



MKB och kärnavfallet

**Oss - Opinionsgruppen för säker slutförvaring
2003**

Detta är en text baserad på inspelade föredrag och samtal kring den kommande MKB-processen och kärnavfallsfrågan och texten är tänkt att fungera som inspiration inför de kommande samråden.

www.oss.avfallskedjan.se
e-post: oss@avfallskedjan.se

Innehåll

MKB-historia	sid 2
Miljölagstiftningen	sid 3
MKB-processen	sid 6
Samrådsförfarandet	sid 8
MKB-omfattning	sid 12
Nollalternativet	sid 12
Alternativ utformning	sid 12
Alternativ lokalisering	sid 13
Andra frågor	sid 17
SFL 3-5	sid 17
Grundvatten	sid 18
Internationellt avfall	sid 18
Tidigare beslut och uttalanden	sid 18
MKB-dokumentet	sid 19
Tillståndsansökan	sid 21
Tillåtlighetsprövning	sid 22
Överklaganden	sid 23
Politiskt känsligt	sid 24

H

MKB-historia

För att förstå andemeningen bakom tanken på miljökonsekvensbeskrivningar kan det vara bra att göra en tillbakablick till USA och slutet av 1960-talet då miljöfrågorna var ett hett debattämne. En mängd olika lagar och flera olika myndigheter konkurrerade då med varandra och som konsekvens av detta beslutade man att genomföra en mängd stora projekt utan att någon hade en helhetsbild av vad det fick för betydelse för miljön. Man fann en genväg förbi problemet genom att föreslå en ny nationell policylag (NEPA) med tron att alla då skulle bli nöjda. Men i beredningen av lagen invände några senatorer och påpekade att lagförslaget inte innehöll något som tvingade till handling. En kompletterande paragraf tillkom om att ingen federal myndighet skulle få fatta beslut om ett större projekt som kunde påverka miljön avsevärt utan att beslutsfattare hade tillgång till ett dokument som beskrev miljökonsekvenserna.

Tanken med den nya lagen var att man ville ha en öppenhet i MKB-arbetet där alla skulle få vara med och där man tvingade dem som gjorde MKB:n att också ta upp kritiska uppgifter och synpunkter. En MKB ansågs inte heller fullständig om man inte undersökte om det fanns alternativa lösningar, varav en skulle vara det s.k. nollalternativet. Det vill säga vad det ur miljösynpunkt skulle få för betydelse om man inte gav tillstånd till ett projekt utan lät det vara som det var.

Lagen med tilläggsparagrafen godkändes och trädde i kraft 1970. När den amerikanska kärnkraftsinspektionen sedan utfärdade tillämpningsföreskrifter för lagen undervärderade de lagen och menade att det skulle räcka med ett dokument på ett par sidor för att uppfylla dess mål. När så en kärnkraftsreaktor skulle byggas på västkusten lämnades en MKB in som löd ungefär som att man bedömde att det inte skulle bli några särskilda olägenheter och man skulle hålla sig inom det regelverket och att det inte skulle komma att bli några problem. Kärnkraftsinspektionen nöjde sig med detta och gav företaget tillstånd att bygga reaktorn.

Men då var det en miljöorganisation som gick till den federala distriktsdomstolen och stämde kärnkraftsinspektionen. Domstolen stödde miljöorganisationen och menade att föreskrifterna inte svarade upp mot lagen och att MKB-dokumentet därför inte kunde godkännas, varför tillståndet att bygga reaktorn drogs in och bygget stoppades. Myndigheten överklagade till den federala appellationsdomstolen och appellationsdomstolens utslag blev en utskällning av myndigheten, där man menade att deras tolkning var en drift med lagen och att bygget fick vänta ända tills att man gjort en ordentlig MKB. Då vaknade de amerikanska miljöorganisationerna upp på allvar och insåg vilken lag de hade fått att använda.

Detta med stärkt miljöskydd och allmänhetens rätt till inflytande blev början på en utveckling som spred sig till Australien, Canada, Tyskland och senare vidare runt världen. Överallt möttes det av kritik och motstånd från lokala politiker, myndigheter och andra då de ansåg att det kastade om hela den gängse maktkulturen. MKB - Miljökonsekvensbeskrivning - är alltså en lång reglerad process för att ta fram det dokument som ska ligga till grund för att ett företag ska få de tillstånd från regeringen och miljödomstolen som krävs för att starta en verksamhet som kan påverka människor, natur och miljö.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd 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 är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.

