



## Tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen

Tillståndsprövning enligt  
miljöbalken och kärn-  
tekniklagen av ett slutförvar  
för använt kärnbränsle



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

*Kärnavfallsrådet*  
(M 1992:A)

Kärnavfallsrådet (M 1992:A)  
103 33 Stockholm  
Tel: 08-405 24 37

Rapporten finns tillgänglig i digital form på [www.karnavfallsradet.se](http://www.karnavfallsradet.se)  
och kan även beställas från: Kärnavfallsrådets kansli i tryckt format, skriv till:  
[karnavfallsradet@environment.ministry.se](mailto:karnavfallsradet@environment.ministry.se)

Omslag: Jonas Nilsson/Miljöinformation AB  
Foto omslag: Mikael Damkier/Pix Gallery

Tryckt av Elanders Sverige AB.  
Stockholm 2011  
ISSN 1653-820 X

Tillståndsprövning enligt miljöbalken och kärntekniklagen  
- av ett slutförvar för använt kärnbränsle

Rapport för Kärnavfallsrådet  
av

Ulf Bjällås,  
Fd. hovrättslagman och ordförande i Miljööverdomstolen

och

Ingvar Persson  
Fd. chefsjurist på Statens Kärnkraftinspektion

## Innehåll

Syftet med skriften .....	6
De grundläggande lagarna .....	7
Tre lagar styr tillståndsprövningen .....	7
Lagarna ska tillämpas parallellt .....	8
Två separata tillstånd krävs samt regeringens tillåtlighetsprövning .....	9
Euratomfördraget .....	9
Miljökonsekvensbeskrivningen .....	10
Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning .....	10
Tidigt samråd .....	11
Alternativa platser och alternativa utformningar i miljökonsekvensbeskrivningen .....	12
Ansökningshandlingarna .....	14
Allmänt .....	14
Kravet på innehållet av en ansökan enligt miljöbalken .....	14
Kravet på innehållet av en ansökan enligt kärntekniklagen .....	15
SKB:s ansökan som den har lämnats in till miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten .....	16
Beredning av ansökanshandlingarna .....	17
Ansökningshandlingarna kommer in till miljödomstolen .....	17
Ansökningshandlingarna kommer in till Strålsäkerhetsmyndigheten .....	18
Ansökan offentliggörs för allmänheten genom kungörelser .....	18
Prövningen av ansökningarna i sak .....	19
Parallella processer .....	19
Beredningen i miljödomstolen enligt miljöbalken .....	20
Beredningen hos Strålsäkerhetsmyndigheten enligt kärntekniklagen .....	20
Huvudförhandlingen i miljödomstolen .....	24
Regeringens tillåtlighetsprövning .....	29
Det kommunala vetot .....	31
Miljödomstolens tillståndsprövning .....	31
Regeringens tillståndsprövning enligt kärntekniklagen .....	36

Möjligheterna för olika sakägare att överklaga besluten.....	38
Vem får överklaga enligt miljöbalken .....	38
Vad är överklagbart i miljöbalksprocessen .....	40

## Syftet med skriften

Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) lämnade i mars 2011 in ansökningar enligt dels miljöbalken, dels lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) om att få uppföra, inneha och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle i Östhammars kommun. Ansökan avser även en anläggning i Oskarshamns kommun där bränslet ska kapslas in inför deponering i slutförvaret. Man kan säga att den tillståndsprövning som ska ske gäller ett samordnat system för hantering av använt kärnbränsle i Sverige.

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken lämnas till miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Syftet med denna skrift är att översiktligt beskriva den rättsliga processen för hur ansökningarna kommer att hanteras från det att SKB påbörjar arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheten fram till prövningen av ansökningen. Vi har inte läst SKB:s ansökan och någon bedömning av den från vår sida är det inte fråga om. I vår beskrivning av den rättsliga processen lyfter vi fram en del problem vid tillämpningen av lagstiftningen som myndigheterna måste ta ställning till. Det är dock inte fråga om en rättslig analys från vår sida. För det krävs mer djupgående studier.

Schematiskt kan processen för tillståndsprövningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen beskrivas på följande sätt. Det kan påpekas beträffande den högra kolumnen i schemat att Östhammars kommun har antagit en detaljplan med planbestämmelser som omfattar det markområde där slutförvaret planeras att ligga.

**Bild 1** Processen för tillståndsprövning enligt miljöbalken och kärntekniklagen<sup>1</sup>



Beskrivningen av processen för tillståndsprövningen kommer att utgå från detta schema. Men först beskrivs kortfattat de grundläggande lagregler som styr processen.

## De grundläggande lagarna

### Tre lagar styr tillståndsprövningen

Tillståndsprövningen av anläggningar för verksamhet med strålning i Sverige styrs av bestämmelserna i följande lagar:

- Miljöbalken (1998:808),
- Lagen (1984:3 om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen),
- Strålskyddslagen (1988:220),

*Miljöbalken* syftar till att skydda miljön och människors hälsa mot miljöfarlig verksamhet. Ett slutförvar för använt kärnbränsle är enligt balken definierad som miljöfarlig verksamhet. Bestämmelserna i balken gäller både slutförvarsanläggningens säkerhet och strålskydd liksom buller, ljus och annat som kan ha skadlig inverkan på människors hälsa och miljön eller orsaka olägenheter.

<sup>1</sup> Se SOU 2011:18, s. 369.



Kärntekniklagen är inriktad på att dels ta tillvara säkerheten i slutförvaret, dels ta tillvara Sveriges åtaganden på icke-spridningsområdet samt på tillsyn över och insyn i denna verksamhet. Lagen har karaktären av ramlag som får sitt konkreta innehåll genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har bemyndigat Strålsäkerhetsmyndigheten att utfärda föreskrifter enligt kärntekniklagen som rör omhändertagande och slutförvaring av kärnavfall och använt kärnbränsle.

Strålskyddslagen syftar till att skydda människor, djur och miljön från skadliga effekter till följd av strålning. Strålskyddslagen är därmed inte bara viktig när det gäller att skydda anställda som är sysselsatta i verksamheten vid slutförvaret utan även för allmänheten i omgivande miljö. Även strålskyddslagen har karaktären av ramlag som får sitt konkreta innehåll genom myndighetsföreskrifter. Regeringen har bemyndigat Strålsäkerhetsmyndigheten att utfärda detaljerade föreskrifter som rör strålskyddet.

### **Lagarna ska tillämpas parallellt**

Av miljöbalken framgår att balken ska tillämpas parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten.<sup>2</sup> Det innebär att miljöbalken i de avseenden som omfattar joniserande eller icke-joniserande strålning gäller parallellt med strålskyddslagen och kärntekniklagen. Således kan frågor som rör anläggningssäkerhet och strålskydd i ett tillståndsärende komma att prövas lika noggrant enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen och strålskyddslagen utifrån de syften de olika lagarna har att tillgodose. Den som bedriver kärnteknisk verksamhet är alltså skyldig att förutom bestämmelserna i kärntekniklagen även beakta och tillämpa balkens regler.

Samtidigt prövar den berörda kommunen, Östhammar, frågor om detaljplan och bygglov för anläggningen enligt plan- och bygglagen (2010:900).

---

<sup>2</sup> Jfr 1 kap. 3 § miljöbalken.

## **Två separata tillstånd krävs samt regeringens tillåtlighetsprövning**

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. Fråga om tillstånd enligt miljöbalken prövas av miljödomstolen. Fråga om tillstånd enligt kärntekniklagen prövas av regeringen.

Regeringen ska dock innan miljödomstolens tillståndsprövning pröva tillåtligheten av slutförvarsanläggningen.<sup>3</sup> Om regeringen finner att en verksamhet är tillätlig får miljödomstolen i princip inte neka tillstånd.<sup>4</sup>

Det bör i sammanhanget observeras att regeringen får tillåta slutförvaret endast om kommunfullmäktige i den kommun där anläggningen (inkapslingsanläggningen och slutförvaret) ska ligga har tillstyrkt detta, det s.k. kommunala vetot. En närmare beskrivning av det kommunala vetot redovisas längre fram.<sup>5</sup>

## **Euratomfördraget**

Fördraget om upprättandet av den europeiska atomenergigemenskapen, Euratom, undertecknades den 25 mars 1957 samtidigt som fördraget om Europeiska ekonomiska gemenskapen (EG-fördraget) undertecknades.

Euratomfördraget (Euratom) utgör en del av medlemsstaternas rättsordningar och gäller i Sverige i enlighet med lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. De förordningar som beslutats under Euratom är direkt tillämpliga i medlemsländerna. Det behövs alltså inte någon ytterligare lagstiftning för att Euratomfördraget och de förordningar som utfärdas med stöd av fördraget ska gälla i medlemsländerna. Däremot behövs kompletterande lagstiftning, t.ex. i de fall då fördraget ställer krav på att medlemsländerna ska vidta någon särskild åtgärd som inte regleras i detalj i fördraget. Vidare behövs givetvis regler för att genomföra bestämmelserna i direktiven under Euratom, som inte blir direkt tillämpliga i medlemsländerna.

