

Regeringens proposition

2008/09:76



Forum för prövning av slutförvaringssystem för
använt kärnbränsle eller kärnavfall

Prop.
2008/09:76

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 november 2008

Fredrik Reinfeldt

Eskil Erlandsson
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att forumregeln i 20 kap. 8 § miljöbalken ändras, så att mål om tillstånd till verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för att ta hand om och slutförvara använt kärnbränsle eller kärnavfall ska prövas av en miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna är belägen eller avses att vara belägen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2009.

Innehåll

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Forumfrågan	5
5	Författningskommentar	7
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	8
Bilaga 2	Remissinstanserna	9
Bilaga 3	Lagrådets yttrande	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 2008 ...	11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 8 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

8 §¹

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömmande av vite efter särskild ansökan av myndighet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller *skall* bedrivas.

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömmande av vite efter särskild ansökan av myndighet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller *ska* bedrivas. *Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall prövas av en miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna är belägen eller är avsedd att vara belägen.*

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt denna balk prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *skall* bedrivas.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *ska* bedrivs.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

¹ Senaste lydelse 2002:175.

3 Ärendet och dess beredning

I en skrivelse till regeringen har Svensk Kärnbränslehantering AB föreslagit att miljöbalken ändras så att en kommande tillståndsprövning av anläggningar som ska ingå i ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle sker vid en och samma miljödomstol även om anläggningarna är belägna i olika domsområden. Miljödepartementet har därefter tagit fram en promemoria med det författningsförslag som återges i *bilaga 1*. Förslaget har remissbehandlats med de remissinstanser som anges i *bilaga 2*. Remissvaren och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2007/4702/R).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 oktober 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över propositionens lagförslag. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran, *bilaga 3*.

4 Forumfrågan

Regeringens förslag: Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle eller kärnavfall ska prövas av en miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna är belägen eller är avsedd att vara belägen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna har varit övervägande positiva till förslaget. *Statens strålskyddsinstitut*, *Statens kärnkraftinspektion*, *Statens råd för kärnavfallsfrågor*, *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* har förespråkade en mer generell utformning av bestämmelsen. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)* och *Länsstyrelsen i Uppsala län*, liksom *Växjö tingsrätt (miljödomstolen)* och *Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning*, har dock ifrågasatt behovet av den föreslagna bestämmelsen då de anser att den önskvärda effekten kan uppnås med nuvarande regelverk.

Skälen för regeringens förslag: Använt kärnbränsle samt kärnavfall i form av driftavfall och rivningsavfall måste slutförvaras på ett säkert sätt. Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) ägs av de svenska kärnkraftsbolagen och har bl.a. till uppgift att svara för det slutliga omhändertagandet av det använda kärnbränslet och kärnavfallet från de svenska kärnkraftverken. I beslut angående SKB:s program för forskning, utveckling och demonstration för kärnavfallets behandling och slutförvaring, FUD-program 1998, gjorde regeringen utifrån då tillgängligt underlag bedömningen att någon form av slutförvaring i berggrunden framstår som det mest ändamålsenliga (dnr M1999/2152/Mk och M1999/3040/Mk). För detta har SKB bl.a. utvecklat den s.k. KBS 3-metoden, som går ut på att

det använda kärnbränslet kapslas in och slutförvaras i förslutna bergrum. Regeringen gjorde i sitt beslut angående komplettering av SKB:s FUD-program 1998, utan att föregripa ställningstaganden till framtida tillståndsansökningar, bedömningen att SKB bör använda KBS 3-metoden som planeringsförutsättning för platsundersökningarna (dnr M2001/2840/Mk och M2001/2750/Mk). Genomförandet av KBS 3-metoden förutsätter uppförandet av två nya anläggningar, dels en inkapslingsanläggning där kärnbränslet placeras i förslutna behållare, dels ett slutförvar. Dessa anläggningar avses utgöra ett sammanhängande system för slutförvaring av använt kärnbränsle. Eftersom KBS 3-metoden förutsätter att det använda kärnbränslet mellanlagras innan det kapslas in, har SKB byggt en anläggning för detta på Simpevarpshalvön i Oskarshamns kommun. Anläggningen benämns Centralt lager för använt kärnbränsle (Clab). I anslutning till Clab planerar SKB att bygga inkapslingsanläggningen och därefter driva dessa som en gemensam kärnteknisk anläggning. För slutförvaret har SKB bedrivit detaljerade platsstudier i Oskarshamns kommun och i Östhammars kommun, men har ännu inte tagit ställning i fråga om vilken av dessa som bolaget anser att det lämpligen bör byggas i.

