

Regeringskansliet
Miljödepartementet

YTTRANDE

M2018/00217 och M2018/00221; Svensk Kärnbränslehantering AB, angående ansökan om tillstånd enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall

1. SKB:s inställning

Det är positivt att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena med beaktande av risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. SKB har motsätter sig dock starkt att frågan om utökad lagring i Clab hanteras i ett separat beslut. SKB anser tvärtom att ett samlat beslut om hela slutförvarssystemet krävs för att säkerställa att ett tillstånd om utökad lagring i Clab finns på plats innan lagret blir fullt. En hantering enligt Miljödepartementets remiss innebär sannolikt en ökad risk för produktionsbortfall på kärnkraftverken.

SKB menar att en separat hantering av Clab saknar stöd i förvaltningslagen samt att det skulle medföra betydande tillkommande processuella risker som kan hindra mark- och miljödomstolen att hantera målet. I det aktuella ärendet om Cementa i Slite kunde tillstånd exempelvis inte meddelas, då domstolen ansåg att det saknades underlag. SKB kan riskera samma utfall om regeringen i sitt delbeslut gör en avgränsning av SKB:s ansökan som domstolen i den efterföljande prövningen inte kan godta. Clabyrkandet har nämligen aldrig varit avsett att hanteras separat eller stå på egna ben. Om domstolen i den efterföljande prövningen skulle anse att frågan om utökad lagring i Clab inte kan avgöras, blir konsekvensen en omfattande elbrist i Sverige.

SKB har också största respekt för Oskarshamns kommun som på frivillig basis tagit ett nationellt ansvar för det använda kärnbränslet i 35 år. Kommunen motsätter sig en utökad lagring i Clab om inte ett slutförvar tillåts samtidigt. Det ligger ett ansvar på Miljödepartementet att handlägga SKB:s ärenden på ett sätt som inte äventyrar förutsättningarna för Östhammars och Oskarshamns kommuners fortsatta medverkan och medgivande vad gäller hela slutförvarssystemet.

2. Inledning

Miljödepartementet har i remiss 2021-06-20 berett Svensk Kärnbränslehantering AB ("SKB") tillfälle att lämna synpunkter på att frågan om utökad mellanlagring i Clab fattas i ett separat beslut.

De ärenden som är föremål för Miljödepartementets handläggning avser tillåtighets- och tillståndsprövning av de anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall. Det är fråga om tre anläggningar; dels att utöka lagringen vid Clab i Oskarshamns kommun, dels att vid Clab uppföra en enhet för inkapsling av använt kärnbränsle varefter Clab och inkapslingsenheten ska drivas som en integrerad anläggning Clink, dels ock att i Forsmark i Östhammars kommun uppföra och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle och kärnavfall (Kärnbränsleförvaret).

I remissen anger Miljödepartementet att skälet för att bryta ut den del av ärendet som avser utökad lagring i Clab är att det annars finns en betydande risk för att det inte kommer att finnas ett lagakraftvunnet tillstånd på plats innan lagret blir fullt. Remissen rör uteslutande den del av ärendena som avser utökad lagring i Clab. De andra delarna av ärendena, om Clink och Kärnbränsleförvaret, nämns inte i remissen.

I detta yttrande lämnar SKB synpunkter på remissen. SKB kommenterar också vad några remissinstanser anfört i yttranden över remissen.

3. Allmänna utgångspunkter

SKB sätter värde på att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena så att risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel undviks. Sådant bortfall blir en följd av att lagret av använt kärnbränsle i Clab når nu tillståndsgiven mängd, vilket inträffar slutet av år 2023. SKB behöver alltså dessförinnan ha fått verkställbara tillstånd enligt miljöbalken och kärntekniklagen att öka lagringskapaciteten i Clab.

Det torde vara ytterst ovanligt att Miljödepartementet bryter ut en del av ett ärende om tillåtlighet enligt miljöbalken för separat avgörande. En sådan åtgärd bör, enligt SKB:s uppfattning, övervägas endast om det kan ske utan att äventyra rättssäkerheten och först om inga andra rimliga alternativ står till buds. I remissen redovisas inga rättssäkerhetsaspekter och inte heller några alternativ.

