord-sydliga förbindelser”.

⁵⁶ MB 6 kap 7 § 3 st: ”När en miljökonsekvensbeskrivning ska redovisa alternativa utformningar enligt andra stycket 4 får länsstyrelsen, inom ramen för samrådsförfarandet, ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.”

⁵⁷ Högsta domstolens avgörande i T 3126-07.

toriska rimlighetsavvägningen⁵⁸. Det påverkar hur stora krav som kan ställas på platsval och teknikval.

Motiv för undantag

Ändamålets tyngd kan också ge motiv för att godta projekt som principiellt är otillåtna, t.ex. som skadar Natura 2000 eller för-
anleder skada av väsentlig betydelse för människors hälsa.

Ändamålen är därmed avgörande för regeringens tillåtlighets-
prövning och slutavvägningar⁵⁹, dvs. de bedömningar som
andra beslutande inte får lov att göra.

Det är i dessa slutbedömningar som regeringens politiska be-
dömning får och ska komma in, dvs. ställningstaganden till
synnerliga skäl m.m. Se avsnitt 1.3.6.

2.1.2 Ändamålen handlar om "varför"

Skilja mellan varför och hur

De bakomliggande syftena är förstas inte självklara eller solkla-
ra, utan kan formuleras på många olika sätt. Många olika
funktioner kan ingå i ändamålen. Alla av sökanden föreslagna
funktioner kanske inte kan godtas som ändamål, utan ska
hamna bland projektmålen istället.

En tumregel är att ändamålen handlar om "varför" medan pro-
jektmålen konkretiserar "hur". Projektmålen är genomförande-
inriktade, operativa och mer detaljerade.

Skillnaden mellan projektmål (hur) och ändamål (varför) kan
klarna med hjälp av ett vägexempel. Ändamål är inte att bygga
en 13 m bred motorväg med viss dragning mellan punkt A och
B. Detta är ju bara "hur", inget "varför". Ändamål för denna väg
kan vara att skapa eller öka transportmöjlighet mellan punk-
terna, att medverka till att klara trängsel någonstans, att
minska olyckor någonstans i systemet, att minska störningar
på annan plats (leda om trafik). Dessa problem eller förväntade
nyttor som ligger bakom ändamålen kan ha olika typer av lös-
ningar (strategier). Vägverket utvecklade en fyrstegsmodell⁶⁰
som stöd bl.a. för att formulera olika strategier för att hantera
problemen, dvs. för att uppnå ändamålen. Beroende på strategi
kan sedan projektmålen formuleras, dvs. hur lösningen ska
genomföras, med detaljer som typ av väg och bredd.

⁵⁸ MB 2 kap 7 §.

⁵⁹ Jämför MB 2 kap 9, 10 §§, 7 kap 29 §, 21 kap 7 §.

⁶⁰ Se exempel på tankekedja

<http://www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-jarnvag/Folja-upp-trafik/Overbelastning/Fyrstegsmodellen--en-del-av-kapacitetsanalysen/>

Tillämpningsexempel är t.ex. planeringen av Nord-sydliga förbindelser i Stockholm⁶¹. Även Götalandsbanans höghastighetståg illustrerar. Planeringen av Götalandsbanan är avbruten, men resonemangen om ändamål har fortfarande relevans som exempel. Ändamålen med höghastighetsbanan var bl.a. att öka miljövänligt resande, att lättare och snabbare åka tåg mellan Stockholm och Göteborg samt komma till stora städer däremellan, att främja regional utveckling, samt att skapa mer plats för tåg på andra spår.

Ändamålen behöver i och för sig preciseras för att vara användbara, t.ex. geografiskt och sektorsvis, men får inte bli så detaljerade att de anger en specifik lösning. Ändamålet ska följaktligen inte helga medlen och de ska givetvis inte heller formuleras baklänges utifrån ett visst projekt, och därmed precisera förutsättningarna så att inga andra alternativ duger.

Risker med att godta projektmål som ändamål

Skulle projektmål godtas som ändamål, så skulle alternativkravet förlora betydelse. För att nå målen finns då kanske bara en enda lösning på problemen. I en sådan situation är det tveksamt om alla funktioner verkligen är ändamål. Handlar det för mycket om "hur" och för litet om "varför", så talar det för att det är projektmål snarare än ändamål. Och då ska de funktionerna inte formellt godtas som motiv för att sortera bort lösningar som "icke-alternativ" eller som argument för tillåtlighet i skarpa avvägningar.