Även i fråga om kärnavfall från kärnkraftverken och andra kärntekniska anläggningar kan det, vilket Kärnkraftinspektionen har påpekat, bli aktuellt med sammanhängande system för omhändertagandet med anläggningar på olika platser. Vid rivning av en anläggning kan exempelvis kontaminerat avfall behöva förpackas på en plats för att sedan transporterats till ett slutförvar på en annan plats.

Med sammanhängande system för omhändertagandet avses anläggningar och metoder som är så beroende av varandra att den totala funktionaliteten och säkerheten inte låter sig bedömas genom att enbart betrakta dess delar. Vid en tillståndsprovning av en anläggning som ingår i systemet måste man, oavsett geografiska avstånd, ta ställning till och ange villkor för förhållanden som har med övriga anläggningar att göra och vice versa. De metoder för slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall som är aktuella förutsätter såvitt det kan bedömas sådana sammanhängande system. En provning där exempelvis en inkapslingsanläggning och ett slutförvar bedöms var för sig skulle därför bli problematisk för såväl parter och allmänhet som provande domstol och ställa stora krav på kommunikation. Det finns också en risk för såväl överlappande regleringar som att frågor förblir obehandlade i skärningspunkten mellan provningarna. Till detta kommer att de processuella kostnaderna, särskilt med beaktande av omfattningen av sådana projekt, blir avsevärt högre jämfört med en sammanhållen provning. Därför bör de verksamheter vid anläggningar som ingår i ett system för omhändertagande och slutförvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall prövas sammanhållet vid en och samma miljödomstol.

Enligt huvudregeln i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken ska en fråga om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak ska bedrivas. Detta innebär att verksamheter vid anläggningar inom ett slutförvaringssystem, såsom en inkapslingsanläggning och ett slutförvar, som bedrivs inom olika domsområden kan komma att prövas av olika miljödomstolar. Det framstår nämligen som mindre troligt att ett slutförvaringssystem uppdelat på detta sätt kan betraktas som verksamhet i huvudsak bedriven på en av

platserna. I sådana fall kommer det alltså att krävas två separata ansökningar om tillstånd, en till vardera miljödomstol. En samordnad prövning kan därefter komma till stånd med stöd av bestämmelsen i 20 kap. 8 a § miljöbalken om överlämnande av mål mellan miljödomstolar. Det är i så fall den överlämnande domstolen som fattar ett sådant beslut och det kan inte överklagas särskilt. Ett överlämnande förutsätter att de aktuella målen har nära samband med varandra eller att det annars finns särskilda skäl. Då det rör sig om ett sammanhängande system och kostnadskrävande prövningar kan båda dessa rekvisit aktualiseras i ett resonemang om överflyttning. Vidare är det också ett krav att ett överlämnande kan ske utan avsevärd olägenhet för någon part. Eftersom prövningarna kan komma att beröra ett stort antal parter och domstolar som ligger långt ifrån varandra, kan det inte uteslutas att en domstol finner att detta rekvisit förhindrar en överflyttning. Sammantaget framstår det i vart fall inte som någon självklarhet att skäl för en överflyttning kan komma att anses föreligga. Det är inte heller någon skyldighet för en domstol att överflytta mål, ens om skälen anses tillräckliga, varför en överflyttning inte är något som kan förutsättas.