---

<sup>3</sup> Jfr 17 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>4</sup> Se närmare under rubriken "Regeringens tillåtlighetsprövning".

<sup>5</sup> Se under rubriken "Det kommunala vetot".

Euratomfördraget har betydelse för slutförvaret för använt kärnbränsle främst genom att fördraget uppställer krav på enhetliga normer för strålskydd och genom att gemenskapen övervakar tillämpningen av dessa.

Euratomfördraget har också betydelse genom att varje medlemsstat är skyldig att underrätta kommissionen om sina planer för deponering av radioaktivt avfall. Informationen ska vara sådan att det blir möjligt för EU-kommissionen att fastställa om planens genomförande kan medföra en radioaktiv kontamination av vatten, jord eller luft i en annan medlemsstat. Innan miljödomstolen eller regeringen beslutar om att ansöka om att ha haft möjlighet att yttra sig över detta.

Det kan också nämnas att SKB blir skyldiga att informera EU-kommissionen om verksamheten vid slutförvaret enligt Kommissionens förordning (Euratom) nr 302/2005 av den 8 februari 2005 om genomförandet av Euratoms kärnämneskontroll.

## Miljökonsekvensbeskrivningen

### Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning ska alltid ingå i en ansökan enligt såväl miljöbalken som kärntekniklagen. Processen för tillståndsprövningen enligt dessa båda lagar påbörjas alltså med att den sökande förbereder arbetet med att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

När det gäller förfarandet för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning och kraven på denna samt planer och planeringsunderlag gäller reglerna i 6 kap. miljöbalken. Miljökonsekvensbeskrivningen är central i ansökningsprocessen. En godkänd miljökonsekvensbeskrivning utgör en processförutsättning för att en ansökan ska kunna prövas i miljödomstolen enligt miljöbalken och en förutsättning för regeringens prövning enligt kärntekniklagen.<sup>6</sup>

Miljökonsekvensbeskrivningens syfte är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare

---

<sup>6</sup> Jfr 5 c § kärntekniklagen.

är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.<sup>7</sup>

Av förarbetena till miljöbalken framgår att arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning ska ge ett så bra underlag som möjligt för beslut om verksamheter eller åtgärder, som var för sig eller sammantagna kan påverka människors hälsa, miljön samt hushållningen med mark och vatten m.m. Arbetet ska medverka till att kunskapsluckor upptäcks, liksom till ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor i det enskilda ärendet.

## Tidigt samråd

Arbetet med en miljökonsekvensbeskrivning ska föregås av ett samrådsförfarande. Det ska ske i god tid innan ansökan om tillstånd görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Samrådet ska gälla alla planerade verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd.

Samråd ska alltid ske med länsstyrelsen som getts en särskild roll i samrådsförfarandet. Bland annat ska länsstyrelsen verka för att MKB får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Länsstyrelsen får inom ramen för samrådsförfarandet ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas.<sup>8</sup>

Om en verksamhet kan antas få betydande miljöpåverkan, vilket är fallet med slutförvaret för använt kärnbränsle, ska samråd ske även med andra berörda myndigheter som Strålsäkerhetsmyndigheten. Även miljöorganisationer och andra intresseorganisationer, samt enskilda som kan antas bli särskilt berörda ska omfattas av samrådet. Samrådet ska avse verksamhetens, i detta fall slutförvarets, lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.<sup>9</sup>

Samrådet utgör en central del i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen. Det ska finnas en möjlighet för de olika intressenterna att påverka beskrivningens innehåll och utformning genom sina synpunkter.<sup>10</sup> Samrådet ska komma in i ett så tidigt skede att även mer grundläggande förändringar av projektet är praktiskt möjliga. Allmänhetens medverkan och möjlighet att påverka miljö-

---

<sup>7</sup> Jfr 6 kap. 3 § miljöbalken.

<sup>8</sup> Jfr 6 kap. 4, 5 och 7 §§ miljöbalken.

<sup>9</sup> Jfr 6 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>10</sup> Se prop. 1997/98:45 del 1 s. 286 f.

konsekvensbeskrivningen och den planerade verksamheten i ett tidigt skede är således en viktig del i sammanhanget.<sup>11</sup>

### **Alternativa platser och alternativa utformningar i miljökonsekvensbeskrivningen**

Om verksamheten eller åtgärden – som när det gäller ett slutförvar för använt kärnbränsle – kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar. Sökanden – SKB – ska i samband med redovisningen också motivera varför ett visst alternativ har valts.<sup>12</sup>

Konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte alls kommer till stånd – det s.k. nollalternativet – ska också beskrivas. Nollalternativet innebär att en jämförelse ska göras av konsekvenserna mellan att genomföra det projekt som ansökan avser och en förväntad framtida situation där det aktuella projektet inte är genomfört. Förhållandena vid nollalternativet fungerar alltså som referensram för att underlätta jämförelser mellan olika alternativ – i detta fall mellan att uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle och att fortsätta att mellanlagra det använda kärnbränslet.

Länsstyrelsen kan inom ramen för samrådet ställa krav på att även andra jämförbara sätt att nå samma syfte ska redovisas, när alternativa utformningar som avses i andra stycket punkt 4 redovisas.<sup>13</sup> Syftet med SKB:s ansökan får anses vara att på ett säkert sätt ta hand om kärnavfallet. Vilka andra sätt än det tänkta slutförvaret enligt KBS 3 metoden kan vara möjliga? Och hur långt ska redovisningen i miljökonsekvensbeskrivningen gå av dessa alternativ och hur noggrant ska miljökonsekvenserna av dem redovisas?

I miljöbalkspropositionen<sup>14</sup> diskuteras frågor som gäller alternativa lösningar och det ges exempel på några möjliga alternativ, t.ex. andra möjligheter att utvinna energi eller att välja en annan typ av kommunikationsmedel, t.ex. en utbyggd järnväg för höghastighetståg i stället för en flygplats för inrikesflyg.

Utifrån dessa uttalanden verkar det som kraven på redovisning av alternativa utformningar kan vara mycket långtgående. I

---

<sup>11</sup> Se prop. 1997/98:45 II s. 56.

<sup>12</sup> Jfr 6 kap. 7 § andra stycket punkten 4 miljöbalken.

<sup>13</sup> 6 kap. 7 § femte stycket MB.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98 II s. 64 och I s. 292, jfr också SOU 1996:103 Del 1 s. 307.

Miljöbalkskommentaren<sup>15</sup> anges att det rimliga bör vara att kräva en så utförlig redovisning av alternativen att de kan vägas mot den sökta verksamheten vid tillåtlighetsbedömningen.

Kravet på en redovisning av alternativ ska ses i samband med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.<sup>16</sup> En sökande ska visa att de förpliktelser som följer av kapitlet efterlevs. Det gäller bl.a. skyldigheten att vidta försiktighetsmått och välja en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.<sup>17</sup> Redovisningen ska kunna läggas till grund för en bedömning av ansökan enligt 2 kap. En miljökonsekvensbeskrivning ska bl.a. på så sätt bidra till att en viss verksamhet, om den får komma till stånd, leder till så lite negativ miljöpåverkan som möjligt.<sup>18</sup>

När det gäller redovisningen av alternativa utformningar enligt bestämmelsen i 6 kap. 7 § punkt 4 finns det vidare en koppling till det tidigare samrådet som föregår upprättandet av miljökonsekvensbeskrivningen. HD har i en dom som gällde anläggningen av en damm förklarat att en miljökonsekvensbeskrivning som ingår i ansökan om tillstånd, inte är godtagbar med hänsyn till alternativa utformningar av en anläggning, om alternativ som aktualiserats under samrådsprocessen inte redovisats i miljökonsekvensbeskrivningen.<sup>19</sup>

Redovisningen ovan av förarbetena till bestämmelserna i 6 kap. 7 § och HD:s dom väcker frågor som har direkt bäring på SKB:s ansökan. Är det alternativa utformningar av den metod som SKB valt för att omhänderta avfallet (KBS 3) eller är det alternativa metoder för att omhänderta avfallet i stället för den valda som ska redovisas? Om alternativa utformningar är knuten till den ansökta metoden (KBS 3) kan också diskuteras vilka alternativa utformningar som ryms inom den metoden. Är t.ex. ett djupförvar ett alternativ som ska omfattas av miljökonsekvensbeskrivningen?

Frågan om vilket innehåll som miljökonsekvensbeskrivningen ska ha är en formell fråga som domstolen och regeringen har att ta ställning till. Det är också en fråga som kan komma upp till bedömning om regerings beslut att tillåta verksamheten blir föremål för

---

<sup>15</sup> Bengtsson m.fl. s. 6:26.