Beslutanden måste fundera på rimliga ändamål

Ändamål kan mot bakgrund av ovanstående inte accepteras okritiskt, eftersom de ger argument för att begränsa lagens krav på t.ex. rimligt bästa plats⁶² och rimligt bästa teknik⁶³ och sänker behovet av alternativ i MKB för jämförelser av bl.a. detta.

Det går alltså inte att utvärdera lagens krav på alternativ och hänsyn utan att läggas fast ändamålen. Beslutandena (domstol och regeringen) kan därför inte undgå att pröva ändamålen. Först när de politiska besluten ligger fast genom lag (som inte strider mot EU-direktiv) kan ändamålen tas för gott.

Alla lagkrav är inte ändamål

Givetvis ska lagars krav uppfyllas. Men att något krav framgår av lag innebär inte att kravet kan fungera som ändamål. Det kan t.ex. visa sig att den bakomliggande uppgiften, syftet som vi vill uppnå, hindras av reglerna i en lag. Då är slutsatsen

⁶¹ Se vägutredning Nord-sydliga förbindelser, där ändamålen dessvärre kallas projektmål..... men tanken syns i alla fall:
http://www.trafikverket.se/PageFiles/18039/Vagutredning_del2_f%C3%B6rbifart_Stockholm.pdf

⁶² MB 2 kap 6 § jämförd med 7 §

⁶³ MB 2 kap 3 § jämförd med 7 §

snarare att lagen ska ändras än att projektet ska uppfylla lagen hellre än det egentliga ändamålet. Det får inte bli ett självändamål att uppfylla lagen....

Vidare är det så att lagkrav handlar ofta om annat än "varför", t.ex. preciseras hur. Sådana lagkrav låser projektmålen, och begränsar så att säga bakvägen vilka alternativ som kan ingå i projektuppdrag, så länge lagen gäller. Blir slutsatsen att sådana hur-krav motverkar det bakomliggande ändamålet så ska givetvis lagkraven (eller förordningar, föreskrifter) ändras.

2.2 Analys av ändamål för slutförvar

2.2.1 Seminarium 2006 om ändamål med slutförvar

Ändamålen för det aktuella projektet har diskuterats på seminarium arrangerat av dåvarande KASAM 2006. I rapport⁶⁴ från seminariet skrev jag:

"Min personliga bedömning av ändamålen är att projektet ska ge ett kärnsäkert förvar inom Sverige samt att upparbetning inte ska ske. Jag bedömer inte att följande kan godtas som ändamål: en lösning inom en generation, med lokal acceptans samt med bruk av metoden KBS3. De sistnämnda är enligt min mening endast projektmål. ---

Motivet att en metod inte kan fullföljas inom en generation skulle med min tolkning av ändamål således inte vara giltigt. Inte heller skulle tekniskt lämplig plats kunna sorteras bort av skälet att där saknades lokal acceptans. Notera att allmänhetens inställning oavsett ändamålets formulering är en del av bedömningen av vad som är lämpligast, dvs. det sista steget i analysen."

2.2.2 Ändamålen har politisk bas

Beskrivningen av ändamålen i MKB⁶⁵ är bred och baseras på internationella eller nationella politiska beslut av Riksdag eller regering. Det är således inget sökanden hittat på själv, utan funktionerna beskrivs i uppdrag av olika slag.

Min utmaning av ändamålet 2006 syftade till debatt, för att få klarlagt om det även framöver finns politiskt stöd för alla funktionerna. Hittills finns inte signaler om att någon del av uppdraget fallit bort.

Detta pekar på det rimliga att sökanden håller fast vid samma uppdrag, som utvecklats under den långa planeringsprocessen.

⁶⁴ KASAM Rapport 2007:1; Slutförvaring av använt kärnbränsle, regelsystem och olika aktörers roller under beslutsprocessen. ISSN 1653-820 X

⁶⁵ MKB Mars 2011 avsnitt 2

Att det finns långsiktiga politiska beslut bakom uppdraget innebär emellertid inte att alla funktionerna automatiskt ska godtas som ändamål i förhållande till dagens lagstiftning. Uppdragets funktioner har inte motiverats som ändamål – frågan var inte så tydlig i tillämpningen före miljöbalken – och miljöbalkens tillämpning har dessutom skärpt synen på alternativ m.m.

Min slutsats är att sökandens tolkning av ändamålen måste kritiskt granskas, trots att den vilar på långvarigt politiskt uppdrag.

2.2.3 Funktioner som uppges som ändamål i MKB 2011

Min uppfattning av funktioner som uppges vara ändamålen baseras på avsnitt 2 i MKB. Min metod för utvärdering är att beskriva ändamålen som påståenden (funktioner som ska nås) med motiv, dvs. varför-därför, och sen notera eventuella strategier som öppnar för precisering av funktionerna eller formulering av projektmål (som inte ger motiv för att utesluta lösningar som icke-alternativ).