För att säkerställa den sammanhållna tillståndsprövning för slutförvaringssystem som är önskvärd behövs således en ändring i miljöbalkens forumbestämmelser. Med en ny bestämmelse i 20 kap. 8 § första stycket miljöbalken kan det klargöras att det endast behövs en tillståndsprövning av en miljödomstol för sådan verksamhet och att det således är tillräckligt att en ansökan som omfattar hela verksamheten ges in till någon av de aktuella domstolarna.

Förslaget innebär en förenkling och en tidsvinst för den som avser att söka tillstånd för ett slutförvaringssystem i de fall där det annars kunde ha blivit aktuellt att initiera parallella prövningar vid olika miljödomstolar. Också för rättsväsendet innebär förslaget en förenkling i dessa situationer då den totala arbetsbelastningen vid en sammanhållen prövning blir mindre än om två ansökningar ska prövas parallellt. Övriga berörda, såsom myndigheter och allmänhet, ges bättre möjligheter att överblicka prövningen och följa processen. Eftersom syn på platsen normalt ingår i prövningen, kan det förutsättas att det ges möjlighet för sakägare och allmänhet att delta i huvudförhandlingen i anslutning till alla aktuella platser.

5 Författningskommentar

20 kap. 8 § miljöbalken

Tillägget i första stycket innebär att mål om tillstånd till verksamhet vid anläggningar som ingår i ett slutförvaringssystem för använt kärnbränsle eller kärnavfall alltid prövas sammanhållet vid en enda miljödomstol, även om verksamheten är uppdelad på flera domsområden. Sökanden ger in en samlad ansökan till någon av de möjliga domstolarna och avgör därigenom vilken av dem som ska göra prövningen. Målet kan dock överlämnas till en annan domstol enligt 20 kap. 8 a § miljöbalken om det finns skäl för det.

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 8 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

8 §²

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömmande av vite efter särskild ansökan av myndighet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller *skall* bedrivs.

Mål om utövande av miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, vattenanläggningar och ersättning vid vattenverksamhet samt utdömmande av vite efter särskild ansökan av myndighet prövas av den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs, har bedrivits eller *ska* bedrivs. *Mål om utövande av verksamhet vid anläggningar som ingår i ett sammanhängande system för hantering, bearbetning, lagring och slutförvaring av använt kärnbränsle prövas av en miljödomstol inom vars område någon av anläggningarna är belägen.*

Mål om ersättning vid skada och intrång enligt 28 kap. 2–5 §§ och vid ingripande av det allmänna enligt denna balk prövas av den miljödomstol inom vars område skadan och intrånget i huvudsak har inträffat eller kommer att inträffa.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *skall* bedrivs.

Mål om ersättning för miljöskador enligt 32 kap. prövas av den miljödomstol inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra en sådan skada som avses i 32 kap. 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den miljödomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller *ska* bedrivs.

² Senaste lydelse 2002:175.

Remissinstanserna

Prop. 2008/09:76
Bilaga 2

Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (miljödomstolen), Växjö tingsrätt (miljödomstolen), Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Statens strålskyddsinstitut, Statens kärnkraftinspektion, Statens råd för kärnavfallsfrågor, Vattenfall AB, Oskarshamns kommun, Östhammars kommun, Forsmarks Kraftgrupp AB, OKG Aktieföretag, E.ON Kärnkraft Sverige AB, Barsebäck Kraft AB, Ringhals AB, Fortum, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning, Miljööverdomstolens kärnavfallssekreterariat, Miljövännen för Kärnkraft, Sveriges Kärntekniska Sällskap, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-11-03

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Lars Dahllöf.

Forum för prövning av slutförvaringssystem för använt kärnbränsle eller kärnavfall

Enligt en lagrådsremiss den 30 oktober 2008 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ulf Yngvesson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 november 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Carlsson, Littorin, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling.

Föredragande: Erlandsson

Regeringen beslutar proposition 2008/09:76 Forum för prövning av slutförvaringssystem för använt kärnbränsle eller kärnavfall.