<sup>16</sup> NJA 2009 s. 321 (HD den 10 juni 2009, mål nr T 3126-07, s. 7).

<sup>17</sup> Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 63.

<sup>18</sup> Se prop. 1997/98 del 2 s. 56.

<sup>19</sup> NJA 2009 s. 321 (HD den 10 juni 2009, mål nr T 3126-07, s. 7).

rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>20</sup> Det är svårt för oss att inom ramen för denna skrift ta ställning till frågan.

## **Ansökningshandlingarna**

### **Allmänt**

Sökanden – SKB – ska i princip upprätta två ansökningshandlingar, en ansökan enligt miljöbalken och en ansökan enligt kärntekniklagen. Ansökningshandlingarna är när det gäller slutförvaret mycket omfattande såväl till volym som till innehåll.

I miljöbalken finns det formella krav på vad en ansökan ska innehålla.<sup>21</sup> Några motsvarande regler om ansökans innehåll finns inte i kärntekniklagen.

### **Kravet på innehållet av en ansökan enligt miljöbalken**

Ansökan ska enligt balken vara skriftlig. Ansökningshandlingarna ska ges in i det antal exemplar som miljödomstolen finner behövt. Ansökan ska innehålla:

- ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om förhållandena på platsen, produktionsmängd eller annan liknande uppgift samt användningen av råvaror, andra insatsvaror och ämnen liksom energianvändning,
- uppgifter om utsläppskällor, art och mängd av förutsebara utsläpp samt förslag till de åtgärder som kan behövas för att förebygga uppkomsten av avfall,
- en miljökonsekvensbeskrivning med uppgifter om det samråd som har skett enligt balken,
- förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått samt de övriga uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,
- förslag till övervakning och kontroll av verksamheten,
- en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som ansökan omfattar.

---

<sup>20</sup> Se under rubriken ”Regeringens tillåtighetsprövning”.

<sup>21</sup> Jfr 22 kap. 1 § Miljöbalken.

## Kravet på innehållet av en ansökan enligt kärntekniklagen

I kärntekniklagen finns det inte några formella krav på vad en ansökan ska innehålla till skillnad från vad som gäller enligt miljöbalken. Men med utgångspunkt i de krav som gäller för kärntekniska anläggningar enligt kärntekniklagen bör ansökningshandlingarna i tillämplig omfattning innehålla följande för varje alternativ anläggningstyp eller alternativ anläggningsutformning som ansökan avser:<sup>22</sup>

- en första preliminär säkerhetsredovisning med uppgifter om den planerade anläggningens lokalisering, konstruktion, utförande och verksamhet samt dels säkerhetsanalyser av dess förmåga att förebygga radiologisk olycka och lindra konsekvenser om olycka ändå sker, dels analyser av dess förmåga att förhindra obehörigt intrång och sabotage,
- en miljökonsekvensbeskrivning som möjliggör en samlad bedömning av den planerade verksamhetens förväntade miljöpåverkan,
- en redogörelse för hur de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken uppfylls,
- uppgifter om den planerade verksamhetens utsläpp och personalstrålskydd samt strålningspåverkan från utsläpp i omgivningen under normala och störda driftförhållanden samt vid antagna olycksförlopp,
- uppgifter om utformning av planerat fysiskt skydd och planerad beredskap för omhändertagande av störningar och haverier,
- uppgifter om planerat omhändertagande av kärnavfall och annat radioaktivt avfall uppkommer i verksamheten samt planer för framtida avveckling av anläggningen,
- uppgifter om den sökandes organisation, ekonomiska och personella resurser samt kompetens för att upprätthålla säkerheten och strålskyddet samt det fysiska skyddet,
- uppgifter om den sökandes planerade ledning och styrning av uppförande och driften av anläggningen,
- uppgifter om den sökandes ansvarsförsäkring eller annan ekonomisk säkerhet för ersättning vid radiologiska olyckor.

---

<sup>22</sup> Se SOU 2011:18, s. 378.



## **SKB:s ansökan som den har lämnats in till miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten**

SKB:s ansökan enligt miljöbalken och kärntekniklagen utgår ifrån att prövningsprocessen sker stegvis. Den stegvisa processen förutses ske genom beslut i följande 5 steg:

1. tillstånd att uppföra, inneha och driva anläggningarna,
2. tillstånd att inleda uppförandefasen,
3. tillstånd för provdrift,
4. tillstånd för rutinmässig drift och slutligen
5. tillstånd för avveckling och/eller förslutning.

Den ansökan som SKB lämnat in till miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten avser steg 1 och omfattar ett stort antal olika dokument. Ansökan består av ett ansökningsdokument samt ett antal underliggande bilagor som ska stödja prövningen av om verksamheten uppfyller kärntekniklagens, strålskyddslagens och miljöbalkens bestämmelser, med tillämpliga förordningar.

Bilagorna till ansökan är följande (förkortningar som används anges inom parentes):

- Sammanfattande säkerhetsredovisning för slutförvaring av använt kärnbränsle (SR),
- Säkerhetsredovisning för drift av slutförvarsanläggning för använt kärnbränsle (SR-Drift),
- Redovisning av säkerhet efter förslutning av slutförvaret för använt kärnbränsle (SR-Site),
- Preliminär plan för avveckling (AV),
- Verksamhet, organisation, ledning och styrning – platsundersökning för slutförvar (VP),
- Verksamhet, ledning och styrning – uppförande av slutförvarsanläggningen (VU),
- Platsval – lokalisering av slutförvaret för använt kärnbränsle (PV),
- Metodval – utvärdering av strategier och system för att ta hand om använt kärnbränsle (MV),
- Miljökonsekvensbeskrivning med redovisning av samråd (MKB),
- Verksamheten och de allmänna hänsynsreglerna (AH).

## Beredning av ansökanshandlingarna

### Ansökningshandlingarna kommer in till miljödomstolen

#### *Ansökan skickas ut på remiss*

En ansökan enligt miljöbalken ska lämnas in till miljödomstolen. Ansökningshandlingarna ska ges in i det antal exemplar som miljödomstolen finner behövligt.<sup>23</sup>

När ansökningshandlingarna kommit in till domstolen gör domstolen en översiktlig genomgång av ansökan för att se om den innehåller de uppgifter som behövs för tillåtighetsprövningen. Därefter sänder domstolen ut ansökan till myndigheter och organisationer med begäran om att de ska uttala sig om behovet av att komplettera ansökningshandlingarna. En sådan begäran har domstolen redan skickat ut och svar ska redovisas senast den 16 april 2012. Den relativt sett långa tiden för att yttra sig över ansökans innehåll har domstolen motiverat med hänsyn till ansökans omfattning.

En särskilt viktig remissinstans när det gäller SKB:s ansökan om att för uppföra ett slutförvar för använt kärnbränsle är Strålsäkerhetsmyndigheten.

#### *Komplettering av ansökan*

När yttrandena med synpunkter på ansökan kommit in till domstolen skickar domstolen synpunkterna till sökanden. Denne får då möjligheter att bemöta synpunkterna eller att direkt komplettera ansökan med de handlingar eller uppgifter som remissinstanserna anser saknas.

I de fall sökanden, i stället för att komplettera ansökan, väljer att bemöta remissinstansernas synpunkter skickar sökanden in sina bemötanden med en skrivelse till domstolen. I nästa steg kan domstolen skicka sökandens bemötande till de berörda remissinstanserna för eventuella synpunkter på sökandens bemötande. Som i sin tur skickas till sökanden för bemötande.

Domstolen kan även hålla ett sammanträde med sökanden samt de myndigheter och organisationer som haft synpunkter på ansökan angående kompletteringsbehovet.

---

<sup>23</sup> Jfr 22 kap. 2 § miljöbalken.

Finner miljödomstolen att ansökan är ofullständig ska domstolen förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom viss tid. Följer sökanden inte ett föreläggande, får domstolen besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller, om bristen är så väsentlig att ansökan inte kan ligga till grund för prövning av målet, avvisa ansökan.<sup>24</sup>

## **Ansökningshandlingarna kommer in till Strålsäkerhetsmyndigheten**

### *Ansökan skickas ut på remiss*

En ansökan enligt kärntekniklagen ska vara skriftlig och lämnas in till Strålsäkerhetsmyndigheten. Om ansökan avser en fråga som regeringen ska pröva, ska myndigheten hämta in de yttranden som behövs och med ett eget yttrande överlämna handlingarna i ärendet till regeringen.<sup>25</sup>

När det gäller ansökan om slutförvaret för använt kärnbränsle gör Strålsäkerhetsmyndigheten först en genomgång av handlingarna i ansökan och skickar därefter ut ansökan på remiss till svenska myndigheter och andra organisationer.