Miljödepartementet ingår i Regeringskansliet. Enligt myndighetsregistret (www.myndighetsregistret.scb.se) utgör Regeringskansliet en statlig förvaltningsmyndighet och på regeringens hemsida beskrivs Regeringskansliet som en förvaltningsmyndighet under regeringen. Enligt bilaga till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet utgör frågor om prövning av miljöfarlig verksamhet och kärnteknisk verksamhet förvaltningsärenden hos Miljödepartementet/Regeringskansliet. Vid Miljödepartementets handläggning av sådana ärenden har undantag från förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser inte gjorts. Det innebär att Miljödepartementets handläggning av SKB:s ansökningar ska ske med tillämpning av förvaltningslagen. Förvaltningslagen syftar bl.a. till att effektivisera förvaltningsmyndigheters arbete med ärendehandläggning och att stärka allmänhetens förtroende för förvaltningsmyndigheterna. Enligt 9 § 1 st förvaltningslagen ska ett ärende ”handläggas så snabbt, enkelt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts”.

I detta sammanhang kan noteras att riksdagen i ett tillkännagivande den 22 april 2021 uppmanat regeringen att skyndsamt vidta nödvändiga åtgärder för att trygga en säker hantering av använt kärnbränsle på lång och kort sikt (Betänkande 2002/21:FöU10).

SKB har som sökande berättigade förväntningar på att de åtgärder som Miljödepartementet vidtar ingår som led i en snabb, enkel, kostnadseffektiv och rättssäker ärendehandläggning.

SKB anser att Miljödepartementet inte har redovisat några godtagbara skäl för ett separat beslut om Clab och att förslaget inte har stöd i förvaltningslagen. SKB utvecklar nedan skälen för sin inställning.

4. SKB:s ansökan

SKB:s ansökan enligt miljöbalken avser samtliga anläggningar i det sammanhängande systemet för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Kort före ansökans ingivande hade riksdagen genomfört ändringar i miljöbalkens forumregler för att möjliggöra en sammanhållen och samlad tillståndsprövning av anläggningarna trots att de kunde komma att vara lokaliserade i olika domsområden. I regeringens lagförslag till riksdagen (prop. 2008/09:76) framhöll det föredragande statsrådet (dåvarande chefen för Miljödepartementet) att en sammanhållen prövning av anläggningarna var önskvärd och skulle innebära förenklingar och tidsvinster för sökanden, förenklingar för och förbättrat resursutnyttjande av rättsväsendet samt förbättrade möjligheter för myndigheter och allmänhet att överblicka och följa processen jämfört med en uppdelad prövning.

Yrkandet om utökad lagring i Clab gjordes som ett tilläggsyrkande 2015, det vill säga fyra år efter det att ansökan givits in till mark- och miljödomstolen. Skälet för tilläggsyrkandet var att domstolens beredning av målet hade dragit ut på tiden och att SKB såg en risk för att lagret i Clab skulle bli fullt innan inkapslingen och Kärnbränsleförvaret kunde tas i drift.

SKB har konsekvent anfört att tilläggsyrkandet om utökad lagring i Clab ska ses som en integrerad del av tillståndsprövningen enligt miljöbalken av anläggningarna i det sammanhängande systemet med lagring, inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Yrkandet om utökad lagring i Clab har alltså aldrig varit avsett att fungera som en fristående ansökan som resulterar i ett grundtillstånd enligt miljöbalken som ska ”stå på egna ben”. Inte heller vid mark- och miljödomstolens huvudförhandling diskuterades frågan om hur ett tillstånd enbart till utökad lagring i Clab skulle utformas och avgränsas i förhållande till SKB:s ansökan i övrigt. Domstolen har inte heller berört frågan i sitt yttrande till regeringen.

5. Miljödepartementets handläggning och underlaget för regeringens beslut

Mark- och miljödomstolen har i sitt yttrande till regeringen tillstyrkt att miljökonsekvensbeskrivningen godkänns. Domstolen har efterfrågat kompletterande underlag när det gäller avgränsning av verksamhetsområden och, i vissa specifika avseenden, kapselns skyddsförmåga på lång sikt. Domstolen har också efterlyst en tydligare lagreglering av sistahandsansvaret för kärnavfall efter förslutning av Kärnbränsleförvaret. I övriga avseenden har domstolen, med utförlig motivering, ansett att den sökta verksamheten är tillåtlig enligt miljöbalken.

