

2021-03-23 Komm2021/00235 /M 1992:A

Regeringen Miljödepartementet

Slutförvaret för använt kärnbränsle ska prövas i skilda rättsprocesser enligt två olika lagar

Av bestämmelserna i miljöbalken och kärntekniklagen framgår att det är förbjudet att uppföra och driva slutförvarsanläggningen utan tillstånd, utfärdade dels enligt miljöbalken, dels enligt kärntekniklagen. Bestämmelserna innebär alltså att det krävs två separata tillstånd för att få inneha och driva slutförvaret för använt kärnbränsle beslutade enligt skilda processer i två skilda lagar.

Fråga om tillstånd enligt kärntekniklagen prövas av regeringen.

Fråga om tillstånd enligt miljöbalken prövas av mark- och miljödomstolen. För vissa nya anläggningar och verksamheter gäller att regeringen, enligt 17 kap. 1 § miljöbalken, ska pröva tillåtligheten av dessa innan tillståndsansökan prövas. Regeringens tillåtlighetsprövning utgör en naturlig del av prövningskedjan enligt miljöbalken.

Regeringen ska alltså innan mark- och miljödomstolens tillståndsprövning enligt miljöbalken pröva tillåtligheten av slutförvarsanläggningen. Om regeringen finner att en verksamhet är tillåtlig får miljödomstolen i princip inte neka tillstånd. Regeringen får också besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen.

Det bör i sammanhanget observeras att regeringen som huvudregel får tillåta slutförvaret endast om kommunfullmäktige i den kommun där anläggningen (inkapslingsanläggningen och slutförvaret) ska ligga har tillstyrkt detta.

Rättsprocessen

<u>Miljöbalken</u>	<u>Kärntekniklagen</u>	<u>Plan- och bygglagen</u>
Sökanden upprättar och lämnar in ansökan till mark- och <u>miljödomstolen</u>	Sökanden upprättar och lämnar in ansökan till <u>Strålsäkerhetsmyndigheten</u>	Planärendet aktualiseras i <u>kommunen</u>
<u>Domstolen</u> bereder ärendet håller huvudförhandling prövar enligt miljöbalken lämnar yttrande till regeringen	<u>Myndigheten - SSM</u> bereder ärendet inhämtar yttranden prövar enligt kärntekniklagen lämnar yttrande till regeringen.	<u>Upprättar detaljplan</u> enligt plan- och bygglagen
<u>Kommunfullmäktige</u> tillstyrker	<u>Regeringen</u> beviljar tillstånd enligt kärntekniklagen	Kommunfullmäktige <u>antar detaljplanen</u>
<u>Regeringen</u> ger tillåtlighet enligt miljöbalken och överlämnar ärendet till mark- och miljödomstolen	<u>Strålsäkerhetsmyndigheten</u> beslutar om villkor enligt kärntekniklagen	Sökande <u>ansöker om bygglov</u>
Miljödomstolen håller ny huvudförhandling och beslutar om villkor enligt miljöbalken		<u>Kommunen beviljar bygglov</u>

Regeringens tillåtlighetsprövning

Tillåtligheten ska prövas innan tillståndsansökan prövas

Det anges uttryckligen i miljöbalken (17 kap 1§) att det ska vara fråga om *nya verksamheter* som *obligatoriskt* ska prövas av regeringen. De anläggningar och verksamheter det är frågan om anges i paragrafen¹. Bland dessa finns angivet ”*anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet*”. Således tillhör *inkapslingsanläggningen och slutförvaret för använt kärnbränsle* de anläggningar som *obligatoriskt ska tillåtlighetsprövas av regeringen*. Även om uppräkningslistan anger att det är anläggningen som ska prövas så följer det av paragrafens inledning att prövningen även ska avse verksamheten som sådan.

Prövningsplikten gäller viktiga samhällsintressen

Gemensamt för de verksamheter som omfattas av regeringens obligatoriska prövningsplikt är att de utgör viktiga samhällsintressen som bör lösas utifrån ett nationellt perspektiv samtidigt som de riskerar att skada människors hälsa, medför stor omgivningspåverkan eller stora

¹ Anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen, anläggningar för att bryta ämnen som kan användas för framställning av kärnbränsle, allmänna farleder, och geologisk lagring av koldioxid, om verksamheten inte avser lagring för forskningsändamål av mindre än 100 000 ton koldioxid.

ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.² Konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att den bästa lösningen ska kunna nås.