### *Komplettering av ansökan*

Remissvaren sammanställs. Myndigheten yttrar sig till miljödomstolen om eventuella kompletteringsbehov av ansökan samt begär eventuellt kompletteringar av ansökningshandlingarna från SKB.

## **Ansökan offentliggörs för allmänheten genom kungörelser**

Om miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten finner att ansökningshandlingarna är fullständiga och inga ytterligare kompletteringar behöver göras ska ansökan tas upp till prövning. Detta ska

---

<sup>24</sup> Jfr 22 kap. 2 § miljöbalken.

<sup>25</sup> Jfr 24 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet.

kungöras tillsammans med en kungörelse om att en miljökonsekvensbeskrivning upprättats. Kungörelsen ska införas i ortstidning.<sup>26</sup>

Därefter ska ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen hållas tillgängliga för allmänheten, så att tillfälle ges att yttra sig över handlingarna innan målet eller ärendet prövas.<sup>27</sup> Genom miljökonsekvensbeskrivningen sker det en offentlig redovisning av den inverkan som en planerad verksamhet kan få på miljön.

Den offentliga redovisningen av ansökan och miljökonsekvensbeskrivningen enligt miljöbalken och kärntekniklagen förutses ske samordnat mellan miljödomstolen och Strålsäkerhetsmyndigheten.<sup>28</sup>

## Prövningen av ansökningarna i sak

### Parallella processer

Som nämnts ska SKB:s ansökningar prövas parallellt enligt miljöbalken och kärntekniklagen.

Det finns dock inga särskilda regler om hur denna parallella prövning ska gå till. I förarbetena förutsätts dock att prövningen enligt miljöbalken och tillståndsprövningen enligt kärntekniklagen samordnas så att såväl miljödomstolen som den berörda kommunen vid sin behandling av ansökningsärendet har tillgång till Strålsäkerhetsmyndighetens granskningsrapporter i kärntekniklagsärendet. Även regeringens slutliga beredning och beslut enligt de båda lagarna bör ske samordnat.<sup>29</sup>

Ytterligare en parallell process är den som sker i Oskarshamn kommun och Östhammars kommun. I båda kommunerna ska respektive kommunfullmäktige antingen tillstyrka eller avstyrka verksamheten innan regeringen fattar beslut. Om SKB får tillstånd att uppföra och driva slutförvaret kommer SKB att också ansöka om bygglov om att få uppföra de byggnader som är nödvändiga för verksamheten. Ansökan om bygglov ska göras hos byggnadsnämnden i respektive kommun.

<sup>26</sup> Jfr 6 kap. 8 §, 19 kap. 4 § och 22 kap. 3 § miljöbalken samt 5 c § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet.

<sup>27</sup> Jfr 6 kap. 8 § miljöbalken, jfr artikel 6.2 i 1985 års EG-direktiv i 1997 års lydelse.

<sup>28</sup> Se prop. 1997/98:90, s. 271.

<sup>29</sup> Se prop. 1997/98:90, s. 267.

## Beredningen i miljödomstolen enligt miljöbalken

Yttranden i sak som, efter det att ansökan med MKB offentliggjorts, kommer in till miljödomstolen från myndigheter, organisationer och allmänheten skickas till sökanden – SKB – för bemötande. Sökandens bemötande av de synpunkter som lämnats in kan leda till ytterligare skriftväxling.

Miljödomstolen ska under förberedelsen se till att utredningen i målet får den inriktning och omfattning som krävs. Domstolen ska inte bara se till att den utredning som sökanden är skyldig att ge in är komplett utan domstolen ska också se till att frågorna får en sådan belysning som målets karaktär kräver. Domstolen har full utredningsskyldighet. Det kan t.ex. betyda att domstolen även på detta stadium av målets handläggning finner att ytterligare utredning behövs och därför begär in expertyttranden från någon myndighet. Denna skyldighet föreligger under hela målets handläggning.

Om det är lämpligt får rätten uppdra åt en eller flera ledamöter att göra en undersökning på platsen. Parterna ska ges tillfälle att vara närvarande vid en sådan undersökning. Vid undersökningen ska protokoll föras. En undersökning som gäller en fråga av teknisk art får inte läggas till grund för en dom eller beslut utan att parterna har getts tillfälle att yttra sig över undersökningen. Detta gäller dock inte om undersökningen i endast oväsentlig utsträckning avviker från vad som har framkommit tidigare.<sup>30</sup>

Utgångspunkten är att miljödomstolen ska bedriva en aktiv materiell processledning.

Domstolen bör dessutom ha tillgång till Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande om strålsäkerhetsfrågorna i målet.

## Beredningen hos Strålsäkerhetsmyndigheten enligt kärntekniklagen

### *Underlaget för myndighetens granskning*

Någon motsvarighet till de formella krav på processen som ställs i miljöbalken finns inte i kärntekniklagen. Några motsvarande regler om ansökans innehåll finns inte i kärntekniklagen. Provningen av

---

<sup>30</sup> 3 kap. 4 § lagen (2010:923) om mark- och miljödomstolar.

ansökan enligt kärntekniklagen ger inte allmänheten samma möjligheter att föra fram synpunkter på den planerade verksamheten.

Den plan för prövning av tillståndsansökan som Strålsäkerhetsmyndigheten upprättat innebär att ansökan skickas på remiss till ett som antal nationella och internationella myndigheter och organisationer enligt följande:

- Remittera ansökan för att inhämta yttranden från svenska myndigheter och andra organisationer.
- Ta emot och sammanställa remissvar.
- Skicka ansökan tillsammans med miljökonsekvensbeskrivningen och lämpliga rapporter till SSM:s systemmyndigheter i Danmark (Beredskapsstyrelsen), Finland (STUK) och Norge (Statens strålevern).
- Ta emot yttranden från Beredskapsstyrelsen (Danmark), STUK (Finland) och Statens strålevern (Norge).
- Begär underlag från SKB för att underrätta Europeiska kommissionen enligt artikel 37 i Euratomfördraget.
- Ta emot SKB:s underlag enligt artikel 37.
- Vidarebefordra SKB:s underlag enligt artikel 37 till miljödepartementet.
- Ta emot Europeiska kommissionens yttrande enligt artikel 37.

OECD/NEA har också genom uppdrag av Strålsäkerhetsmyndigheten tagit på sig att genomföra så kallad oberoende granskning av SKB:s platsvals- & metodvalsprocess samt redovisning av förvarets långsiktiga säkerhet.

Underlaget från myndigheterna och de olika organisationerna utgör sedan tillsammans med Strålsäkerhetsmyndighetens egna utredningsunderlag utgångspunkten för myndighets granskning av ansökan.

Strålsäkerhetsmyndighetens granskning av ansökan gäller frågan om tillstånd att uppföra, inneha och driva anläggningarna. Myndighetens prövning enligt kärntekniklagen är framför allt inriktad på säkerhetsfrågor men myndigheten ska även bedöma strålskyddsfrågor enligt strålskyddslagen.

### *Strålsäkerhetsmyndighetens expertyttrande*

Strålsäkerhetsmyndighetens granskningsrapport avseende strålsäkerheten i samband med tillståndsprövningen har en mycket stor betydelse för bedömningen av ärendet. I förarbetena till miljöbalken framhålls särskilt vikten av att såväl miljödomstolen som berörd kommun har tillgång till myndighetens granskningsrapport vid sin behandling av ett ansökningsärende enligt miljöbalken.<sup>31</sup>

Även regeringen bör i samband med tillåtlighetsprövningen ha ett så bra underlag som möjligt för att kunna bedöma strålsäkerheten vid driften av sådana anläggningar.

Beredningen av tillåtlighetsärendet bör ske samordnat så att såväl miljödomstolen som berörd kommun har tillgång till Strålsäkerhetsmyndighetens expertyttrande i ärendet vid sina respektive behandlingar av tillåtlighetsfrågan. Ett exemplar av yttrandet ska därför sändas till miljödomstolen samt till kommunfullmäktige i den kommun som berörs av tillståndsärendet.

### *Särskilt om successiv säkerhetsredovisning*

Säkerhetsredovisning är ett centralt begrepp för kärntekniska anläggningar världen över. Denna typ av dokument har en viktig roll i både tillståndsprövningsprocessen och sedan i olika skeden från uppförande över drifttagning till avvecklingen av anläggningen. Detta innebär också att innehållet i en säkerhetsredovisning förändras över tid. Inledningsvis med översiktlig och konceptuell information följt av en alltmer ökad grad av precisering för att innan provdrift påbörjas detaljerat visa hur gällande krav på anläggningen och dess verksamheter har uppfyllts.