När det gäller kärnavfallshanteringen är det främst tre regelverk som gäller:

Miljöbalken
EU:s MKB-direktiv
Esbo-konventionen

Att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning för stora projekt är en skyldighet och det finns minimikrav för denna skyldighet. Den svenska miljölagstiftningen - Miljöbalken - är enligt flera miljöjurister oklar och motsägelsefull, och de menar att utifrån Miljöbalken kan man nästan göra vad som helst. Men eftersom vi är medlemmar i EU är vi också skyldiga att leva upp till EG-direktiven. Dessa är relativt utförliga och oerhört mycket tydligare och mer långtgående än Miljöbalken och det är i direktiven som man kan ana vad som egentligen kommer att krävas i MKB-processen.

Miljöbalken

Kap 1 Miljöbalken om lagens tillämpning är viktig:

1. Människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter, oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas,
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Kap 6 i Miljöbalken (MB) beskriver mål och syften med MKB-processen och det är viktigt att vi i vårt arbete relaterar till dessa. Processen ska leda till ett MKB-dokument som blir så fullödigt som möjligt och att det belyser frågorna i ett långsiktigt tidsperspektiv.

EG-direktiven

EG-direktiven kräver att miljökonsekvenserna av en verksamhet ska vara ordentligt utredda ur ett helhetsperspektiv. När det gäller kärnavfallet kan det innebära att dokumentet inte bara ska ta upp slutförvaret som sådant utan även allt annat som kan komma att ha inverkan på miljön - som till exempel transporter, behovet att bygga om vägar, andra hamnanläggningar etc.

Eftersom SKB AB rimligtvis inte kan veta allting redan nu kommer det att finns många oklarheter när det gäller eventuell miljöpåverkan. Då säger EG-direktivet att om den som upprättar MKB-n inte har kunnat utreda allting, så ska MKB-dokumentet redovisa vad som inte har kunna utredas och varför det inte har utretts samt beskriva hur stor risken är för det ena eller det andra.

MKB-direktivet

“- en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploatören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen medbeaktande av miljöeffekterna” (art 5,3)

Bilaga IV särskilt intressant

- direkt och indirekt, sekundär, kumulativ, kort- medel- långsiktig, bestående eller tillfällig, positiv eller negativ verkan av projektet.

Direktiven står över Miljöbalken

EG-domstolen, vars domar är bindande för alla medlemsländer, tog 1996 upp en fråga från Holland och vars dom är principiellt viktig. I domen sägs att EG-direktivet om MKB syftar till att ge rättigheter och skyldigheter till olika personer som kan tänkas komma att påverkas av ett projekt. I domen sägs vidare att EG-direktivet är så tydligt att det inte ska finnas några tolkningsproblem, varför varje medlemslands myndigheter och domstolar - om den inhemska lagen är oklar eller inte räcker till - måste tillämpa direktivet som om det vore en nationell lag.

Våra myndigheter stödjer sig ofta på Miljöbalken i sina uttalanden, men den lagen ska alltså bara följas om den går längre och är tydligare än EG-direktivet. Är däremot EG-direktivet mer långtgående och ställer högre miljökrav så ska domstolen (och alla andra parter) följa dessa istället.

Utifrån vad miljöjurister berättar kan man ana att det är ganska rörigt med alla olika lagtexter och att det kan vara oklart vad som gäller. Man kan tolka vad jurister säger som att det finns en risk att våra myndigheter i stort sätt bara läser Miljöbalken och att det därmed finns en risk att SKB AB kan frestas att hela tiden göra så lite som möjligt. Man kan alltså ana ett läge där det är stor skillnad mellan vad som faktiskt gäller och vad myndigheterna än så länge uppfattar som gällande.