Jag finner prioriterat att SSM preciserar delfunktioner och strategier i sin analys av ärendet, för att utveckla argument för/emot acceptans av platsval och metodval.

Övergripande ändamål om långsiktig säkerhet

För vem, mot vad, när då? Projektet ska ta hand om kärnavfall så att:

- hälsa och miljö skyddas,
- mot skadlig verkan av joniserande strålning,
- nu och i framtiden,

därför att det är extremt farligt avfall under mycket lång tid.

Hälsa och miljö innebär? SSM preciserar delvis vad som avses genom sina regler, se avsnitt 1.3.4 om kvalitet.

Skadlig verkan innebär? SSM preciserar genom sina regler, se avsnitt om kvalitet.

Framtid innebär? SSM preciserar även denna funktion genom sina regler, se avsnittet om kvalitet.

Plats

Vilka slags platser ska sökas? Projektet ska:

- givetvis placeras så att övergripande ändamål om säkerhet kan nås, se ovan,
 - finnas inom Sverige,
- därför att det är här avfallet uppstått,
- inte vara i havet,
- därför att det är olämpligt och internationella avtal hindrar det,

Det ger strategin att förvar ska vara i berget.

Utformning

Vilken typ av förvar ska det vara? Projektet ska vara

- ett slutförvar, därför att.....?,

Slutförvar innebär att

- olovlig befattning ska förhindras,
- det inte behövs underhåll eller övervakning,
- xxx.

Det ger strategin att

- säkerhet baseras på passiva barriärer,
- det finns flera barriärer,
- beprövade konstruktionsprinciper används,
- förvaret försluts,
- xxx.

Observera att utformning i form av metodval – KBS-3 – uppges inte vara en del av ändamålet. Frågan om metoder ändå hantearats som om KBS-3 vore en del av ändamålet, tar jag upp i avsnitt 2.1.7.

Tidplan

Vilket tidsperspektiv ska det vara på ställningstagandet? Projektet ska:

- etableras av generationer som dragit nytta av kärnkraften, därför att otillbörliga bördor inte ska läggas på kommande generationer.

Det ger strategin att

- beslut ska tas de närmsta decennierna.

Aktörsmakt

Vilken maktfördelning ska gälla? Projektets tillåtlighet ska

- bedömas av miljödomstol, därför att det klassificeras i lag som miljöfarlig verksamhet som ska expertbedömas (remiss, yttrande m.m.),
- avgöras av regeringen, därför att Riksdagen lagt fast att *politiskt ansvar* ska kunna utkrävas för detta slags prövning,
- medges av berörd kommun, därför att det finns *politiskt löfte* att inte tillämpa lagens ventil i det kommunala vetot⁶⁶.

Det ger strategin att

- plats väljs bort då lokal acceptans saknas.

Lagen⁶⁷ anger klart att det kommunala vetot kan sättas ur spel av regeringen just för lokalisering av slutförvar. Det är således

⁶⁶ MB 17 kap 6 §

⁶⁷ MB 17 kap 6 §

en möjlighet för regeringen att lokalisera slutförvar mot kommuners vilja, men inte en skyldighet. Detta förhållande, att ventilen är frivillig, bör ha betydelse för bedömningen av vetot i ändamålen.

Det politiska löftet att inte nyttja ventilen, utan ge kommunerna makt att avvisa lokaliseringen, har många år på nacken. Undersökningar 1985 ledde till slutsatsen att det inte fanns typiskt sett goda eller dåliga områden utan att de lokala förhållandena avgjorde⁶⁸. I det sammanhanget framfördes att lokaliseringsarbetet måste bygga på lokal acceptans. Det var inte möjligt att genomdriva undersökningar mot lokala protester. Lokal acceptans blev därmed utgångspunkt för den fortsatta lokaliseringsprocessen.

Standard i ändamålen

Standard handlar om utformningen. Verksamhetsutövaren har så att säga bestämt sig för viss typ av anläggning och har inte tänkt sig att överväga andra typer av standard. Vägexempel är återigen bra för att förklara. Standard kan vara vägtyp som t.ex. 13-metersväg, 2+1 väg eller motorväg. Men som jag beskrev ovan är ändamålet att ge viss trafikfunktion, inte att skapa viss standard på väg.

I detta fall finns inte motsvarande resonemang om standard som i vägexemplet, utan det handlar helt enkelt om att få god säkerhet mot strålning, full standard kanske det kan kallas.

