



Mark- och miljööverdomstolen
vid Svea hovrätt
Box 2290
103 17 Stockholm

svea.avd6@dom.se

14 november 2024

Överklagande av mark-och miljödomstolens dom om tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall (mål M 1333-11)

Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) och Östhammars Naturskyddsförening, i det följande *föreningarna*, överklagar härmed Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätts beslut den 24 oktober 2024 i mål M 1333-11 i ärendet tillstånd enligt miljöbalken till anläggningar i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall.

Överklagandet gäller inte den del av mål M 1333-11 som rör tillståndet att i befintlig anläggning Clab lagra upp till 11 000 ton använt kärnbränsle (A1) och i den mån det rör denna del även del A3 av tillståndet.

Yrkande

Föreningarna yrkar att den överklagade domen upphävs och att Mark- och miljööverdomstolen meddelar ett nytt tillstånd förenat med villkor rörande långsiktig strålsäkerhet. Ett sådant villkor kan lämpligen bestå av ett villkor för en uppskjuten fråga (prövotid).

Föreningarna ansöker om prövningstillstånd.

Grunder

- Tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått måste regleras i domen i enlighet med 2 kap. 3 § miljöbalken.

- Om inte tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått regleras i domen, är verksamheten inte förenlig med slutavvägningen i 2 kap. 10 § 2 st. miljöbalken.
- Det finns anledning att tvivla på att mark- och miljödomstolen dömt rätt och synnerliga skäl att ta upp målet till prövning i enlighet med 39 § lagen om domstolsärenden.

Bakgrund

De grundläggande rättsfrågorna i målet är unika i svensk miljörettslig historia när det gäller prövningen av mångtusenårig miljöfarlig verksamhet mot miljöbalkens regler om bevisbörda, kunskapskrav och vidden av förpliktelsen att vidta tillräckliga försiktighetsåtgärder. De potentiella konsekvenserna av att använda vetenskapligt ifrågasatta metoder kan bli mycket svåra om de leder till att radioaktiva substanser läcker ut i omgivningarna.

Den svenska rättsordningen har utverkat ett tillåtighetsbeslut från regeringens sida, som visat sig hålla vid rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen. I sakfrågorna har således beslutats på politisk nivå och sedan genomgått en begränsad laglighetsprövning, som utgått från Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning att den efterföljande processen tillsammans med villkor kan klara den långsiktiga säkerheten.

Ett betydande ansvar läggs därmed på domstolarna i villkorsprövningen för att med de rättsliga verktyg som står till buds omvandla ett i grunden politiskt tillåtighetsbeslut med betydande brister till ett tillståndsbeslut som tillsammans med villkor kan efterleva miljöbalkens krav.

Föreningarna är av den uppfattningen att den överklagade domen, åtminstone när det gäller slutförvarssystemet, inte förmår säkerställa den långsiktiga strålsäkerheten med tanke på bland annat den kritik mot kopparkapslingsmetoden som återkommande gjorts gällande från forskare på institutionen för yt- och korrosionsvetenskap vid Kungliga tekniska högskolan.

Föreningarna är medveten om att tillåtighetsbeslutet innebär att frågan om slutförvarsmetoden i sig är rättskraftigt avgjord, men anför att det inte prekluderar prövotidsvillkor och andra villkor som kan läka de rättsliga tillkortakommandena i tillåtighetsbeslutet. Prövotidsvillkor är just en lämplig regleringsmetod när det finns en osäkerhet om verksamhetsutövaren kan klara lagkraven, men ser en möjlighet att verksamhetsutövaren kan göra det om man tillåter en tid för teknikutveckling.

Avsikten med att förena tillståndet med villkor om långsiktig strålsäkerhet är att mark- och miljödomstolen vid ett senare tillfälle ska kunna återkomma till frågan om det planerade kärnbränsleförvaret har en tillräcklig långsiktig strålsäkerhet för att uppfylla miljöbalkens krav när forskningsläget förbättrats och sökanden kunnat visa en betryggande slutförvarsmetod.

En lämplig tidpunkt för detta kan vara i samband med att Strålsäkerhetsmyndigheten är redo att fatta ett beslut om den säkerhetsanalys (SAR) som enligt kärntekniklagen måste godkännas för att tillåta drift av förvaret.

Det är osäkert hur långt in i framtiden detta kommer att ske, men det kan röra sig om en tidsutsträckning på tio år. Det kan därför vara lämpligt att inte ange en viss tidsbegränsning för villkoret. I stället kan villkoret vara att Strålsäkerhetsmyndigheten, eller den myndighet enligt kärnteknikförordningen som vid tidpunkten har ansvar för ett sådant beslut, en viss tid innan beslutet kan förväntas tas meddelar mark- och miljödomstolen, eller den myndighet som vid tidpunkten har ansvaret för målet, att beslutet förbereds. För att domstolen ska kunna återuppta prövningen och parallellt med myndigheten göra en egen självständig bedömning om det planerade kärnbränsleförvaret har en tillräcklig långsiktig strålsäkerhet för att uppfylla miljöbalkens krav, kan tolv månader vara en lämplig tid.