SKB har hos Miljödepartementet tillfört det kompletterande underlag som domstolen efterfrågat och underlaget har kungjorts och varit föremål för skriftväxling. När det gäller kapselns skyddsförmåga utgjordes stora delar av kompletteringen av underlag som SKB hade planerat att redovisa i ett senare skede av den stegvisa prövningen enligt kärntekniklagen.

Genom ändringar i lagstiftningen har sistahandsansvaret för slutförvarat kärnavfall förtydligats.

Som led i Miljödepartementets handläggning har, därutöver, ett kompletterande ESBO-samråd genomförts och utfallet har redovisats till Miljödepartementet.

Som ytterligare moment i Miljödepartementets handläggning har vissa frågor hänförliga till FUD-processen tillförts ärendena som en del av prövningsunderlaget. Det gäller de s.k. LOT-försöken vilka planerats och genomförts i Äspölaboratoriet för att belysa vissa forskningsrelaterade frågor hänförliga till bentonitbufferten, men där vissa remissinstanser ansett sig kunna dra för tillåtligheten avgörande slutsatser kopplat till kapselns skyddsförmåga. FUD-processen är ett formaliserat förfarande enligt kärntekniklagen och innebär att SKB under lång tid framöver kommer att planera och genomföra omfattande forskning och utveckling på kärnavfallsområdet. Det arbetet sker dock fristående från de tillåtlighets- och tillståndsprövningar som nu är föremål för Miljödepartementets handläggning.

När det gäller den materiella frågan konstaterar SKB att Strålsäkerhetsmyndigheten, som är regeringens expertmyndighet på strålsäkerhetsområdet, har ansett att den sökta verksamheten i alla delar är tillåtlig enligt miljöbalken såvitt avser frågor om strålsäkerhet. Strålsäkerhetsmyndigheten har också tillstyrkt att regeringen lämnar tillstånd enligt kärntekniklagen till alla delar av den sökta verksamheten. Strålsäkerhetsmyndigheten har tillagt att den särskilda granskning som myndigheten genomfört av LOT-försöken inte föranleder en annan bedömning, tvärtom har Strålsäkerhetsmyndigheten ansett att LOT-försöken ger ytterligare stöd för SKB:s ansökan.

Berörda kommuner har i yttranden enligt 17 kap. 6 § miljöbalken tillstyrkt SKB:s ansökan såväl vad gäller utökad lagring i Clab som anläggande och drift av Clink och Kärnbränsleförvaret. Oskarshamns kommun har i yttranden till regeringen förtydligt att tillstyrkan förutsätter att prövningen av Clab och Clink sker samlat.

SKB uppfattar att Miljödepartementets ärendeberedning nu är avslutad och det som återstår är att regeringen ska fatta beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen. Miljödepartementet har inte redovisat att det återstår någon handlägningsåtgärd rörande Clink eller Kärnbränsleförvaret som kan berättiga att frågan om utökad lagring i Clab särskiljs för ett separat avgörande.

Clink och Kärnbränsleförvaret nämns inte i remissen. I remissen anges att det efter regeringsbeslut om utökad lagring i Clab kommer att ske en fortsatt juridisk process om tillstånd och villkor hos mark- och miljödomstolen och att en tillståndsdom kan överklagas vilket ytterligare kan förlänga processen. En särskiljning av den del av ansökan som avser utökad lagring i Clab innebär, som SKB uppfattar det, att regeringen först avgör den delen medan de övriga delarna – Clink och Kärnbränsleförvaret – avgörs vid ett senare tillfälle.

Miljödepartementets remiss innehåller ingen information om vad som händer med handläggningen av ansökan rörande Clink och Kärnbränsleförvaret i samband med och efter en utbrytning av Clab. Remissen saknar information om huruvida det återstår eller planeras några handlägningsåtgärder som på ett konkret sätt förklarar och berättigar ett behov av utbrytning. Enligt SKB:s uppfattning är sådan information av grundläggande betydelse och nödvändig för att kunna bedöma om ett delavgörande har stöd i förvaltningslagen. Ett delavgörande är inte tillåtet om det sker på bekostnad av att handläggningen av de övriga delarna av ansökan inte kan ske snabbt, enkelt, kostnadseffektivt och rättssäkert.