Esbo-konventionen

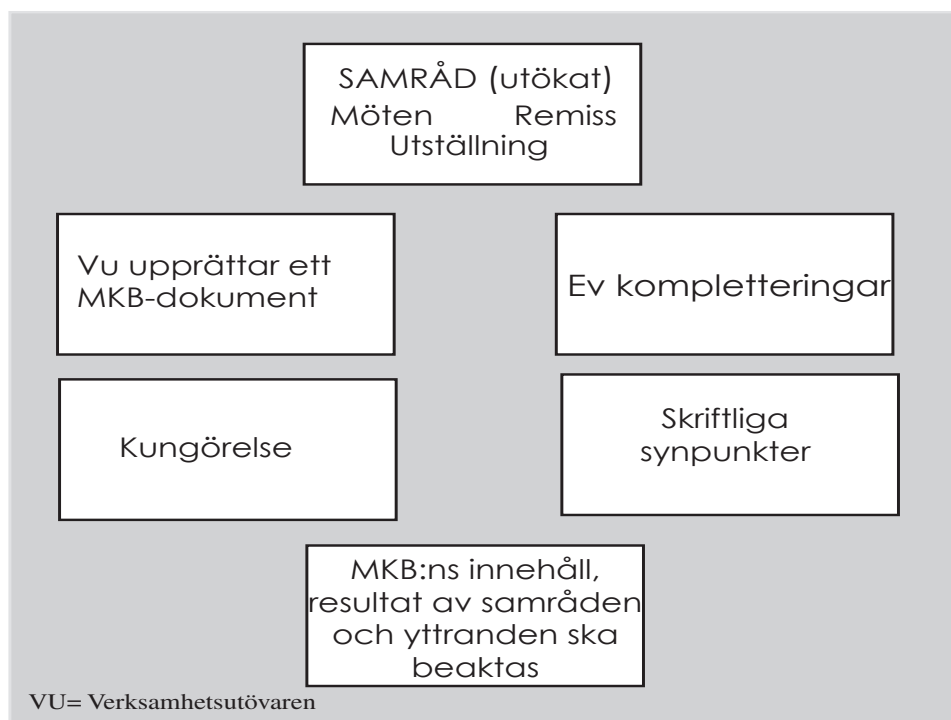
FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) började 1979 arbeta på en konvention om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt som kunde ge konsekvenser utanför det egna landets gränser och detta ledde fram till Esbo-konventionen. Sverige är idag bunden till denna konvention som ställer starka krav på allmänhetens deltagande och starka krav på att man måste utreda olika alternativ. Det gäller även sådana alternativ som bolaget självt inte skulle vilja genomföra men som skulle kunna lösa samma problem.

Vilken politik och lagstiftning gäller

Kärnavfallsprojektet påbörjades redan på 1970-talet. Sedan dess har miljömedvetenheten blivit högre, de politiska miljömålen uppdaterats och lagstiftningen har förändrats. Frågan är om det är möjligt att anpassa ett så långsiktigt och trögt projekt som slutförvarsfrågan till modern miljöpolitik och gällande regelverk?

Enligt miljöjurister är huvudregeln att den lagstiftning som gäller den dag en formell ansökan kommer in är den som ska tillämpas. I detta fall, om ansökan kommer in de närmaste åren, gäller Miljöbalken, EG-direktiven och Esbo-konventionen och dessa måste uppfyllas.

MKB-processen



MKB-processen

MKB-processen inleds med samråd och det är första steget på väg mot regeringens tillåtlighetsprövning (17 kap Mb) av hela slutförvarsprojektet.

Syftet med samråden är inte att de ska vara informationsmöten från företaget sida, utan tvärt om att allmänhet, organisationer, myndigheter och folk som kan någonting om miljön ska ha möjlighet att ställa krav på vad som faktiskt ska vara med i MKB:n. Det är den yttersta meningen med samråden. Det står inte i Miljöbalken att det är så, men det står i EG-direktivet och det är full öppenhet som är själva poängen med MKB-arbetet.

Risken med en dålig MKB

För myndigheterna, länsstyrelserna och SKB AB väntar nu lite av ett vägval för att inte slutförvarsprojektet ska äventyras senare. Om SKB AB inte genomför en bra MKB-process, utan driver fram ett beslutsunderlag (MKB-dokument) som vilar på ett otillräckligt underlag och/eller procedur - till exempel att det inte finns ordentliga redovisningar av helhetsspåverkan eller redovisning av alternativa metoder och platser (alternativ som man har förkastat utan att belysa) - så är risken stor att miljödomstolen enligt EG-rätten och svensk rätt upphäver tillståndet om inte dessa har följts. Så det gäller för alla parter att genomföra en bra och fullödig MKB.

Hallandsåsen

Tunnelkommissionen utredde varför det gick så tokigt med tunnelbygget genom Hallandsåsen och utredningen redovisar obarmhärtigt hur illa utrett det var innan man gav tillstånd till projektet. Man hade inte ens upplyst regeringen om att det i geologisk standardlitteratur uppgavs att Hallandsåsen är just det område i landet som har högst grundvattenörlighet.