Som underlag till ansökan om att få uppföra en ny anläggning behöver en första preliminär säkerhetsredovisning innehålla tillräckliga uppgifter för att Strålsäkerhetsmyndigheten ska kunna avgöra om anläggningen och dess verksamhet kan förväntas bli utformad och bedriven så att säkerhets- och strålskyddskraven samt kraven på fysiskt skydd uppfylls. Detta innebär att det behöver finnas nödvändiga redogörelser för anläggningens konstruktion och utförande samt övergripande konstruktions- och säkerhetsanalyser som sammantaget visar hur kraven uppfylls. Omfattning och detaljeringsgrad i detta skede av säkerhetsredo-

---

<sup>31</sup> Se prop. 1997/98:90 s. 271.

visningen varierar bl.a. beroende på anläggningstyp, om det är helt nya och oprövade konstruktionslösningar eller om det är beprövade lösningar.

Granskning kommer att presenteras i två yttranden till regeringen när det gäller de två tillståndsärendena och ett yttrande till miljödomstolen som gäller remissärendet. De två kommuner som berörs av ansökningarna kommer också att få ta del av granskningsyttrandena.

Yttrandena baseras på omfattande granskningsrapporter som i detalj beskriver resultaten från granskningen.

I yttrandena ska det även ingå en bedömning av om den miljökonsekvensbeskrivning som ingår i ansökansunderlaget uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken och om den har upprättats i enlighet med de förfaranderegler som anges i 6 kap. miljöbalken. Yttrandena ska dessutom innehålla en bedömning av sökandes redovisning av hur de allmänna hänsynsreglerna uppfylls (se nedan). Dessutom ska yttranden från andra organisationer och allmänhet som har inkommit i ärendena sammanställas och redogöras för.

Myndighetens granskningsyttranden utgör underlaget för regeringens prövning enligt kärntekniklagen av ett slutförvarssystem för använt kärnbränsle.

Förutsatt att Strålsäkerhetsmyndigheten tillstyrker ansökningarna och föreslår att regeringen beviljar tillstånd enligt kärntekniklagen kommer myndigheten föreslå regeringen att besluta om vissa tillståndsvillkor som innebär en stegvis prövning fram till dess att den planerade anläggningen kan tas i rutinmässig drift.

För både inkapslingsanläggningen och slutförvaret för använt kärnbränsle kommer enligt Strålsäkerhetsmyndigheten minst följande tillståndsvillkor att föreslås:

- Att anläggningen får börja uppföras först efter att myndigheten godkänt en preliminär säkerhetsredovisning.
- Att anläggningen får tas i provdrift först efter att myndigheten godkänt en förnyad säkerhetsredovisning.
- Att anläggningen får tas i rutinmässig drift först efter att myndigheten godkänt en kompletterad säkerhetsredovisning.



## Huvudförhandlingen i miljödomstolen

### *Den inledande fasen i huvudförhandlingen*

Parallellt med SSM:s beredning av tillståndsfrågan bereder miljödomstolen tillåtlighetsärendet inför regeringens tillåtlighetsprövning. Som ett led i beredningsprocessen ska domstolen hålla huvudförhandling och därefter överlämna sitt yttrande till regeringen. I detta yttrande tillstyrker eller avstyrker miljödomstolen ansökan.<sup>32</sup> Domstolen kan också lämna förslag till villkor som regeringen bör fastställa.

I en inledande fas av huvudförhandlingen är miljödomstolen skyldig att ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken.<sup>33</sup> Vid prövningen ska innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen och resultatet av samråd och yttranden beaktas. Resultatet av den prövningen ska sedan framgå av domstolens yttrande i tillåtlighetsfrågan till regeringen.

### *Samtliga omständigheter i tillåtlighetsfrågan ska prövas*

Beredningen ska avse samtliga de omständigheter som har betydelse för tillåtlighetsfrågan.<sup>34</sup> Det finns inget hinder för miljödomstolen mot att pröva frågor som rör kärnsäkerhet och strålskydd.

Frågeställningen kom upp till bedömning i ett mål i Miljödomstolen i Vänersborg. Domstolen hade att ta ställning till i vilken omfattning som frågor om kärnsäkerhet och strålskydd ska prövas enligt miljöbalken när kärnkraftverket vid Ringhals prövas. Kärnkraftsföretaget gjorde gällande att dessa frågor i första hand borde regleras av specialmyndigheterna – dåvarande Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut – med stöd av kärntekniklagen och strålskyddslagen, och att en reglering även enligt miljöbalken skulle medföra en dubbelprövning som skulle kunna leda till motstridighet och otydlighet om vilka krav som gällde för kärnsäkerheten och strålskyddet vid kärnkraftverket. Målet gick vidare till Miljööverdomstolen.

Miljööverdomstolen fann – liksom miljödomstolen – att några formella hinder mot att reglera frågor om kärnsäkerhet och strålskydd i tillståndet till kärnkraftverket enligt miljöbalken inte fanns,

---

<sup>32</sup> Jfr 21 kap. 7 § miljöbalken.

<sup>33</sup> 6 kap. 9 § miljöbalken.

<sup>34</sup> Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 235.

utan att det närmast var en lämplighetsfråga. Med det övergripande utredningsvillkor, som var föremål för bedömning i målet, och där tyngdpunkten kom att ligga på en slutavvägning mellan nyttan av de åtgärder som kunde aktualiseras vid tillämpningen av bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken och kostnaderna för dessa enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, fann Miljööverdomstolen att en lämplig balans åstadkoms mellan specialmyndigheternas mer detalj-inriktade reglering och den mer generella avvägning som domstolen har att göra.<sup>35</sup>

Den samlade provningen av störningskällor skapar förutsättningar för en god helhetsbild av riskerna för miljön och människors hälsa och ger samtidigt betydande fördelar när det gäller strålskyddskontrollen.

### *Rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler*

Verksamheten ska vara förenlig med de rättsligt bindande principer och allmänna hänsynsregler som framgår av 2 kap. miljöbalken.

Dessa principer är följande:

#### *Försiktighetsprincipen*

Försiktighetsprincipen återfinns i 2 kap. 3 § miljöbalken och innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. I den mån kunskap om sambandet mellan verksamheten och olägenheten saknas, men det finns skäl att anta att ett samband likväl föreligger, bör bristen på bevisning om orsakssamband inte frita verksamhetsutövaren från skyldigheten att vidta de åtgärder som skäligen kan krävas.<sup>36</sup>

#### *Kunskapskravet*

I 2 kap. 2 § miljöbalken anges att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig kunskap om i vilken utsträckning verksamheten medför olägenhet för människors hälsa och miljön och hur sådana olägenheter kan

---

<sup>35</sup> Se Miljööverdomstolens dom MÖD 2006:70 (M 3363-06).

<sup>36</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 210.

förebyggas eller begränsas. Hur långt skyldigheten sträcker sig får rimligen variera med verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Det är naturligtvis skillnad på vilka krav som kan ställas på en enskild persons kunskap om vardagliga åtgärders påverkan på miljön och på de krav som kan ställas på den som avser att bedriva industriell verksamhet. I förarbetena anges emellertid att det är den eventuella effekten av en verksamhet eller åtgärd, och inte vem som vidtar åtgärden eller utövar verksamheten som ska vara avgörande för vilken kunskap som behövs.<sup>37</sup>

### *Principen om bästa möjliga teknik*

Principen om bästa möjliga teknik återfinns i 2 kap. 3 § 1 miljöbalken. För yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas för att förebygga skador och olägenheter. ”Teknik” omfattar inte endast produktionsanordningar utan även metoder för produktion som utbildning och arbetsledning. Med bästa möjliga teknik avses både den använda teknologin och det sätt på vilket en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs samt avvecklas och tas ur bruk. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen ifråga. Den ska vara tillgänglig och inte bara förekomma på experimentstadiet men behöver dock inte finnas i Sverige. Bedömningen om vad som är bästa möjliga teknik innefattar även det övergripande resultatet för miljön. Hänsyn bör t.ex. tas till råvaror och energiförbrukning.<sup>38</sup>

SKB söker tillstånd enligt KBS-3 metoden. Tillståndsprövningen omfattar inkapslingsanläggningen, transporterna från Oskarshamn till Östhammar samt anläggningen för slutförvaret. Syftet med SKB:s ansökan är att på ett säkert sätt bli kvitt avfallet. Slutförvaret är en åtgärd som syftar till att nå detta syfte och utgör därmed den skyddsåtgärd som ska bedömas med stöd av 2 kap. 3 § miljöbalken. Byggandet av bergrummet med dess konsekvenser för människors hälsa och miljön ska också prövas enligt denna bestämmelse.

---

<sup>37</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 211.

<sup>38</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 216.