SKB kan inte godta de motiv som Miljödepartementet redovisat för att hantera frågan om utökad lagring i Clab i ett separat beslut. Remissen innehåller endast spekulationer om den fortsatta prövningen hos mark- och miljödomstolen. Miljödepartementet synes inte ha beaktat möjligheten att domstolen, efter det att regeringen fattat beslut om tillåtlighet avseende hela den sökta verksamheten, väljer att handlägga frågan om utökad lagring i Clab med skyndsamhet och, på SKB:s initiativ, i deldom meddelar tillstånd till utökad lagring i Clab. Ett sådant tillstånd borde dessutom kunna innehålla ett verkställighetsförordnande, det vill säga ett förordnande om att tillståndet får tas i anspråk även om det överklagas. Med hänsyn till att den ökade lagringen kan åstadkommas i befintlig anläggning och att i princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt utökningen torde det finnas goda förutsättningar för ett verkställighetsförordnande. Som uppenbart skäl för snabb domstolshandläggning, deldom och verkställighetsförordnande bör givetvis också framhållas det befogade intresset av att hinna utöka lagringen i tid innan den svenska elförsörjningen äventyras.

I yttranden över remissen nämns som ytterligare skäl för separat hantering att ett positivt beslut om tillåtlighet till Kärnbränsleförvaret, inklusive kapacitetsökningen i Clab, kommer att bli föremål för en utdragen rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen, vilket automatiskt skulle medföra att tillstånd till utökad lagring i Clab inte kan meddelas. SKB uppfattar att remissen också andas en oro för att frågan om utökad lagring i Clab riskerar fastna i en utdragen rättsprövningsprocess hos Högsta förvaltningsdomstolen.

SKB menar att en sådan oro baseras på obefogade spekulationer om såväl rättsprövningsprocessen som den efterföljande tillståndsprocessen hos domstolen. SKB:s ansökan innehåller tre separata tillståndsyrkanden och regeringen måste ta ställning till vart och ett av dem. Regeringens beslut kommer därmed att innehålla tre delar. Den som därefter väljer att begära rättsprövning av regeringens beslut måste precisera vilken del av beslutet som ska bli föremål för

rättsprövning. En rättsprövning av ett beslut om tillåtlighet till Kärnbränsleförvaret innebär därmed inte automatiskt att även frågan om utökad lagring i Clab ingår i rättsprövningen. För att frågan om ökad lagring i Clab ska ”fastna” i en rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen krävs att den som ansöker om rättsprövning uttryckligen anger det och preciserar vilken rättsregel som regeringens beslut skulle strida mot. Med hänsyn till att i princip samtliga remissinstanser har tillstyrkt SKB:s ansökan om utökad lagring i Clab, torde risken för rättsprövning i den delen vara tämligen begränsad. För SKB:s vidkommande är risken hanterbar och acceptabel.

En annan aspekt som förts fram i sammanhanget är risken för att domstolen inte vidtar någon handläggningsåtgärd i den fortsatta processen för tillstånd och villkor innan rättsprövningsfrågan är slutligt avgjord. Så skedde exempelvis beträffande kalkstenstakten i Bunge på Gotland. SKB menar att det inte finns några likheter mellan KBS-3-ärendet och Bunge-prövningen. I Bunge avsåg prövningen tillstånd till utökad täktverksamhet. I ett sent skede av prövningen (hos Mark- och miljööverdomstolen) beslutade regeringen att peka ut områden i anslutning till täktområdet som Natura 2000-områden. Utpekandet utgjorde en tillkommande omständighet vid tillståndsprövningen. Sökanden i Bunge-målet ansökte om rättsprövning av regeringens beslut och hemställde samtidigt att Mark- och miljööverdomstolen skulle vilandeförklara målet i avvaktan på att rättsprövningen hade avgjorts. Mark- och miljööverdomstolen biföll sökandens hemställan och vilandeförklarade målet. Bunge handlade alltså inte om tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. miljöbalken och skälet till att domstolen avvaktade med handläggningsåtgärder var att sökanden uttryckligen hade begärt det. Såvitt SKB kunnat utröna finns det ingen rutin eller praxis hos mark- och miljödomstolarna att vänta med att handlägga ett från regeringen återlämnat tillståndsmål enbart på den grund att en tillåtlighetsfråga i målet är föremål för rättsprövning. En sådan ordning skulle svårligen vara förenlig med rättegångsbalkens krav på att rätten ska driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. I sammanhanget bör också nämnas att regeringens beslut om tillåtlighet gäller för domstolen även om beslutet skulle bli föremål för rättsprövning.