Tunnelkommissionens slutsatser ledde till en rekommendation om en uppstramning av MKB-proceduren, just för att förhindra beslut som inte ens exploatörerna själva mår bra av. Det är ett viktigt argument som vi kan använda i processdiskussioner.

Det intressanta med Hallandsåsprojektet och dess koppling till SKB AB:s projekt är att i båda fallen har idéerna till projekten kommit från exploatörerna själva. Personer som nu sitter i ledningen för Banverket ville bygga en tunnel och personer som jobbat fram KBS-metoden inom SKB AB sitter nu i det bolagets ledning. Och erfarenheterna från stora projekt och från den akademiska världen är att den som först kläckte teorin är långsammast med att inse att en teori inte är perfekt.

Hallandsåsprojektet hade fel tågorordning redan från början. Regeringen bestämde sig på ett tidigt stadium för att projektet skulle genomföras, varefter tillståndsprocesserna startade och lagändringar gjordes så att järnvägar kunde prövas på ett isolerat sätt. Det första tillståndsbeslutet kom innan EG-direktiven blev bindande för Sverige, så Banverket slapp göra en MKB och detta gjorde att man missade hela vattenproblematiken.

Samma problem kan vi nu se i hur byggandet av 3G-master hanteras i flera kommuner. Byggnadsnämnder vågar inte tillämpa plan- och bygglagen och Miljöbalkens lokaliseringsregler på masterna eftersom de tror att de måste säga ja till saker och ting eftersom regeringen redan har beslutat om tidsplanen.

Rätt tågorning är att MKB:n ska vara ett beslutsunderlag och det innebär att MKB-processen ska vara klar innan det första beslutet som leder till förverkligande av projektet tas.

Ett standardfel i svenska MKB-processer är att det i var och varannan mening av MKB-dokumentet kan utläsas ett tydligt försvar för projektet. Avsikten med MKB-processen är just möjligheten att få all kunskap om projektet och därmed också att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt.

Psykologi

I den svenska miljörätten har vi inte någon fristående myndighet som bedömer om en MKB är bra eller dålig, utan det görs av en domstol i efterhand och det kan psykologiskt vara ganska svårt. Det som lätt kan hända när exploatören ansvarar för och arbetar praktiskt med MKB är att man hela tiden skyggar för sådana kritiska synpunkter på beslutsunderlaget som man skulle vilja att det inte låg något i. På så sätt riskerar man att av misstag göra en procedur lite otillräcklig. Detta var vad som hände i Hallandsåsprojektet, då flera inom organisationen lyfte ut material som varnade för vad som senare hände. Detta är vanlig psykologi.

Objektivitet

För att undvika detta måste man se till att MKB-arbetet bedrivs på ett så objektivt sätt som möjligt och det finns inget annat sätt än att exploatören utser någon utifrån som MKB-ansvarig. Men det finns risker även med att anlita konsulter. Erfarenheterna från andra och mindre MKB-processer visar att om MKB-konsulter är alltför tydliga och opartiska, så riskerar de att inte få uppdrag igen. Även det kan göra proceduren otillräcklig. Men det finns alltså möjligheter för exploatören att inom lagens ramar undanröja riskerna för den här typen av snedvridning.

Både Öresunds- och Hallandsåsprojekten visade att närvaron av en "controller" kan vara bra, om denne har integritet och kan samarbeta med många. Skulle SKB AB säga att de för deras trovärdighets skull ville ha en objektiv MKB-utredare som får i uppdrag att göra arbetet med Öresundsbron och Hallandsåsen som förebild, då har SKB AB visat att de vågar stå för det som kommer fram.

De flesta som vill ha något tror att det är bra och då vill de också ha utrett om det verkligen är bra. Det är väldigt få som verkligen vill ha något även om det inte är bra.

Allmänheten och experterna

I länder som kommit längre än Sverige när det gäller MKB är det obligatoriskt att lämna ut en preliminär version av MKB-dokumentet och därefter hålla offentliga hearings där vem som helst får ställa frågor, kritisera och komma med synpunkter. Därefter måste MKB-författaren se till att allt protokollförs ordentligt så att alla svar kommer med i det reviderade och slutgiltiga MKB-dokumentet.

Enda svenska förebilden för detta förfarande är den vanliga planprocessen, där förslag måste ställas ut och göras tillgängligt för allmänheten så att den kan komma in med kritik och synpunkter, som sedan måste redovisas inför beslutet.