Frågan ligger emellertid nära metodval. Standard kunde på så sätt ha tagits som argument för att lägga in KBS-3 bland ändamålen, men det har sökanden som sagt inte gjort.

Men på liknande sätt som standard, kan argument för metodvalet sökas i samma slag av argumentation. Om standard är avgörande för att nå en särskilt utpekad funktion i ändamålen, som ”uppgradering av olycksväg”, kan det bli en del av ändamålen. Viss metod/standard kan alltså inte godtas generellt som ändamål; det måste finnas skäl att lyfta den från projekt-mål till ändamål i just det aktuella fallet.

2.1.4 Principer för utveckling av alternativ

Jag summerar/repeterar först principerna för alternativ och tillämpar sen dessa för plats och metod i följande avsnitt, med utgångspunkt i olika delar av ändamålen.

Icke-alternativ

Bara förslag som uppfyller ändamålen utgör alternativ. Klaras inte ändamålen är det ”icke-alternativ”, som inte ska belasta utredningarna utan sorteras bort från processen. Miljöbalkens

⁶⁸ MKB avsnitt 3.7.1.

lokaliseringsbestämmelse⁶⁹ visar detta tydligt, dvs. för verksamhet ska väljas plats som är lämplig, med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås.

Andra sätt att nå ändamålen

Beskrivning av andra sätt att nå ändamålen kan som sagt, enligt min bedömning, krävas även av beslutanden, dvs. inte enbart av länsstyrelsen.

Bortval och framval med olika modeller

Alternativ, alltså idéer som klarar ändamålen, kan sorteras bort med olika motiv.

Alternativ kan sluta utredas när det klarlagts att det är olämpligt.

Bland de mer eller mindre lämpliga alternativen ska det rimligt bästa väljas. Framval av detta rimligt bästa val kan gå till på olika sätt. Mindre lämpliga alternativ kan sorteras bort löpande, för att fortsätta med de mer lämpliga. Risken är att det i efterhand visar sig att återstående alternativ inte var så bra, varvid ett bortsorterat alternativ kunde varit intressant ändå. Annan urvalsmetod är att dra fram flera alternativ till jämförbar kunskapsnivå. Detta kan dock vara en orimligt kostsamt.

Bevisa val av rimligt bäst

Till sist kvarstår antingen rimligt antal lämpliga alternativ att välja mellan, med mer eller mindre jämförbar beskrivning, eller så finns bara ett lämpligt alternativ kvar.

Om det är rimligt med bara ett alternativ utan jämbördigt förslag att jämföra med, beror i hög grad på motiven för urvalsprocessen.

Jag återkommer nedan till min bedömning av denna urvalsprocess, men eftersom det hänger samman med ändamålen tar jag den frågan först.

2.1.5 Tidplan som ändamål

Tidplaner är enligt min mening normalt projektmål. Men om politiskt uppdrag innebär att viss funktion ska klaras vid en viss tid, och denna funktion kan motiveras i förhållande till övriga delar av ändamålen, så kan enligt min mening tidplan godtas som ändamål.

Exempelvis i planeringen av Citybanan Stockholm godtogs politiska mål⁷⁰ om driftstart som en del av ändamålen. Den allt mer akuta trafiksituationen, en viktig del av ändamålen, un-

⁶⁹ MB 2 kap 6 § 1 st

⁷⁰ Regeringens beslut 2000-12-14, N2000/3899/IRT, om uppdrag till Banverket att planera för utökad spårkapacitet.

derströk vikten av att tidplanen klarades. Det var alltså inte en tidpunkt som var satt och skulle hållas därför att den satt på papper, utan det var ett faktiskt behov som pressade på tiden.

I detta fall är motivet för tidplanen att vår generation ska ta ansvar för baksidan av de nyttor vi åtnjuter, och inte lasta över bördan på kommande generationer. Det är förvisso en hedervärd inställning.

Jag kan respektera att det, i detta speciella fall, ger motiv för att låta tidplanen bli en del av ändamålet, även om det sakligt sett inte finns skäl att ha så bråttom.

Frågan är emellertid om det spelar så stor roll om tiden godtas som ändamål eller ej. Om det leder till en tidplan som innebär konflikt med andra delar av ändamålen, som anses mer väsentliga, bör nämligen tidens prioritet bland ändamålen ifrågasättas. Exempelvis kan övervägas om tiden ensamt kan accepteras som motiv för icke-alternativ eller bortval av alternativ.

Bakom detta ligger farhågan att brådska innebär att inte bästa metod och bästa plats blir lösningen. Med tanke på osäkerheter i beslutande för många tusen år så kanske det bara är akademiskt att prata om ännu bättre plats och metod, om Östhammar och KBS-3 är tillräckligt bra. Men det är en annan fråga.