SKB anser sig ha fog för att domstolarna återupptar och fortsätter tillståndsprocessen med i vart fall skriftväxling och annan beredning så att målet är i princip klart för avgörande när rättsprövningen är genomförd.

Det bör inte ankomma på Miljödepartementet att förekomma domstolarnas bedömningar i processuella frågor. Enligt SKB:s uppfattning är de processuella riskerna kopplade till utökad lagring i Clab inte sådana att de berättigar att Miljödepartementet bryter ut den delen för särskilt avgörande medan de övriga delarna av ansökan ligger kvar hos Miljödepartementet utan befogade handläggningsåtgärder.

Kravet på effektiv och rättssäker handläggning innebär att regeringens beslut ska baseras på sökandens ansökan, ingivna kompletteringar av ansökan samt miljöbalkens och kärntekniklagens materiella tillåtlighetsregler. Regeringens beslut får inte grundas på annat underlag än det som i vederbörlig ordning har tillförts ärendena och blivit föremål för skriftväxling och kommunikation. Regeringen ska iaktta saklighet och opartiskhet i sitt beslutsfattande (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen).

6. Frågor som måste beaktas inför beslut om utbrytning av del-fråga för separat avgörande

6.1 Nya rättsfrågor och processuella risker tillkommer

Som redovisats ovan under punkten 4 har tilläggsyrkandet om utökad lagring i Clab framställts under mark- och miljödomstolens beredning. SKB har aldrig haft någon avsikt att yrkandet ska fungera som en fristående tillståndsansökan som resulterar i ett grundtillstånd enligt miljöbalken som ska stå på egna ben. Mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen baseras på det samlade prövningsunderlaget och innehåller en helhetsbedömning av ansökans olika delar.

Skulle Miljödepartementet fatta ett separat beslut om ökad lagring i Clab i syfte att mark- och miljödomstolen ska meddela ett särskilt tillstånd i den delen, förutser SKB att domstolen kommer att ställas inför åtminstone följande helt nya frågeställningar som inte tidigare varit föremål för skriftväxling eller bedömning:

- Är SKB:s ansökan rörande utökad lagring i Clab utformad och avgränsad på ett sådant sätt att den kan resultera i ett tillstånd enligt miljöbalken som i alla väsentliga avseenden kan fungera som fortvarigt grundtillstånd till verksamheten vid Clab?
- Är MKB:n utformad på ett sådant sätt att det på ett enkelt och överskådligt sätt kan överblickas vilka miljökonsekvenser som en utökad lagring (med bortseende från övriga ansökta aktiviteter) kan ge upphov till?
- Vilka åtaganden om försiktighetsmått och skyddsåtgärder från SKB:s sida är förknippade med ansökan om utökad lagring i Clab? Kan domstolen skilja dem från övriga åtaganden som SKB gjort i målet och kan domstolen föreskriva villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder utan att riskera att inkräkta på den tillåtlighetsprövning som det återstår för regeringen att göra eller på den tillståndsprövning som det återstår för domstolen att göra?

Det ankommer på mark- och miljödomstolen att bedöma dessa frågor i den fortsatta juridiska processen och det kan inte utan vidare förutsättas att domstolen gör samma processuella bedömningar som Miljödepartementet vad gäller möjligheten - och lämpligheten - att på befintligt underlag pröva yrkandet om utökad lagring i Clab som en fristående tillståndsansökan. Enligt fast praxis åligger det mark- och miljödomstolarna att avgöra om en tillståndsansökan är lämpligt utformad och kan ligga till grund för en tillståndsprövning enligt miljöbalken, jfr exempelvis det aktuella tillståndsärendet om Cementa i Slite. Skulle domstolen i den efterföljande prövningen anse att den fråga som regeringen valt att bryta ut ur SKB:s ansökan inte är lämpligt avgränsad, kan SKB:s yrkande om utökad lagring i Clab komma att avvisas eller avslås. Det skulle i sin tur innebära uppenbar risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel.