Om SKB inte vill genomföra en MKB-process enligt den modellen kommer allmänheten att kunna yttra sig och ställa frågor först i samband med miljödomstolens förhandling inför dess yttrande till regeringen. Vitsen med att ställa frågor där är just att se efter vad experter bygger sina utlåtanden på och förhöra sig om andra experter säger annorlunda.

Om MKB-dokumentet påstår en massa saker och åberopar experter, och om det inte framgår i dokumentet att detta i själva verket är vetenskapligt kontroversiellt och att det finns andra experter eller undersökningar som pekar i en annan riktning och det inte är redovisat, då är MKB:n otillräcklig enligt EG-rättens formkrav.

Ett bra exempel är miljödomstolens prövning av SFR1 i Forsmark då Mats Törnqvist (Oss, Gräsö) under utfrågningen var den som tydligast satte fingret på problemet med eventuell gasbildning i förvarets täta betongsilo, som eventuellt skulle kunna orsaka bristningar på grund av övertryck. Detta ville man från SKB AB först inte höra talas om, och man var oerhört arrogant mot Törnqvist. Men så småningom fick man krypa till korset och SFR är därför inte konstruerat utifrån det första konceptet utan efter ett där man tagit fasta på Mats Törnqvists synpunkter.

Det gäller för alla parter i MKB-processen, inte minst SKB AB, att inte ha någon prestige. Då kan man arbeta ganska bra även i den svenska proceduren. Men grunden till detta arbete - oavsett om ni är neutrala, för eller emot projektet - lägger man i samband med det fördjupade samrådet.

Man ska ställa krav på att samrådet ska vara ett rakt formaliserat samråd där man går så långt som möjligt i öppenhet, så att inget göms undan. Man ska aldrig i ett samråd acceptera att den som genomför MKB:n kommer och talar om vad de tänker göra, varefter vi får säga vad vi tycker och sedan åker de hem igen. Det är inget samråd.

Det finns troligtvis ingen, inte heller kärnkraftsmotståndare, som skulle bli lyckligare än om en bra MKB visade att det är ett toppenprojekt ut miljösynpunkt.

Samrådsförfarandet

Först kommer de tidiga samråden som gäller för de närmast berörda sakägarna (markägarna), varför miljöorganisationer och andra inte har någon möjlighet att ställa frågor och krav i detta skede. (Dessa hölls under våren 2003 i både Oskarshamn och Östhammar.)

De tidiga samråden ska behandla hela slutförvarsprojektet, även om SKB AB gärna vill ge intryck av att det bara handlar om provborringarna. Provborringarna i sig kräver ingen egen MKB-process, utan kan påbörjas efter en anmälan till Länsstyrelsen (LS). Denna anmälan ger LS möjlighet att ställa krav och t.o.m. förbjuda verksamheten (§12:6 Mb), men i praktiken är det bara en formalitet.

Det finns risk att SKB AB och myndigheter kommer att försöka begränsa MKB-s omfattning så mycket som möjligt. Därför är det viktigt att miljöorganisationerna kommer till dessa samrådsmöten. Är vi inte där och framför våra synpunkter, är det lite sent att

komma med dem senare. Formellt går det att komma med skriftliga synpunkter, men i praktiken väger frågor vid samråden högre.

Om MKB-dokumentationen utelämnar frågor som man med protokoll och inspelningar kan hävda ha lyfts vid mötena, blir det besvärande för SKB AB.

Länsstyrelsens beslut

Länsstyrelsen ska efter att det tidiga samrådet har hållits och redovisats komma med ett beslut som beskriver om den planerade verksamheten kan komma att medför betydande miljöpåverkan eller ej. I detta fall är det enkelt därför att hanteringen av kärnavfall är en sådan verksamhet som beskrivs i 1 kap Mb och ska innebära att en MKB-prövning genomförs.

Länsstyrelsen har i sitt beslut möjlighet att hävda att det tidiga samrådet inte har uppfyllt de formella kraven, eller att det har gått för lång tid mellan de olika stegen i processen, eller låt säga att det har kommit fram ny kunskap/information om t.ex. alternativa lösningar och då kan LS stoppa exploatören och begära att MKB:n börjar om.

Om vi anser att det finns alternativa lösningar som vi vill föra fram är det lämpligt att föra fram detta till länsstyrelsen i detta skede så att det kan behandlas i deras beslut

I Länsstyrelsens beslut ska det framgå vilka som har deltagit i det tidiga samrådet, vad dessa har sagt, eventuella viktiga synpunkter som kommit fram vid sidan av mötena, eventuella expertyttranden eller annat som LS tagit del av eller om något annat land är påverkat (Esbo-konventionen).