Tidens prioritet bland ändamålen kan liknas vid situationen med målkonflikter. Exempelvis kan miljömål stå emot varann, där landskapsmål för kulturmiljö exempelvis behöver andra åtgärder än främjande av naturvärden. I sådant fall måste göras ett val mellan målen, eller så får båda jämkas.

Jag drar slutsatsen att, på liknande sätt som för miljömål, kan inte alla delar av ändamålen ges samma tyngd, utan det kan behövas en prioritering.

Det innebär att en lägre prioriterad del av ändamålen inte bör accepteras som ensamt argument för att t.ex. neka utredning av ett förslag som "icke-alternativ" därför att tidplanen inte kan klaras.

Så, även om generationsmålet accepteras som ändamål, bör det inte vara tillräckliga motiv för att klassificera förslag som icke-alternativ eller för att låta bli utredning av olika alternativ så att jämförelser med valda förslaget möjliggörs. Detta är relevant både för val av plats och för metodval.

2.1.6 Platsval med veto i ändamålen

Jag vill inledningsvis påpeka att jag inte är emot lokal acceptans, utan bara resonerar om hur ett sådant ändamål kan påverka möjligheten att dels hantera alternativ på lagligt sätt, dels uppfylla miljöbalkens bevisbörda.

Sannolikt inte mer nytta på annan plats?

Lokaliseringsbestämmelsen⁷¹ jämförd med rimlighetsprincipen⁷² säger att plats ska väljas så att det blir minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Rimlighetsbedömningen jämför nyttan av att välja annan plats med kostnaderna för att identifiera, utvärdera och etablera på annan plats.

Min tolkning av kravet är följande. Om annan plats kan antas ge ringa tillkommande nytta men leder till beaktansvärda kostnader, är det orimligt att begära utredning av fler platser. Platsundersökningar är i detta fall mycket dyra. Om sökanden kan bevisa att det sannolikt inte blir så mycket bättre säkerhet på andra platser än det blir i Östhammar, så skulle med andra ord urvalsprocessen tappa i betydelse.

Jag kan inte bedöma detta tekniska bevisläge. Men min slutsats om granskningsfrågan är att SSM, om myndigheten kan dra slutsatsen att andra platser sannolikt inte ger så mycket bättre säkerhet, kan släppa frågan om ändamålet veto samt processens hantering av platsval.

Möjlig nytta med annan plats?

Skulle bevisläget vara oklart när det gäller Östhammars status som en av de bästa tänkbara, är nästa fråga vilket jämförelseunderlag vi har och om det räcker.

Det kan normalt vara rimligt att ha två platser att jämföra mellan, för att det ska vara möjligt att dra slutsatser om bästa plats enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Vi har två platser.

Skulle SSM finna att Oskarshamn är lämplig, innebär detta enligt min mening att lokaliseringsprocessen kan godtas, även om lokal acceptans inte godtas av SSM som en del av ändamålet.

Inte lämplig plats att jämföra med?

Det säger emellertid inte så mycket om valet av rimligt bästa plats, om jämförelsen görs mellan en lämplig och en olämplig plats.

Om Oskarshamn inte är (tekniskt) lämplig, finns bara en enda plats att välja på. Då ställs verkligen på sin spets om vi har underlag nog för att ta ställning till om Östhammar är rimligt bäst. Och då ställs på sin spets frågan om vetot, som sorterat bort icke-alternativ, har gjort urvalsprocessen orimligt snäv, eller om urvalet trots vetot har identifierat rimligt bästa plats.

Förvisso är jag icke expert, men mitt intryck av motiven för vald plats, sammanfattat i MKB avsnitt 5.2.3.1, är att Oskarshamn

⁷¹ MB 2 kap 6 § 1 st

⁷² MB 2 kap 7 §

egentligen inte ansetts lämplig⁷³. Det står inte så i MKB, men det är mitt intryck som amatör. Jag ställer mig frågan så: om Östhammar faller bort, t.ex. om det inte längre finns lokal acceptans, är det tänkbart att sökanden då vill ha Oskarshamn istället, trots det blöta berget, eller letar man annan plats? Beskrivningen av Oskarshamn i MKBn gör att jag drar – som amatör – slutsatsen att annan plats kommer att sökas, i vart fall utifrån dagens metoder.

Min slutsats är att Oskarshamns lämplighet har avgörande betydelse för bedömningen om det finns tillräckliga bevis för val av rimligt bästa plats. SSM behöver därför, enligt min uppfattning, ta ställning till Oskarshamns principiella lämplighet, trots att platsen inte ska tillåtlighetsprövas.