För SKB som sökandepart skulle alltså en hantering enligt remissen innebära att det tillkommer nya rättsliga frågeställningar och processuella risker vilka inte kan avfärdas som grundlösa och som i sig kan medföra ökad risk för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. En hantering av Clab enligt remissen kan därmed inte utgöra ett led i en enkel, kostnadseffektiv och rättssäker handläggning av ärendet.

De processuella förutsättningarna skulle vara annorlunda om SKB, efter det att regeringen funnit att den sökta verksamheten i dess helhet är tillätlig enligt miljöbalken, tar initiativ till att yrkandet om utökad lagring i Clab avgörs genom deldom. I en sådan situation kan domstolen

utifrån SKB:s uppgifter göra en fristående prövning av förutsättningarna för separat avgörande utan att vara bunden av de avgränsningar som regeringen gjort i samma fråga. En deldom enligt det som nu skissats innebär betydligt mindre processuella risker för SKB än den hantering som föreslås i remissen.

6.2 Ytterligare fördröjning av övriga delar av ansökan medför väsentliga olägenheter

Enligt kärntekniklagen ankommer det på reaktorinnehavarna att ta fram en långsiktigt godtagbar lösning på frågan om slutförvaring av det använda kärnbränslet från det svenska kärnkraftsprogrammet. Efter år av forskning och utveckling har SKB fullgjort reaktorhavarnas uppgift och i tillståndsansökan enligt miljöbalken presenterat en helhetslösning som innefattar lagring, inkapsling och slutförvaring. Ansökan ingavs till mark- och miljödomstolen år 2011 och beredningen hos Miljödepartementet har pågått sedan mars 2018. Ansökningsunderlaget är omfattande och SKB har på ett utförligt sätt kompletterat ansökan och prövningsunderlaget i de avseenden som remissmyndigheter och andra parter efterfrågat. SKB anser att det sedan en tid tillbaka finns ett komplett underlag för att avgöra de frågor som hör till regeringens prövning. I det läget ankommer det enligt förvaltningslagen på regeringen att avgöra frågorna utan onödig eller obefogad fördröjning.

Varje ytterligare fördröjning av regeringens avgörande som inte är sakligt motiverad och befogad innebär väsentliga merkostnader och andra olägenheter för SKB.

6.3 Värdkommunerna har en central roll i prövningen

Oskarshamns kommunfullmäktige har i yttrande till Miljödepartementet den 26 september 2019 ansett att Clab och Clink ska prövas som en helhet, bland annat eftersom anläggningarna kommer att integreras med varandra och vara i drift under lång tid. Inställningen har upprepats i senare yttranden.

Oskarshamns kommun är värdkommun för Clab och har i olika sammanhang och vid upprepade tillfällen uttryckt farhågor för att lagret i Clab får en permanent karaktär. SKB uppfattar att kommunens positiva inställning till Clab och Clink förutsätter att slutförvarsfrågan får en lösning. En utbrytning av utökad lagring i Clab för separat tillåtighetsbeslut samtidigt som motsvarande beslut om Clink och Kärnbränsleförvaret skjuts fram på obestämd tid kommer tveklöst att uppfattas som ett steg mot att Clab får en mer permanent roll i slutförvarssystemet. Kommunfullmäktige i Oskarshamn har i yttrande över remissen uttryckligen motsatt sig den hantering som föreslås i remissen.

SKB har i ansökan (se exempelvis avsnitt 1.4 i ansökningshandlingen) angett att en viktig förutsättning för den sökta verksamheten är att den kan bedrivas med berörda kommuners medgivande. Denna förutsättning har genomsyrat SKB:s arbete, alltsedan platsundersökningsskedet och därefter genom hela tillståndsprövningen. Det ligger ett ansvar på Miljödepartementet att handlägga ärendena på ett sätt som inte äventyrar förutsättningarna för berörda kommuners fortsatta medverkan och medgivande. För SKB:s vidkommande är detta en grundläggande rätts-säkerhetsaspekt.