### *Produktvalsprincipen*

Produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § miljöbalken tillämpas vid användning och försäljning av kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön. Principen begränsar sig till att avse skyldigheten att undvika sådana farliga ämnen och beredningar som kan ersättas med mindre farliga motsvarigheter.<sup>39</sup>

### *Hushållningsprincipen och kretsloppsprincipen*

Dessa båda principer följer av 2 kap. 5 § miljöbalken. Kretsloppsprincipen innebär att vad som utvinns ur naturen ska på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Hushållningsprincipen har avseende råvaror och produkter ett nära samband med kretsloppsprincipen. Bästa effekt nås i samband med konstruktion och tillverkning. Principerna tillämpas exempelvis genom att en resurs- och energisnål process används och genom återanvändning eller återvinning, varigenom ett material kan komma till ny användning eller förvandlas till ny råvara. Då minskas behovet att förbruka ändliga naturresurser så att dessa räcker även för kommande generation. Det är även angeläget att minska avfallsmängderna och därmed omfattningen av deponier liksom belastningen av skadliga ämnen på mark och vatten. Förutom att hushålla med råvaror är det av betydelse att hushålla med energi. Därför bör alla verksamhetsutövare ha en effektiv energi-användning och hushålla med energi.<sup>40</sup>

### *Lokaliseringsprincipen*

Av 2 kap. 4 § miljöbalken framgår att verksamheter och åtgärder ska lokaliseras till platser som är lämpliga med hänsyn till miljöbalkens mål och där minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön uppkommer. Valet av plats för slutförvaret har stor betydelse för vilka miljöstörningar som uppkommer. Verksamheter eller åtgärder ska således lokaliseras till platser som är lämpliga. Lämplighetsbedömningen bör ske med utgångspunkt i

---

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 225–226.

<sup>40</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 222.

balkens syfte, de grundläggande och särskilda hushållningsbestämmelserna samt förekommande miljökvalitetsnormer.<sup>41</sup>

### *Skälighetsregeln*

Slutligen finns en skälighetsregel i 2 kap. 7 § miljöbalken. Den innebär att hänsynsreglerna ska tillämpas under förutsättning att det inte kan anses vara orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. En sådan avvägning får emellertid aldrig leda till att en miljökvalitetsnorm åsidosätts.

I motiven anges att hänsynsreglerna måste tillämpas så att inte orimliga krav ställs på verksamhetsutövaren med hänsyn till den effekt skyddsåtgärderna och försiktighetsmåttan kommer att ha på miljön och kostnaderna för dessa åtgärder. Någonstans går en gräns där marginalnyttan för miljön inte uppväger de kostnader som läggs ned på försiktighetsmåttan.<sup>42</sup>

Vad gäller bedömningen av var gränsen går för vad som kan anses vara en orimlig kostnad är utgångspunkten att tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser ska ske för att tillgodose miljöbalkens mål. Huruvida kostnaden för en åtgärd är orimlig ska bedömas framför allt med hänsyn till miljönyttan som åstadkoms genom åtgärden.

Vad gäller yrkesmässig verksamhet ställs krav på att bästa möjliga teknik ska tillämpas. I dessa fall utgår bedömningen av vad som är ekonomiskt rimligt från branschförhållanden och inte den aktuella verksamhetsutövarens betalningsförmåga.<sup>43</sup>

### *Domstolens yttranden till regeringen*

Domstolens yttrande till regeringen ska innehålla ett ställningstagande till SKB:s ansökan, dvs. om regeringen ska tillåta den ansökta verksamheten eller ej. Yttrandet kan också innehålla förslag till villkor som regeringen bör fastställa i sitt beslut. Det är då fråga om villkor som har direkt betydelse för tillåtighetsbeslutet. Yttrandet innehåller också en redogörelse för varför domstolen

---

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 219.

<sup>42</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 232.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 232.

kommit till det ställningstagande som man redovisat. Domstolens skäl grundas på de hänsynsregler och andra regler som finns i miljöbalken. Dessa är bindande för domstolen liksom också för regeringen.

Domstolen ska i sitt yttrande inte endast göra en saklig granskning av ansökan utan också en mer formell granskning. Har de regler som gäller själva förfarandet iakttagits? Av särskilt intresse är reglerna om miljökonsekvensbeskrivningen som är en del av själva ansökan (22 kap. 2 § 3. miljöbalken).<sup>44</sup>

## Regeringens tillåtlighetsprövning

### *Tillåtligheten ska prövas innan tillståndsansökan prövas*

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.

Det anges uttryckligen i paragrafen att det ska vara fråga om nya verksamheter som obligatoriskt ska prövas av regeringen. De anläggningar och verksamheter det är frågan om räknas upp i paragrafen. Det gäller stora infrastrukturprojekt som generellt sett har en betydande miljöpåverkan samtidigt som konkurrerande eller motstridiga intressen måste vägas samman för att nå den bästa lösningen. Ofta kan enskilda intressen ställas mot allmänna intressen eller olika allmänna intressen mot varandra.

Bland de verksamheter som räknas upp i paragrafen finns angivet ”anläggningar för kärnteknisk verksamhet som prövas av regeringen enligt kärntekniklagen”. Således tillhör inkapslingsanläggningen och slutförvaret för använt kärnbränsle de anläggningar som obligatoriskt ska tillåtlighetsprövas av regeringen. Även om uppräknningen anger att det är anläggningen som ska prövas så följer det av paragrafens inledning att prövningen även ska avse verksamheten som sådan.

---

<sup>44</sup> Beträffande innehållet i en MKB se ovan under rubriken ”Miljökonsekvensbeskrivningen”.

*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 ingrepp i miljön och tar i anspråk värdefulla naturresurser.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup>

Regeringens beslut är i princip bindande för 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.

Sammanfattningsvis innebär regeln enligt 17 kap. 1 § miljöbalken att innan en ansökan om tillstånd att uppföra en ny kärnteknisk anläggning prövas, ska regeringen först pröva tillåtligheten av verksamheten som sådan.

---

<sup>45</sup> Prop. 1997/98:45 s. 215.

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:45 s. 437.

<sup>47</sup> Se Stefan Rubensson, Miljöbalken, del 3, s. 145.

<sup>48</sup> Jfr 17 kap. 7 § miljöbalken.

### *Högsta förvaltningsdomstolen kan rättspröva regerings beslut*

Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan omfattas av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Det är Högsta förvaltningsdomstolen som efter ansökan om rättsprövning prövar om regeringens avgörande strider mot någon rättsregel. Miljödomstolens prövning är oberoende av den prövning som kan komma att ske i Högsta förvaltningsdomstolen och miljödomstolen behöver i och för sig inte avvakta ett ställningstagande från Högsta förvaltningsdomstolen innan den själv tar ställning i tillståndsfrågan. Det betyder att prövningarna kan komma att ske samtidigt. Båda instanserna kan pröva formella invändningar beträffande hanteringen av ärendet i regeringen. Skulle Högsta förvaltningsdomstolen finna att regeringens avgörande strider mot någon rättsregel, innan domstolen tagit ställning till ansökan om tillstånd, lär domstolen vara bunden till detta beslut och förhindrad att utfärda tillstånd.

### **Det kommunala vetot**

Enligt 17 kap. 6 § miljöbalken får regeringen tillåta kärntekniska anläggningar endast om kommunfullmäktige i den kommun som anläggningen ska lokaliseras till har tillstyrkt detta. Om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd finns det en undantagsmöjlighet för regeringen att bortse från det kommunala vetot avseende anläggningar för mellanlagring eller slutlig förvaring av kärnämne eller kärnavfall. I detta fall där en del av anläggningen (inkapslingsanläggningen) ligger i Oskarshamns kommun och en annan del (slutförvaret) i Östhammars kommun torde båda kommunerna ha formell möjlighet att lägga in sitt veto.

### **Miljödomstolens tillståndsprövning**

*Miljödomstolens prövning begränsas alltså till de frågor som inte har prövats av regeringen*

Om regeringen har gett tillåtlighet till verksamheten lämnas ärendet åter till miljödomstolen för beslut om tillstånd. Regeringens beslut i tillåtlighetsfrågan är bindande för den efterföljande tillståndsprövningen och domstolen är i princip skyldig att utfärda



tillstånd.<sup>49</sup> Miljödomstolens prövning begränsas alltså till de frågor som inte har prövats av regeringen.

### *Miljödomstolen är prövningsmyndighet i första instans*

Miljödomstolen håller huvudförhandling och är då prövningsmyndighet i första instans. Domstolen ska pröva alla utsläpp och störningar som den ansökta verksamheten kan ge upphov till och fastställa de villkor som behövs.<sup>50</sup> Det kan röra sig om villkor för anläggandet av slutförvaret och driften och övervakningen av förvaret. Villkoren kan t.ex. gälla åtgärder för att begränsa buller, vibrationer, utsläpp till vatten och luft, transporter av bergmassor och omhändertagande av massorna, transporter av det använda kärnbränslet till slutförvaret, men också åtgärder för fysiskt skydd av anläggningen och andra åtgärder med inriktning mot säkerhetsfrågor. På motsvarande sätt kan övriga delar av den ansökta verksamheten villkorsregleras.