Skulle SSM finna att Oskarshamn inte uppfyller kraven på säkerhet, dvs. inte är lämplig, blir bevissituationen som sagt var svår för sökanden. Då behöver styrkas att det är rimligt med bara ett förslag, därför att urvalsprocessen har utförts så att den kan antas leda fram till rimligt bäst förslag.

Godtagbar urvalsprocess för att nöja sig med en plats?

Med tanke på att lokal acceptans, på motsvarande sätt som tidplanen, uppenbart kan ifrågasättas som ändamål och i vart fall som ensamt argument för icke-alternativ, kan det vara bekymmersamt att visa att urvalsprocessen duger för att acceptera en plats.

Sådan kritik mot lokaliseringsprocessen är allvarlig. Eftersom nya alternativ inte alltid kan komma in i prövningsprocessen genom komplettering⁷⁴, kan behov av bättre jämförelse för att styrka rimligt bästa plats leda till stora omtag i lokaliseringsprocessen, med ny MKB och ny ansökan. Givetvis kan alla relevanta underlag åter användas, men samråden behöver tas om. Antagligen kan samråden göras enklare, men det handlar ändå om många års fördröjning för att möjliggöra undersökningar på fler platser.

Men har vetot påverkat urvalet så att processen inte har fungerat tillräckligt väl? Uppenbart har vetot styrt urvalsprocessen genom att tänkbart lämpliga platser har valts bort. Viktigare är dock om vetot har hindrat tillräckligt brett "inval" av tänkbart lämpliga platser, genom att undersöka bara där det finns en positiv attityd.

Positiv inställning synes inte ha avgjort "inval" istället för tekniska förhållanden. Beskrivningen i MKB avsnitt 3.7 anger att

⁷³ Vattenförande sprickors betydelse för långsiktig säkerhet, se MKB avsnitt 5.2.3.1 referens 5-6.

⁷⁴ Arvikafallet, Högsta domstolens avgörande i T 3126-07.

bergets egenskaper har avgjort inval, inte kommuners positiva inställning.

Jag har inte kontrollerat bakomliggande underlag och kan inte avgöra om uttalandet i MKB är delvis missvisande. Frågan är dock av betydelse. Min bedömning är att med "inval" av tekniska skäl och bortval på grund av vetot, bör urvalsprocessen kunna godtas även om vetot inte godtas som en del av ändamålet.

Tidplanen kan inte anses så prioriterad som ändamål – om den ens godtas som ändamål – att det skulle hindra omtag om det behövs för att bevisa val av bästa plats.

2.1.7 Metodval i förhållande till ändamålen och hänsynkrav

Metoden KBS-3 uppges i MKB inte vara en del av ändamålen. Frågan är om metoder i processen ändå hanterats som om KBS-3 vore det. Jag uppfattar att bruket av tidplan som ändamål innebär att KBS-3 hanterats som om metoden i sig vore ett ändamål. Det minskar trycket på utvärdering av KBS-3, vilket inte är lagstiftarens avsikt. Metodvalet är ett av de basala kraven i miljöbalken.

Metodval har under MKB-processen diskuterats när det gäller klassificeringen, dvs. om annan metod än KBS-3 ska betraktas som alternativ utformning eller som helt andra sätt att nå ändamålen. Sökandens inställning har varit att utformningsvarianter handlar om olika lägen för KBS-3 och inte övriga typer av lösningar.

Jag finner inte att detta är en avgörande fråga, klassificering som utformning eller inte, eftersom beslutanden kan kräva det underlag som behövs för sin bedömning. Jag kan som nämntes innan, inte se att bestämmelsen om länsstyrelsens rätt att kräva utredning i MKB av andra sätt att nå ändamålen, skulle exkludera beslutanden från möjligheten.

Frågan ska snarare ställas så, om det finns tillräckligt underlag om andra metoder/utformningar för att ta ställning till om KBS-3 är rimligt bästa val.

I det korta perspektivet kan jag, som amatör, tycka att det verkar tydligt att övriga metoder/utformningar inte kan lösa uppgiften. Men om tidplan inte godtas som ändamål, så är det aktuella kunskapsläget med tillhörande behov av lång forskning om andra metoder, inte tillräckligt argument för att stryka de omogna förslagen som "icke-alternativ". Det fordras i så fall tekniska argument för att det sannolikt inte heller kommer att i framtiden kunna bevisas bli bättre än KBS-3.