7. Övriga synpunkter

Naturskyddsföreningen, Jordens Vänner och MKG (fortsättningsvis ”SNF/MKG”) har i ett gemensamt yttrande över remissen daterat den 29 juni 2021 åberopat ett yttrande från Kärn-

avfallsrådet till stöd för att regeringen kan hantera frågan om ökad lagring i Clab i ett separat beslut. Det som avses är Kärnavfallsrådets yttrande till regeringen daterat den 23 mars 2021 där Kärnavfallsrådet analyserar förutsättningarna för en sådan hantering. Enligt Kärnavfallsrådets analys kan regeringen ex officio bryta ut en del av ett ärende för separat avgörande om det är till fördel för saken. Kärnavfallsrådet stödjer sig därvid på 3 kap. 1a§ lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar. Enligt SKB:s uppfattning är det uppenbart att lagen om mark- och miljödomstolar inte kan tillämpas vid Miljödepartementets beredning av ärenden inför regeringens beslut. Redan av lagtexten (1 kap. 1 §) framgår att lagen om mark- och miljödomstolar enbart är tillämplig i vissa domstolar. Som utvecklats ovan under punkten 3 ska istället förvaltningslagen tillämpas på Miljödepartementets handläggning av SKB:s ärenden.

I SNF/MKG:s yttrande över remissen anvisas olika vägar för hur regeringen ska komma undan det kommunala vetot. Det föreslås att regeringen, i samband med att den bryter ut frågan om utökad lagring i Clab, avger förklaring som avses i 17 kap. 2 § miljöbalken (dvs. att regeringen avstår från att pröva tillåtligheten av utökad lagring i Clab), vilket skulle ge regeringen möjlighet att utan sakprövning återlämna ansökan i den delen till mark- och miljödomstolen för prövning av tillåtlighet och tillstånd. SNF/MKG anvisar också vägar för hur regeringen skulle kunna fatta beslut i strid mot vad berörda kommunfullmäktige anfört i yttranden enligt 17 kap. 6 § miljöbalken. Kärnavfallsrådet för liknande resonemang i sitt yttrande. SKB har mycket starka betänkligheter mot dessa tankegångar. Med tanke på den samordnade beredning som hittills skett av SKB:s ansökan, såväl i mark- och miljödomstolen som hos Miljödepartementet, kan det inte komma i fråga att regeringen i detta skede av handläggningen skulle avhända sig någon del av ansökan utan att fatta beslut om tillåtlighet. SKB uppfattar remissen så, att Miljödepartementet efterfrågar synpunkter på om regeringen ska ta beslut om tillåtlighet vid ett eller flera tillfällen. Med tanke på vad SKB anfört ovan under punkten 6.3 om berörda kommuners medverkan som förutsättning för prövningen, kan det inte heller komma ifråga att regeringen väljer att bortse från vad berörda kommuner anfört.

8. Sammanfattning

SKB ser positivt på att Miljödepartementet avser att handlägga ärendena med beaktande av risken för bortfall i produktionen av kärnkraftsel. SKB har motsätter sig dock starkt den utbrytning av ansökan om utökad lagring i Clab som avses med remissen. Som SKB utvecklat ovan saknas det anledning att befara att ett tillåtighetsbeslut rörande ansökan i dess helhet leder till att ett tillstånd till utökad lagring i Clab fördröjs så att produktionen av kärnkraftsel äventyras.

SKB har ovan redovisat en mängd omständigheter som var för sig och sammantaget innebär att det saknas rättsliga förutsättningar för att regeringen ska bryta ut ansökan om utökad lagring i Clab till separat avgörande.

Skriftväxlingen i ärendena är avslutad och det saknas skäl att dra ut ytterligare på handläggningen. SKB hemställer att Miljödepartementet bereder ärendena så att regeringen snarast möjligt kan meddela beslut om tillåtlighet enligt miljöbalken och tillstånd enligt kärntekniklagen i enlighet med SKB:s yrkanden.

Stockholm/Malmö den 30 juli 2021

Svensk Kärnbränslehantering AB, genom,



Per Molander
(enligt fullmakt)



Martin Johansson
(enligt fullmakt)