Ofta kan enskilda intressen ställas mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra. Prövningen måste utformas så att en så allsidig sammanvägning som möjligt av olika hänsyn kan åstadkommas.³

De bedömningar som ska göras omfattar ytterst politiska ställningstaganden där det framstår som naturligt att regeringen har det avgörande inflytandet över huruvida verksamheten ska få komma till stånd eller inte.⁴ Tillåtlighetsprövningen ger regeringen ett långtgående utrymme när det gäller att styra verksamheten i den riktning som är önskvärd från närings-, energi-, arbetsmarknads-, klimat- och regionalpolitiska utgångspunkter.

Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för miljödomstolen

I samband med prövningen kan regeringen besluta om särskilda villkor för att tillgodose även allmänna intressen.⁵ Regeringens beslut är i princip bindande för mark- och miljödomstolen. Denna kan alltså inte avslå en ansökan om tillstånd till en verksamhet som regeringen vid prövning enligt 17 kap. funnit tillåtlig. Skulle emellertid domstolen finna att regeringen gjort något formellt fel vid handläggningen kan domstolen inte anses vara skyldig att utfärda ett tillstånd.

Genom initiativ i försvarsutskottet kan riksdagen inte tvinga fram ett beslut av regeringen om tillåtlighet enligt miljöbalken

Rättskipningens självständighet

Som framgått ovan utgör regeringens tillåtlighetsprövning en naturlig del av prövningskedjan enligt miljöbalken – alltså en del i en pågående rättsprocess.

Enligt regeringsformen⁶ får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

Rättskipningsuppgifter får enligt 11 kap 4 § inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Ett initiativ av försvarsutskottet eller riksdagen som påverkar tillåtlighetsprövningen skulle alltså bryta mot grundlagen.

Kan regeringen under en pågående tillåtlighetsprövning av ansökan på eget initiativ (ex officio) bryta ut prövningen av en möjlighet att utöka kapaciteten i Clab?

² Prop. 1997/98:45 s. 215.

³ Prop. 1997/98:45 s. 437.

⁴ Se Stefan Rubensson, Miljöbalken, del 3, s. 145.

⁵ Jfr 17 kap. 7 § miljöbalken.

⁶ 11kap 3 § regeringsformen

Tillståndsprövningen av ansökan enligt miljöbalken gäller ett samordnat system för hantering av använt kärnbränsle i Sverige (kumulation). En utökad kapacitet i Clab ingår som en del i det samordnade systemet för slutförvaringen av använt kärnbränsle. En ansökan om tillstånd att utöka kapaciteten i Clab har också lämnats in enligt kärntekniklagen och ligger på regeringens bord för prövning om tillstånd.

SKB har tidigare tillstånd av Koncessionsnämnden för miljöskydd enligt miljöbalken och av regeringen enligt kärntekniklagen att inneha Clab och driva lagret med en sammanlagd omfattning av 8 000 ton använt kärnbränsle och hårdkomponenter. Men behöver nu öka lagerkapaciteten till 11 000 ton.

Mark- och miljödomstolen kan besluta om kumulation efter yrkande av part eller ex officio. Mål och ärenden som har förenats och handläggs gemensamt, får särskiljas när det finns skäl för det.⁷ Frågan om en utökad lagring av använt kärnbränsle i Clab skulle således när som helst kunna beslutas av mark- och miljödomstolen oberoende av ansökan om kumulation. Men nu ligger ärendet hos regeringen i ett ärende om tillåtlighet enligt balken och (ännu) inte på mark- och miljödomstolens bord i frågan om tillstånd.

Clab är, till skillnad från de andra delarna i slutförvarssystemet, heller ingen ny anläggning, som kräver regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken. Oskarshamns kommun har mot den bakgrunden heller ingen vetorätt enligt 17 kap. 6 § miljöbalken.

Frågan gäller om regeringen, under den pågående tillåtlighetsprövningen av ansökan, ex officio kan bryta ut prövningen av ansökan om att utöka kapaciteten i Clab enligt miljöbalken och överlämna ärendet till domstolen för beslut. Att enligt kärntekniklagen besluta om utökad kapacitet borde inte vara något legalt problem.

Clab är inte en ny anläggning. Mot den bakgrunden har Oskarshamns kommun ingen vetorätt enligt 17 kap. 6 § miljöbalken när det gäller utökad lagring av bränslet i Clab. Däremot har kommunen vetorätt när det gäller den planerade inkapslingsanläggningen som kommer att sammanbyggas med Clab. Kommunen har i yttrande till regeringen sagt ja till det samordnade systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle. Kommunens beslut den 11 juni 2018 om tillstyrkan avsåg endast ombyggnaden av Clab till Clink.