Jag uppfattar beskrivningen i MKB så, att sökanden bedömer att det är på detta sätt, dvs. inte ens många års forskning skul-

le peka på lämplighet av metodbyte. *För SSM bör det vara en viktig analys, inför ställningstagandet om jämförelsen mellan metoder bevisar att KBS-3 är rimligt bäst. Som amatör kan jag inte bedöma detta alls. Jag kan bara ta ställning i frågan att tidplan inte bör godtas som starkt argument för att släppa förslagen redan nu.*

./.

Bilaga – utdrag ur rättsfall m.m.

1. EU-praxis om samlad bedömning

Fördragsbrott att inte göra MKB som täcker

1.1. Crystal Palace Park - Alla steg i beslutskedjan (C290-03)

Fritidscenter i Crystal Palace Park. Tillståndsprocess i flera etapper, ett huvudsakligt beslut och fler verkställande som inte kan överskrida de parametrar som tidigare fastställts. Myndigheten skyldig bedöma projektets inverkan på miljön även efter tillstånd om grundprojektering. MKB ska ha en "allomfattande karaktär och omfatta projektets samtliga punkter som ännu inte har bedömts eller som behöver bedömas på nytt"

1.2. Katalonien järnväg - Alla delar av salamin (C227/01)

Järnvägsprojekt 3,2 km mellan två grannorter, ingen MKB. MEN projektet del av 251 km mellan Valencia och Tarragona, som är en del av "Medelhavskorridoren". Om Spaniens argument godtas, skulle direktivet riskera att i väsentlig omfattning förlora sin ändamålsenliga verkan, eftersom det då är tillräckligt att myndigheterna delar upp ett projekt som avser en lång sträcka i flera mindre delar för att inte behöva tillämpa bestämmelserna på vare sig projektet i dess helhet eller delsträckorna till följd av uppdelningen.

2. Svensk praxis om samlad bedömning

2.1. Malmös Citytunnel MÖD M 487-04.

Projektet delades i flera ärenden. Hur bedöma vatten + miljö & övrigt samlat? "En uppdelning av detta slag strider ... mot ett av miljöbalkens grundläggande syften att det skall göras en samordnad prövning av samtliga störningar från en verksamhet". Avvisades – omstart med en samlad ansökan.

2.2. Stockholms Citybana. MÖD M 8597-06, HD Ö2162-07

Blir ansökan för begränsad kan den avvisas av det skälet. Huvudtunnel och arbets/säkerhetstunnlar prövas var för sig. Arbetstunnel till centralen, endast grundvattenbortledning i ansökan. Tunneldrivning och drift skulle prövas enligt plan- och bygglagen (ändring av detaljplaner samt bygglov). Störningar av byggandet som buller, sprängning, hade redan bedömts i samråd med tillsynsmyndigheten.

MÖD: Ansökans upplägg och dess MKB så begränsade, att det inte är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt göra miljöprövning. Avvisas.

2.3. Stockholms Citybana MÖD 2010:9

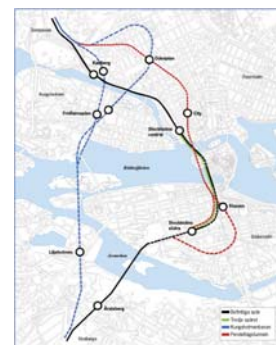
MKB ska ta upp alla slags effekter, oavsett ansökans avgränsning. Bortledande av grundvatten norra delen. MÖD har funnit det rättsligt möjligt och motiverat att, villkorsreglera buller, vibrationer och utsläpp till vatten, dvs. störningar som utgör följdverksamhet till den sökta verksamheten men som inte omfattas av ansökan.

3. Svensk tillämpning av ändamål

3.1 Utanför ändamålen inga alternativ Citybanan Reg M2004/1203/F/M

Ändamål att främja kollektivtrafik (med viss omfattning), vilket förutsätter byten på centralen. Icke-alternativ ska inte belasta MKB-utredandet, de ska avgränsas bort. Motiven för detta ska finnas i MKB-dokumentet. Förstudien var beslutsskede i detta fall och info med i alla MKB därefter.

Regeringens tillåtlighetsprövning gjordes på ett alternativ – regeringen och remissinstanserna godtog att linjer utanför T-centralen var *icke-alternativ*.



3.2 Ändamålet var inte att spränga, Orust M 3686-03

Bergigt område detaljplanerades för industri. Berget skulle sprängas bort. Lst sa till kn att söka täktillstånd.

MÖD: ”Det primära syftet med det planerade uttaget var att bereda plats för ett industriområde.” Därmed inte täktverksamhet. Behövdes inte ansökan om täkt.