Ett prövotidsvillkor kan formuleras på följande sätt, men föreningarna menar att eftersom det är fråga om ett ovanligt förfarande av viss komplexitet kan domstolen behöva utveckla formuleringen:

”Senast tolv månader innan Strålsäkerhetsmyndigheten, eller den tillsynsmyndighet som vid tidpunkten har ansvar för ett sådant beslut, tar ett beslut om den säkerhetsanalys (SAR) som behöver godkännas för att tillåta driften av kärnbränsleförvarsdelen av ett system för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall, ska myndigheten underrätta mark- och miljödomstolen, eller den myndighet som vid tidpunkten har ansvaret för målet, att beslutet förbereds. Mark- och miljödomstolen, eller den myndighet som vid tidpunkten har ansvaret för målet, ska därefter göra en egen självständig bedömning om det planerade kärnbränsleförvaret har en tillräcklig långsiktig strålsäkerhet för att uppfylla miljöbalkens krav och därför kan meddela slutligt tillstånd.”

Utvecklade grunder

Som utvecklade grunder för yrkandet om ett nytt tillstånd förenat med prövotidsvillkor vill föreningarna framföra följande:

1. I mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen i mål M 1333-11 den 23 januari 2018 (aktbil 842) beslutade domstolen att verksamheten slutförvaring av använt kärnbränsle enligt den sökta metoden är tillätlig endast om det kan visas att den vid den tidpunkten kvarstående osäkerheten om kopparkapselns skyddsförmåga inte riskerar miljöbalkens krav på lång sikt inte uppfylls.
2. I yttrandet underkände mark- och miljödomstolen därmed Strålsäkerhetsmyndighetens bedömning att det finns förutsättningar att kärnbränsleförvaret blir tillräckligt strålsäkert

även om inte kopparkapseln i verkligheten fungerar som den ska enligt den teoretiska säkerhetsanalysen.

3. Föreningarna gör gällande att Strålsäkerhetsmyndighetens analys av den långsiktiga strålsäkerheten av kärnbränsleförvaret baseras på en bristfällig helhetssyn där säkerheten garanteras av ett samspel mellan barriärerna kopparkapsel, lerbuffert och berg (egentligen styrt av täthet av lera i depositionstunnlar och andra tunnlar/schakt). Om en barriär inte fungerar som tänkt blir därmed mindre viktigt. Föreningarna menar att kunskapen om hur varje barriär fungerar måste vara fullgod för att miljöbalkens krav på lång sikt ska kunna uppfyllas, vilket är i linje med mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen.
4. Föreningarna menar att det fortfarande är oklart om det finns tillräcklig kunskap som visar att de konstgjorda systemen och barriärerna i det planerade kärnbränsleförvaret (gjutjärnsinsats, kopparkapsel, bentonitlerbuffert, lerfyllnad i deponeringstunnlarna och andra tunnlar/schakt) kommer att fungera som tänkt enligt modellerna i sökandens säkerhetsanalyser. Stöd för detta framkommer tydligt i det yttrande med omfattande bilagor som Naturskyddsföreningen, Jordens vänner och MKG skickade till mark- och miljödomstolen den 26 oktober 2023 (aktbil 1009 med bilagor i aktbil 1010–1020, 1022-1070 och 1074-1098).
5. I beslutet om tillåtlighet för kärnbränsleförvaret den 17 januari 2022 (aktbil. 850 i M 1333-11) konstaterade regeringen att Strålsäkerhetsmyndigheten anser att den komplettering av ansökan som gjorts under regeringsprövningen är tillfredsställande och att denna bekräftar tidigare antaganden om metodens säkerhet. Regeringens konstaterade samtidigt att dess rådgivande vetenskapliga organ Kärnavfallsrådet ansåg att ytterligare forskning behövs innan det går att säga att metoden är tillräckligt säker (s. 28).
6. Föreningarna anser till skillnad från Strålsäkerhetsmyndigheten att de kompletteringar regeringen erhöll innan beslutet om tillåtlighet för kärnbränsleförvaret i januari 2022 inte uppfyllde mark- och miljödomstolens villkor i yttrandet till regeringen i januari 2018. Inget avgörande nytt framkom i materialet vilket bekräftats av de forskare vid KTH som granskade kompletteringarna åt Strålsäkerhetsmyndigheten. Stöd för detta finns i det yttrande som nämns under punkt 4.
7. Föreningarna menar att Strålsäkerhetsmyndigheten inför regeringsbeslutet endast vidmakthöll de ståndpunkter som underkändes av domstolen i yttrandet till regeringen i januari 2018 och att regeringen därmed byggde beslutet att ge tillåtlighet på ett underlag som inte var fullgott enligt miljöbalken.
8. I beslutet om tillåtlighet för kärnbränsleförvaret den 17 januari 2022 (aktbil. 850 i M 1333-11) framförde regeringen samtidigt att det är viktigt att forskningsarbetet fortsätter. Regeringen konstaterade att det är mycket lång tid kvar tills förvaret försluts och ny kunskap kommer att nås genom att förvaret anläggs. Även framtida

forskningsresultat behöver kunna användas för att säkerheten i förvaret ska bli så hög som möjligt (s. 26).