Vid prövningen har domstolen att generellt sett beakta följande frågor:

### *Tidsbegränsning av tillståndet*

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får lämnas för begränsad tid.<sup>51</sup> Enligt praxis<sup>52</sup> ska tillstånd i större utsträckning kunna tidsbegränsas. Skälet är att samhällets miljökrav ändras och skärps tack vare teknisk utveckling och ökad kunskap. Det framhålls dock att tidsbegränsning i första hand bör tillämpas på stora verksamheter som har en kraftig miljöpåverkan.

---

<sup>49</sup> Se ovan under rubriken ”Regeringens tillåtlighetsprövning”.

<sup>50</sup> Se prop. 1997/98:45, s. 435–436 och 443, MÖD 2006:44 och RÅ 2008 ref. 89, RR den 27 maj 2010 mål nr 1989-08.

<sup>51</sup> 22 kap. 27 § första stycket miljöbalken.

<sup>52</sup> Miljööverdomstolens dom 2001-02-03, mål nr M 8782-99.

*Villkor*

Ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet får förenas med villkor.<sup>53</sup> Villkoren ska spegla den tillåtlighetsbedömning som gjorts och innebär att hänsynsregler och andra regler som gäller enligt miljöbalken får sitt konkreta innehåll.

Vid utformningen av villkoren bör domstolen beakta att de ska kunna utgöra grund för bedömningen av huruvida en överträdelse har begåtts och i så fall också ska kunna ligga till grund för påföljder enligt miljöbalkens sanktionssystem.<sup>54</sup> Övriga frågor som ska beaktas är att tillståndet inte meddelas i strid med gällande planbestämmelser, att de inte medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds.

En grundläggande förutsättning för att tillståndsmyndigheten ska kunna meddela villkor är att verksamhetsutövaren har faktiska och rättsliga möjligheter att rätta sig efter dem.

En svårighet när domstolen ska skriva villkor för tillståndet kan vara avgränsningen mellan vad som ska anges i miljödomstolens dom och vad som ska anges i Strålsäkerhetsmyndighetens reglering av verksamheten. Någon formell begränsning för domstolen utöver reglerna i miljöbalken finns inte, så i princip kan miljödomstolen skriva villkor om allt som man anser nödvändigt, men i praktiken föreställer vi oss att någon sort balans måste åstadkommas mellan domstolens och Strålsäkerhetsmyndighetens reglering av verksamheten.

Frågan om denna avgränsning har varit uppe till bedömning i ett avgörande från Miljööverdomstolen. Viss vägledning kan hämtas från detta avgörande.<sup>55</sup> Vi föreställer oss att den mer detaljerade regleringen av frågor som gäller strålsäkerheten avgörs av Strålsäkerhetsmyndigheten.

*Ställande av säkerhet*

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får för sin giltighet göras beroende av att den som avser att bedriva verksamheten ställer säkerhet för kostnaderna för det avhjälpande av en miljökada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.<sup>56</sup> Det gäller

<sup>53</sup> 16 kap. 2 § andra stycket miljöbalken.

<sup>54</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 204.

<sup>55</sup> Se Miljööverdomstolens dom MÖD 2006:70 (M 3363).

<sup>56</sup> 16 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

dock inte för stat, kommun, landsting eller kommunalförbund. Inte heller den som är skyldig att betala avgift eller ställa säkerhet enligt lagen (2006:647) om finansiella åtgärder för hanteringen av restprodukter från kärnteknisk verksamhet (finansieringslagen) behöver ställa säkerhet för åtgärder som omfattas av sådana avgifter och säkerheter. SKB som betalar avgift och ställer säkerheter enligt finansieringslagen behöver alltså inte ställa säkerheter för avhjälpande av en miljökada och de andra återställningsåtgärder som verksamheten kan föranleda.

### *Sökandens vandel*

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet kan vägras den som inte har fullgjort sina skyldigheter enligt tidigare tillstånd, godkännande eller dispens.<sup>57</sup> Detsamma gäller när någon tidigare har underlåtit att ansöka om nödvändigt tillstånd, godkännande eller dispens.

De som inte har fullgjort sina skyldigheter vid en typ av verksamhet kan således få avslag på en tillståndsansökan vid en helt annan typ av verksamhet. Tillstånd kan dock vägras endast om det finns anledning att befara att missförhållandena kan komma att upprepas.<sup>58</sup>

### *Följdverksamheter*

Vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken ska hänsyn tas till andra verksamheter eller särskilda anläggningar som kan antas bli behövliga för att verksamheten ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.<sup>59</sup> Exempel på vad som avses kan vara vägar och kraftledningar. Hänsyn kan även tas till farliga transporter som ska ske till och från den prövade verksamheten.<sup>60</sup> Just transporterna till slutförvaret kan behöva övervägas särskilt av domstolen.

---

<sup>57</sup> 16 kap. 6 § miljöbalken.

<sup>58</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 207.

<sup>59</sup> 16 kap. 7 § miljöbalken.

<sup>60</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 208.

### *Undersökningar och åtgärder*

Tillstånd till miljöfarlig verksamhet får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta

1. särskild undersökning av berört område,
2. särskilda åtgärder för att bevara berört område, och
3. särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

Den som drar nytta av ett tillståndsbeslut kan av miljödomstolen åläggas att utföra eller bekosta undersökningar av det område som påverkas av verksamheten, åtgärder för att bevara detta område eller åtgärder för att gottgöra det intrång som verksamheten medför. Vid bedömningen av om villkor ska meddelas har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför, samt vilken nytta som åtgärderna medför.<sup>61</sup>

### *Verkställighetsförordnande*

När det finns skäl till det får miljödomstolen besluta att tillståndet till en verksamhet får tas i anspråk även om domen inte har vunnit laga kraft.<sup>62</sup>

### *Miljökonsekvensbeskrivningen*

Kärnteknisk verksamhet förutsätts alltid medföra betydande miljöpåverkan. Detta får en särskild betydelse när det gäller omfattningen av en miljökonsekvensbeskrivning och förfarandet för att ta fram en sådan.<sup>63</sup>

### *Prövotidsförfarande*

Domstolen kan skjuta upp avgörandet av vissa villkor, om verkningarna av verksamheten inte kan förutses med tillräcklig säkerhet, och i stället meddela provisoriska föreskrifter. Domstolen beslutar då om en prövotid med redovisning av de prövotidsupp-

---

<sup>61</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 208.

<sup>62</sup> Jfr 22 kap. 28 § miljöbalken.

<sup>63</sup> Se förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

gifter som behövs för att domstolen ska kunna fastställa slutliga villkor. Så gjordes t.ex. vid prövningen av Ringhals kärnkraftverk.<sup>64</sup>

## Regeringens tillståndsprövning enligt kärntekniklagen

*Prövningen enligt kärntekniklagen sker samordnat med tillåtlighetsprövningen enligt miljöbalken*

Regeringens prövning enligt kärntekniklagen sker som tidigare nämnts samordnat med regeringens tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken. Underlaget för prövningen enligt kärntekniklagen utgår från Strålsäkerhetsmyndighetens yttrande.

*Tillståndet ställs till en given innehavare som inte utan ny tillståndsprövning får överlåta tillståndet till någon annan*

Tillstånd att driva inkapslingsanläggningen och slutförvaret för använt kärnbränsle ställs till en angiven innehavare nämligen SKB. Tillståndet att driva gäller alltså enbart SKB och ingen annan. I samband med ansökan om tillstånd så prövas sökandens sakkunskap och förutsättningar i övrigt att bedriva verksamheten på ett betryggande sätt. Vidare prövas sökandens möjligheter att fortlopande upprätthålla säkerheten och strålskyddet.<sup>65</sup>

Av förarbetena till kärntekniklagen framgår, att med hänsyn till den vikt som i ett tillståndsärende måste läggas vid en sökandes förutsättningar att uppfylla de krav som ställs på verksamheten, får en tillståndsinnehavare inte utan vidare överlåta ett givet tillstånd på någon annan. Om överlåtelse sker av en kärnteknisk anläggning måste den nye innehavaren söka tillstånd enligt kärntekniklagen för att inneha och driva anläggningen. Motsvarande regler finns inte enligt miljöbalken där tillståndet gäller verksamheten som sådan och inte i första hand innehavaren även om kunskapskravet gäller för den som bedriver verksamheten.

---

<sup>64</sup> Se s. 24.

<sup>65</sup> Se prop. 1983/84:60, s. 84.