LS kan t.ex. i detta skede hävda/kräva att SKB AB ska undersöka alternativa vägar för att nå samma syfte. Ett sånt Länsstyrelsebeslut är generellt och behöver inte vara riktat till SKB AB, utan kan verkställas av annan part.

Utökade samråd

Under de utökade samråden får alla delta - enskilda, organisationer, myndigheter - så när Länsstyrelsen fattar beslut om och ger klartecken för utökat samråd är det viktigt att vi finns med. Det står inte i lagstiftningen hur det ska gå till under de utökade samråden, men allmänna råd finns från Naturvårdverket. Det är Länsstyrelsen som formellt bestämmer hur samråden ska gå till, men i praktiken är det exploatören (SKB AB) som sköter det hela.

Det man ska komma fram till under samråden är -

***vilka lokaliseringalternativ finns det som behöver utredas,
vilken omfattning MKB-n behöver ha,
vilka utformningsalternativ finns att utreda,
vilken miljöpåverkan kan komma och vilka ska utredas.***

De utökade samråden ska leda till ett MKB-dokument som sammanställs av exploatören och som sedan ligger till grund för regeringens tillåtlighetsprövning. Så mycket som möjligt bör komma med i detta dokument för att prövningen ska bli så bra som möjligt.

De utökade samråden ska ske genom flera möten som ska kungöras i ortstidningen (endast). Minst tre veckor ska man enligt de allmänna råden ha på sig inför dessa samrådsmöten. Om samråden annonseras kortare tid än tre veckor före mötet, bör man alltså vända sig till LS och kräva mer tid.

Exploatören ska inför det utvidgade samrådet presentera en plan för projektet, hur MKB:n ska gå till, och exempelvis vilka kompletterande undersökningar som kan behövas. SKB AB ska presentera en redogörelse från det tidiga samrådet och där ska framgå var man kan få tag på allt material inför det utökade samråden.

Scoping är det amerikanska begreppet för att avgränsa vad som borde utredas och vad som inte behöver utredas i MKB-processen. Scoping-fasen avgör i hög grad vad som kommer att avhandlas i det utökade samrådet, och i detta arbete får vem som helst delta. Om exploatören väljer att bortse från eller hoppa över någon av de frågeställningar som kommit upp i samråden ska denne i redovisningen ändå ange dem och förklara varför man valt att inte ta upp dem.

I enlighet med andemeningen med MKB ska dokumentet kortfattat redovisa allt som kommit fram i samråden, och inget får stå gömt i en bilaga utan att det tas upp i huvuddokumentet. Men enligt miljöjurister har författarna till Miljöbalken inte riktigt förstått bakgrunden till MKB, och därför står det inte heller någonstans att allt som framkommit i samråden ska vara redovisat i MKB-dokumentet.

Det finns en risk att man tolkar minimikraven i MKB-direktivet, Esbo-konventionen och Miljöbalken som att man inte behöver redovisa allt som kommit fram i samråden och det är också risk att man tolkar lagarna så att man inte behöver utreda fler alternativa metoder än vad exploatören själv har utrett - bortsett från nollalternativet. Men om man verkligen vill uppnå att allmänheten och andra ska känna sig förvisade om att beslutsfattarna har ett bra beslutsunderlag och att man kan lita på beslutet och dess legitimitet, då är den svenska lagstiftningen lika öppen för att gå lika långt som i till exempel USA.

Internationella erfarenheter visar att goda beslutsprocedurer har gjort att fler människor har accepterat tillståndsbeslut som man i början trodde sig vara emot. Omvänt så har goda MKB-processer också lett till att exploatörerna själva har tvingats tänka efter och stoppat projekt som kanske inte var så bra.

SKB:s omfattningsrapport

SKB AB:s så kallade omfattningsrapport är exploatörens förslag till hur de vill att MKB-samråden ska läggas upp, vad MKB-dokumentet ska innehålla och vilka de anser ska vara med i samrådsförandet. Företaget vill att deras förslag ska konfirmeras i ett beslut under våren 2004. Vi måste direkt hävda andemeningen med MKB och inte låta oss begränsas, utan samrådet måste ha möjlighet att ta upp relevanta frågeställningar allteftersom samrådet och projektet utvecklas. Det får alltså inte finnas några tidsbegränsningar, och SKB AB kan inte ensidigt säga att detta ska vara klart inom exempelvis tre veckor. Samrådet får inte ta slut förrän det är färdigt.