Av beslutet framgår inte att man avsett att denna tillstyrkan skedde under förutsättning av att de andra delarna av ansökan skulle få tillåtlighet samtidigt. Kommunen angav att ”man i yttrandena varit mycket tydlig med att Oskarshamns kommun anser att det är angeläget att slutförvarsfrågan får en snar lösning och att man inte får betrakta mellanlagret i Clab som en långsiktigt hållbar lösning”.

Utgångspunkten, när det gäller prövningen av Clab beträffande verksamhetens miljöpåverkan, är att tillåtlighetsprövningen måste göras minst lika omfattande som när ansökan tillståndsprövades. Frågan måste vara utredd så att det finns ett tillräckligt underlag, varpå ett välgrundat beslut kan tas. Ledstjärnan i miljöbalken är målparagrafen om hållbar utveckling i miljöbalken.⁸

Mål kan i domstol, som nämnts ovan, handläggas i samma rättegång om de bygger på väsentligen samma eller likartade grunder. Rätten kan särskilja mål som lagts samman om det

⁷ 3 kap 1a§ lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

⁸ Miljöbalken 1 kap 1 §

är fördelaktigt för sakens eller sakernas avgörande. Ett sådant beslut kan inte överklagas särskilt. Bara på den grunden att rättegången i övrigt onödigtvis försenas.⁹

Saken blir inte annorlunda för att det är fråga om regeringens tillåtlighetsprövning. *Anser regeringen således att det är till nytta för saken att det ena beslutet tas före det andra kan regeringen särskilja de olika frågorna.* Att klaga på ett sådant beslut till Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) torde inte vara framgångsrikt då ett processuellt avgörande - som det är fråga om här - inte är ett avgörande i sak, och därför inte träffar partens civila rättigheter. Skulle dock regeringens beslut på något sätt - obekant hur - träffa partens civila rättigheter kan denne överklaga till HFD som kan pröva överklagandet i sak.

Att undvika att mellanlagret i Oskarshamn blir överfullt har ett starkt allmänintresse. Ur risksynpunkt är det klart fördelaktigt att kunna samla kärnbränslet i mellanlagret i stället för vid kärnkraftverken. Regeringens tillåtlighetsprövning är en mekanism i miljöbalken som är avsedd bland annat för sådana situationer. Att lagstiftaren valt att inte närmare reglera hur regeringens tillåtlighetsprövning ska ske, är en del av en prövningsordning som är tänkt att underlätta för sådana situationer.

Även om regeringen ska pröva enligt samma materiella regler som domstolarna har, har regeringen anförtrots viktiga befogenheter i miljöbalken – som bland annat kommer till uttryck i slutavvägningsreglerna i balkens andra kapitel¹⁰ och regeringens möjlighet enligt 17 kap. 6 § andra stycket att helt åsidosätta kommunens beslut om att avstyrka tillåtlighet för bland annat mellanlager för kärnavfall om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget. Lagstiftningens konstruktion talar därför även för att regeringen i vissa fall även ska kunna särskilja mellan verksamheter i tillåtlighetsprövningen, och besluta om tillåtligheten i separata beslut.

Rättsordningen är sammanfattningsvis alltså öppen för att prövningsinstansen på eget initiativ särskiljer på mål, utom när det är uppenbart att det skulle medföra negativa följdverkningar för parterna – i detta fall SKB.

Enligt Kärnavfallsrådets uppfattning kan således regeringen besluta det ena framför det andra under förutsättning att saken är tillräckligt utredd. Att så är fallet styrks av att mark- och miljödomstolen i sitt yttrande till regeringen 2018 tillstyrkte utvecklingen av Clab samt att den sammanfördes med inkapslingsanläggningen, Clink, i enlighet med Svensk kärnbränslehantering AB:s ansökan.

Beredning av ärendet

Ärendet har beretts av Kärnavfallsrådets sakkunnige Ingvar Persson. Beslut i ärendet har fattats av Kärnavfallsrådets ordförande Carl-Reinhold Bråkenhielm.

Carl-Reinhold Bråkenhielm
Ordförande Kärnavfallsrådet

⁹ Prop. 2016/17:95; författningskommentar till 1 a § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar

¹⁰ Miljöbalken 2 kap 9-10§§