*Stegvis prövning av komplexa anläggningar som tar lång tid att genomföra*

Konstruktion, uppförande och drifttagning av kärntekniska anläggningar som ett slutförvar för använt kärnbränsle och andra komplexa anläggningar där joniserad strålning måste beaktas, är processer som tar lång tid att genomföra. Beroende av anläggningstyp finns vanligen inte detaljkonstruktionsunderlagen framtagna vid ansökningstillfället. Dessutom kan tänkta konstruktionslösningar komma att förändras under tiden.

Vidare kan problem uppkomma under uppförande- eller anläggningsändringsfasen som leder till att andra lösningar måste tillgripas. Det är därför nödvändigt med en stegvis prövning, vilket även rekommenderas av IAEA och dessutom är i enlighet med internationell praxis sedan lång tid. Såväl regeringens tillståndsvillkor som myndighetens föreskrifter behöver således vara utformade så att de stödjer en sådan stegvis prövning.

Med tillståndsvillkor enligt ovan och Strålsäkerhetsmyndighetens föreskrifter kommer en fortsatt prövning i samband med uppförande av nya anläggningar och tillståndspliktiga förändringar av befintliga anläggningar att bestå av följande huvudsakliga steg:

1. Granskning och beslut i fråga om godkännande av en mer utvecklad preliminär säkerhetsredovisning, än den första redovisning som bifogades tillståndsansökan, som grund för detaljkonstruktion och uppförande av en ny anläggning eller tillståndspliktig ändring av en befintlig anläggning. Vid denna granskning kontrolleras att myndighetens föreskrifter om säkerhet, strålskydd och fysiskt skydd, och som har bäring på konstruktionen och utförandet, kommer att kunna uppfyllas.
2. Granskning av organisatoriska, personella och administrativa förutsättningar att upphandla anordningar och genomföra anläggningsarbeten i den omfattning och med den kvalitet som följer av den preliminära säkerhetsredovisning som myndigheten har godkänt. I detta steg ingår även granskning av åtgärder för fysiskt skydd under uppförandefasen. Vidare ingår granskning av preliminära planer för en framtida avveckling av anläggningen. Dessa granskningar ligger till grund för myndighetens beslut i fråga om godkännande att få börja uppföra en ny anläggning. Därefter sker en löpande uppföljning av anlägg-

ningsarbeten som del av underlagen inför ställningstaganden i påföljande steg.

3. Granskning och beslut i fråga om godkännande av en förnyad säkerhetsredovisning som återspeglar anläggningen som den har blivit byggd eller ändrad och som visar hur ställda krav har uppfyllts. I detta steg ingår även granskning av de säkerhetstekniska driftförutsättningar och instruktioner som ska vara till ledning för driftpersonalen samt granskning av provdriftsprogram och granskning av program för utbildning av driftpersonalen. Dessutom ingår granskning av planer för fysiskt skydd och för beredskap att ta omhand störningar och haverier. Dessa granskningar ligger till grund för myndighetens beslut i fråga om godkännande av att ta anläggningen i provdrift. Därefter sker en löpande uppföljning av provdriften som del av underlagen inför ställningstaganden i påföljande steg.
4. Granskning och beslut i fråga om godkännande av en säkerhetsredovisning som har kompletterats med erfarenheter från provdriften, och första revisionsavställningen i de fall detta blir aktuellt. Dessutom ingår granskning av de säkerhetstekniska driftförutsättningarna och instruktioner som har kompletterats med erfarenheter från provdriften. Dessa granskningar ligger till grund för myndighetens beslut i fråga om godkännande av rutinmässig drift.

## Möjligheterna för olika sakägare att överklaga besluten

### Vem får överklaga enligt miljöbalken

Dom eller beslut som rör inkapslingsanläggningen eller slutförvaret för använt kärnbränsle får överklagas av:<sup>66</sup>

- den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot,
- en lokal arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagar i den verksamhet som avses med beslutet,
- den myndighet, kommunala nämnd eller annan som enligt vad som är särskilt föreskrivet i balken eller i föreskrifter meddelade med stöd av balken har rätt att överklaga.

---

<sup>66</sup> Jfr 16 kap. 12 § miljöbalken.

Rätt att överklaga har också en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.<sup>67</sup>

Det kan vara intressant att nämna att Sveriges Fiskares Riksförbund inte har ansetts ha rätt att överklaga ett tillstånd till en vindkraftanläggning med stöd av denna bestämmelse.<sup>68</sup> Inte heller politiska partier har ansetts ha denna rätt.<sup>69</sup>

Miljöorganisationernas klagorätt omfattar också bestämmelser som finns i ett tillstånd, inbegripet villkor förenade med tillståndet och uppskjutna frågor, samt domar genom vilka ett tidigare tillstånd har omprövats. Miljöorganisationen kan också överklaga en tillståndsdom för att få beslutat ett villkor som inte finns i tillståndet men organisationen anser nödvändigt.

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

Miljöorganisationers rätt att överklaga avser bara klagorätten; organisationerna har däremot inte någon rätt att väcka talan i mål eller ärenden (talerätt), inte heller att formellt vara part i redan inledda processer.

Domar och beslut vinner laga kraft mot miljöorganisationer samtidigt som mot parter och andra sakägare, utan att avgörandet behöver delges organisationen.

---

<sup>67</sup> Jfr 16 kap. 13 § miljöbalken.

<sup>68</sup> MÖD 2008:28 (mål nr. M294-08).

<sup>69</sup> Bengtsson m.fl. i Miljöbalkskommentaren s. 16:31.



## Vad är överklagbart i miljöbalksprocessen

Om man med utgångspunkt i den process för tillståndsprövning som vi beskrivit funderar över vad i processen som kan överklagas kommer man fram till följande:

Regeringens beslut att bifalla SKB:s ansökan kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen efter begäran av en enskild som varit part i ärendet hos regeringen, men också av den eller dem som utan att ha varit part i regeringsärendet ändå skulle ha haft rätt att få sin sak prövad i domstol enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter.<sup>70</sup> En sådan miljöorganisation som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken kan också ansöka om rättsprövning hos Högsta förvaltningsdomstolen.<sup>71</sup> Ansökan om rättsprövning ska ges in inom tre månader från beslutet. Ändrar domstolen inte regeringens beslut står det fast.

Miljödomstolens tillståndsbeslut kan överklagas till Miljööverdomstolen. Överklagandet gäller framför allt villkoren för tillståndet. Men även formella handläggningsfrågor kan bli föremål för överklagande. Till denna grupp av frågor hör innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen. Som HD slagit fast är miljökonsekvensbeskrivningen en processförutsättning.<sup>72</sup> Det innebär att både hanteringen av miljökonsekvensbeskrivningen och innehållet i den måste uppfylla miljöbalkens krav. Gör den inte det finns inte förutsättningar för att pröva tillståndsansökan. Antingen ska den kompletteras eller om bristerna är väsentliga ska ansökan avvisas.

Miljööverdomstolen överprövar miljödomstolens dom om prövningstillstånd meddelas. Och Miljööverdomstolens dom kan bli föremål för HD:s prövning om prövningstillstånd meddelas.

---

<sup>70</sup> Se RÅ 1999 ref. 27.

<sup>71</sup> Se ovan under rubriken "Regeringens tillåtlighetsprövning".

<sup>72</sup> NJA 2009 s. 321, se ovan under rubriken "Miljökonsekvensbeskrivningen".

Svensk kärnbränslehantering AB (SKB) lämnade i mars 2011 in ansökningar enligt dels miljöbalken, dels lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (kärntekniklagen) om att få uppföra, inneha och driva ett slutförvar för använt kärnbränsle i Östhammars kommun. Ansökan avser även en anläggning i Oskarshamns kommun där bränslet ska kapslas in inför deponering i slutförvaret.

Ansökan om tillstånd enligt miljöbalken lämnas till miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen lämnas till Strålsäkerhetsmyndigheten.

Syftet med denna rapport är att översiktligt beskriva den rättsliga processen för hur ansökningarna kommer att hanteras från det att SKB påbörjar arbetet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheten, fram till prövningen av ansökan. I beskrivningen av den rättsliga processen lyfter författarna fram en del problem vid tillämpningen av lagstiftningen som myndigheterna måste ta ställning till.

Rapporten finns tillgänglig på [www.karnavfallsradet.se](http://www.karnavfallsradet.se) och kan även beställas hos [karnavfallsradet@environment.ministry.se](mailto:karnavfallsradet@environment.ministry.se).

Statens råd för kärnavfallsfrågor – Kärnavfallsrådet – är en fristående vetenskaplig kommitté inom Miljödepartementet. Rådets ledamöter har sakkunskap inom teknik, naturvetenskap, etik och samhällsvetenskap.

Rådets uppgift är att ge regeringen råd i frågor om kärnavfall och rivning av kärntekniska anläggningar. Rådet ska utreda och belysa viktiga frågor inom kärnavfallsområdet bland annat genom utfrågningar och seminarier, och skapa förutsättningar för så väl underbyggda råd till regeringen som möjligt.