Har den enskilde en reell möjlighet att påverka?

Varje enskild har full rätt att delta i MKB-processen och att ställa frågor och förslag i samråden. Det finns en del exempel där enskilda (särskilt kvinnor) genom envetet arbete har grävt fram uppgifter som ställt projekt i en helt annan dager. I Uppsala finns exempelvis en äldre dam som i stort sätt har abonnerat på insändarsidorna om sopförbränningsanläggningen i staden och hon var med i förhandlingarna inför miljödomstolen. I Landskrona fanns en äldre dam som inför vissa industrilokaliseringar fick alla motparter, inklusive domstolen, att sitta i givakt när hon hade grävt fram saker som hon ställde frågor utifrån. Och sedan fanns det tre "hemmafruar" i Stora

Vika som stoppade en sopförbränningsanläggning som skulle byggas i Cementas gamla anläggning och som Länsstyrelsen var jättestolt över. Vid utfrågningen fick dessa damer plötsligt experterna från IVR (Institutet för vatten och luftvårdsforskning) att säga att "Ja, egentligen har ni rätt..." att hela projektet ur miljösynpunkt är förfelat, varpå projektet stoppades.

Praktiska råd inför samråden

- 1 Detta handlar om att ta fram ett beslutsunderlag. Gå inte till mötena för att bara säga nej. Då försitter man en chans att påverka via lagstiftningen.
- 2 Kolla i god tid innan om ni får spela in mötena, eller har rätt att ta del av andras inspelningar.
- 3 Kolla upp innan med länsstyrelsen om vilken ordning som ska gälla vid samrådsmötet. När får vi komma med våra synpunkter och frågor? Är tillräcklig tid avsatt för detta? Kolla innan om det finns möjligheter att komma in med synpunkter även efter mötet. Vilka tidsramar gäller?
- 4 Kommer det att föras protokoll? Vem för detta? När du har anfört något viktigt, begär då tydligt att det ska föras till protokollet. Kräv oberoende justerare.
- 5 Ha era frågor klara till mötet. Ställ massor med frågor. - Hur har ni tänkt det...? Har ni tänkt på att? Frågorna ska helst vara väl underbyggda. Svaret på era frågor behöver inte komma under själva mötet utan syftet är ju att peka på vad som måste utredas, vad som behöver vara med i MKB:n. Det är alltid verksamhetsutövaren som har bevisbördan. Vi behöver alltså själva inte ha bevis för något för att föra fram det. Säger SKB AB till exempel att den eller den arten inte finns i området, så säg - vad bra! Då vill jag se en utredning på detta.
- 6 Undvik att hålla långa invecklade utläggningar och inlägg. Var hellre kortfattad och saklig

MKB:ns omfattning (6:7 MB)

- Verksamhetsbeskrivning
- Nollalternativet
- Alternativa utformningar
- Motivering av valt alternativ
- Alternativa platser
- Miljödata
- Skyddsåtgärder
- Icke-teknisk sammanfattning
- Allt annat som kan behövas

Nollalternativet

I frågan om Nollalternativet är en redovisning av CLAB som enda förslag alltför begränsat. Vad en MKB-process efterfrågar är en redovisning av Nollalternativets *miljöeffekter* - alltså vad händer med miljön om det är som idag.

Alternativa utformningar

Det är självklart att andra alternativa metoder, förutom nollalternativet, ska belysas och redovisas i en MKB-process. I förarbetena till Miljöbalken nämns särskilt att stora projekt (som detta) ska prövas enl. Kap 17 MB och då menar man ett helt annat sätt att lösa problemet på - inte bara annan plats eller ett annat sätt att gräva ned avfallet på.

Verksamhetsutövare och även myndigheter gör vanligtvis allt för att begränsa alternativdiskussionen. Alternativredovisningen ska dock vara så utvecklad att det ska vara möjligt att jämföra alternativen med varandra. När det gäller ett projekt som detta - som man inte känner så väl till - ska även "tänkbara" alternativ vara värda att ta med.