3.3 Ändamålet var inte markavvattning MD Växjö 18 juni 2010 M 718-10

X ville anlägga dike i sankmark vid sjö och använda massorna för gångväg över sankmarken, så turister i hans verksamhet kunde komma ut till sjön och fiska.

Lst sa nej pga förbudet mot markavvattning. MD återförvisar. Ändamålet avgör. Inte avvattna utan möjliggöra lättillgänglig gångväg. Ansökan avser schaktning och fyllning i vattenområde. (evt prövningspliktig vattenverksamhet och evt samråd 12:6)

4. Svensk tillämpning av alternativ

4.1 Miniminivå för alternativ Arvika HD T 3126-07

Minsta kravnivå på alternativ, att sökanden redogör för olika möjligheter eller, om möjligheter saknas, anger grund för att alternativ inte finns och, när möjligheter väljs bort, motiverar varför alternativ inte följts upp.

Detta är en processförutsättning. ”Det bör sällan vara möjligt att under handläggningen läka väsentliga initiala brister som att det i väsentliga delar saknas alternativ.”

4.2 Alternativ lokalisering för att klara bevisbördan. MÖD M5558-03

Småbåtshamn, ön Böckern i Tanums kommun. Ekologiskt känsliga vatten, ålgräsäng. Beaktansvärd risk för värdefulla grundområden.

Ändamålet, att skapa båtplatser, bör vid denna kust i första hand uppnås genom att redan muddrade områden tas i anspråk.

Sökanden har inte bevisat att det saknas alternativ som innebär mindre intrång för miljön. Sökanden har inte utrett samlokalisering med andra.

Inte bevisat att det saknas alternativ med mindre intrång för miljön. Inte bevisat rimligt ”bästa plats”. Tillstånd nekas.

4.3 Begränsa inte sökandet till en kommun MÖD 2009-03-05 M 294-08

Vindkraft Skottarevet - gruppstation 30 verk i Kattegatt. MD tillstånd.

MÖD oeniga men upphäver tillståndet. Valda alternativet är viktigt lek-område för torsken. Beaktansvärd risk: torskbeståndet i Kattegatt är hotat. Då inte acceptabelt att begränsa lokaliseringssökandet till en kommun. (Antyder att landskapsbild borde värderats ner och annat alt valts)

Se även MÖD 2005:66, MÖD 2001:38, MÖD 2002:7

4.4 Ibland räcker en kommun MÖD 2009-06-16 i M 7051-07

Riksintressant vindkraft 24 verk Tolvmansstegen, Strömstad.

MD "ligger det i sakens natur att det alltid finns ett flertal alternativ, bättre eller sämre". Om vindkraften ska byggas ut i den omfattning som riksdagen beslutat ska många vindkraftverk byggas runt om i landet. "Kraven på redovisning av alternativa lokaliseringar bör därför hållas på en rimlig nivå". Att företaget begränsat sig till Strömstads kommun är godtagbart.

MÖD Bolaget har redovisat ett antal alternativa lokaliseringar inom kommunen, och då funnit att det inte finns någon alternativ plats där en anläggning av den sökta storleken skulle kunna uppföras. Anläggningen skulle få delas upp i flera mindre etableringar, vilket totalt sett skulle innebära ett större intrång. Naturskönt och orört men inte "skyddat". Med samhällets mål för vindkraften i landet som helhet, kommer ett stort antal lämpliga platser att behöva tas i anspråk för utbyggnad. Lokaliseringsutredningen godtas.

4.5 Alternativ lokalisering – olika syn Nynäshamn MÖD 2010-12-22 M 10319-09

Containerhamn Nynäshamn istället för samlokalisering i Frihamnen Stockholm?

Stockholms Hamn har utrett alternativ lokalisering till 8 befintliga hamnar mellan Gävle och Göteborg, men avfärdat dem pga bristande kapacitet (ta emot stora fartyg) Argument mot annan lokalisering än Norvik i Nynäshamn var att annan äger mark.

MD: Närmare jämförelse saknas av direkta och indirekta konsekvenser. Andra hamnar har utbyggd järnväg och motorväg. Utredningen redovisar inte vart godset ska efter lossning. Utredningen stödjer inte sökandens påståenden om god väg och järnväg i Nynäshamn. Synpunkter och utredningar har bemötts mycket svävande eller inte alls. Utredningen talar med styrka för att det finns alternativa platser som innebär mindre intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön. Inte heller har gjorts någon mer preciserad samhällsekonomisk analys utan endast allmänna uttalanden om att Norvik ligger i en tillväxtsregion. Ansökan avslås i sin helhet.

MÖD godtog alternativutredningen och lämnade tillstånd.