9. Till skillnad från regeringen menar föreningarna att det är osäkert om kunskap av vikt för strålsäkerhetsfrågorna får bästa möjliga hantering i Strålsäkerhetsmyndighetens stegvisa prövning enligt kärntekniklagen och i myndighetens behandling av de Fud-program som tas fram enligt 12 § kärntekniklagen. Utan prövotidsvillkor om långsiktig strålsäkerhet i miljöbalkstillståndet finns inte tillräckliga incitament.
10. Föreningarna befarar att Strålsäkerhetsmyndighetens syn att brister i individuella barriärers funktion bara i begränsad omfattning påverkar den långsiktiga säkerheten för hela kärnbränsleförvaret har styrt, och i framtiden kan komma att styra, myndighetens intresse för att förstå hur enskilda barriärer fungerar. Därmed påverkas myndighetens vilja för att proaktivt ta fram, söka upp, och ta till sig kunskap om barriärerna som kan visa att kärnbränsleförvaret inte kommer att fungera som tänkt.
11. I mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen i mål M 1333-11 den 23 januari 2018 (aktbil 842) lyfte domstolen att det kan vara aktuellt enligt 22 kap. 27 § miljöbalken med prövotid i frågor gällande strålsäkerhet (sid. 533ff). Det råder inget tvivel om att det finns rättsligt stöd för sådana villkor om mark- och miljödomstolen finner det lämpligt även om regeringen gett tillåtlighet för verksamheten, bara det inte uppstår en konflikt med villkor som andra myndigheter sätter. Föreningarna menar att det med grund i det som sägs ovan är angeläget att mark- och miljödomstolarna får en möjlighet att återkomma till frågan om det planerade kärnbränsleförvaret har en tillräcklig långsiktig strålsäkerhet för att uppfylla miljöbalkens krav.
12. I mark- och miljödomstolens yttrande till regeringen i mål M 1333-11 den 23 januari 2018 (aktbil 842) noterade domstolen att Strålsäkerhetsmyndighetens talerätt kan behöva ses över. I regeringens tillåtlighetsbeslut konstaterade regeringen att den var medveten om att det finns ett behov av att se över möjligheten att ge Strålsäkerhetsmyndigheten talerätt enligt 22 kap. 6 § miljöbalken och möjlighet att begära omprövning enligt 24 kap. 7 § miljöbalken. Strålsäkerhetsmyndigheten, som är expertmyndighet i strålsäkerhetsfrågor, skulle med ett sådant verktyg kunna se till att slutförvaret omprövas om det behövs och vid behov överklaga beslut enligt miljöbalken (s.30). Föreningarna menar att avsaknaden av denna talerätt är ett skäl för mark- och miljödomstolen att se till att den får en möjlighet att återkomma till frågan om det planerade kärnbränsleförvaret har en tillräcklig långsiktig strålsäkerhet för att uppfylla miljöbalkens krav.
13. I den separata prövningen i mål M 1333-11 av tillståndet att öka lagringen av använt kärnbränsle i mellanlagret Clab från 8 000 ton till 11 000 ville Strålsäkerhetsmyndigheten att mark- och miljödomstolen till beslutet om tillstånd skulle villkora en prövotid för att ta fram ett underlag för förbättrad kylning av anläggningen. Ett sådant villkor i en strålsäkerhetsfråga fastställdes i deldomen (aktbil 936) och kunde därmed användas av

myndigheten i arbetet med att godkänna en säkerhetsanalys (SAR) för att driftsätta lagringen av mer än 8 000 ton bränsle. Föreningarna menar att detta visar att det även för Strålsäkerhetsmyndigheten kan vara fördelaktigt om mark- och miljödomstolen ser till att den får en möjlighet att återkomma till frågan om det planerade kärnbränsleförvaret har en tillräcklig långsiktig strålsäkerhet för att uppfylla miljöbalkens krav.

Som utvecklade grunder för yrkandet om att medge prövningstillstånd anför föreningarna följande:

14. Målet inbegriper unikt svåröverskådliga frågor om miljöfarlig påverkan av potentiellt samhällsfarlig magnitud under tidigare aldrig prövade tidsrymder. Det finns av skäl som anförts ovan starka skäl att anta att den överklagade tillståndsdomen inte förmår klara miljöbalkens regler, utan kommer i strid med stoppregeln i andra kap. miljöbalken. Föreningarna anser att det innebär att det klart finns skäl att anta att mark- och miljödomstolens dom var felaktig, och att saken behöver tas upp till prövning för att kunna bedömas.
15. Det föreligger därmed även synnerliga skäl att ta upp frågan om tillståndsvillkor kan säkerställa att verksamheten kan bedrivas i enlighet med miljöbalken. Det förefaller egendomligt om Mark- och miljööverdomstolen inte i något skeende skulle pröva det största och viktigaste rättsfallet sedan miljöbalkens tillkomst.

Dag som ovan,



Linda Birkedal
Ordförande
MKG



Ylva Lundh
Styrelseledamot/firmatecknare
Östhammars Naturskyddsförening