Miljöjurister säger att Esbo-konventionen är lite otydlig och likaså Miljöbalken. Men EG-direktiven säger att alla alternativa lösningar som exploatören har utrett eller tittat på ska redovisas åtminstone i sina huvuddrag och om exploatören föreslår att ett alternativ inte ska väljas så måste denne också ange skälen för det. Svagheter i olika undersökningar (tekniska metoder etc.) ska framgå, och vem som gjort undersökningarna. Vidare ska det redovisas varför man inte har beaktat vissa frågor eller gjort vissa undersökningar och inte bara att man inte har gjort det. Det ska alltså inte gå att påstå att man har avstått från A därför att B är så bra eller tillräckligt bra.

Om SKB AB hävdar att en metod som bygger på utspädning är den bästa metoden ur miljösynpunkt, så måste man även kunna belägga det.

Bästa möjliga teknik - BAT

Granskningsmyndigheten SKI backar upp SKB AB i metodfrågan. Bolaget kan komma att hävda att regeringen på inrådan av SKI har gett SKB AB tillåtelse att endast utveckla KBS III och att det räcker med vad bolaget har sagt allmänt om andra metoder.

SKB AB får det att låta som om tekniken och KBS III-metoden redan är beslutad, men så är inte fallet. Regeringens tidigare yttrande om KBS III som planeringsförutsättning har ingen rättslig status i MKB-processen och därför ska SKB AB leva upp till BAT.

BAT (Best Available Technique) Kap 2-3 MB.

“Alla som bedriver, eller tänker bedriva sådan verksamhet....” måste enligt Kap 2:3 MB söka efter bästa möjliga teknik (BAT) och det är en objektiv bedömning som ska avgöra detta. BAT innebär någon teknik som används i världen och BAT är ett uttryck för försiktighetsprincipen. Bolaget måste bevisa att det inte är rimligt att utreda någon annan teknik.

Regler om detta finns även i EG-lagstiftningen (IPPC-direktivet).

KBS III är en metod/teknik som ännu inte används, men efter provdeponering och inför tillåtlighetsprövningen är den i realiteten ett faktum. Det blir intressant att se vad SKB har sagt i de tidiga samråden, om de ansöker för ett demonstrationsförvar eller för hela förvaret. Men miljöbalken gäller oberoende av vad man kallar det.

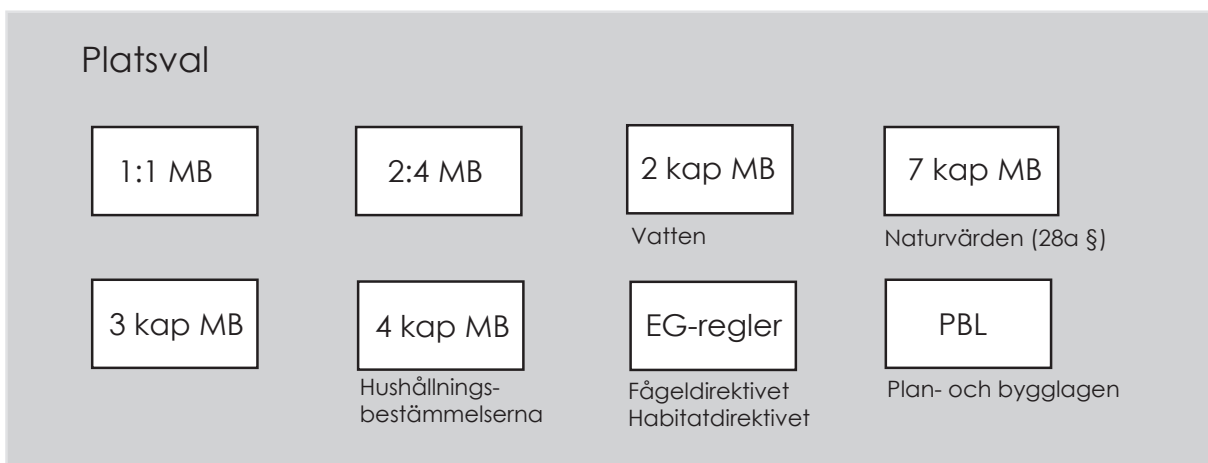
Om det finns väl underbyggd kritik mot metodvalet kan man i samråden kräva att bolaget ska visa att deras metod verkligen är bäst ur miljösynpunkt.

Man kan till exempel kräva att bolaget ska visa att deras metod är bättre än den som förespråkas i Schweiz.

Alternativ lokalisering

När det gäller platsvalet gäller även här ytterst målparagrafen i MB där det står att “Miljöbalken skall tillämpas så att...” (alltså inte bör).

Det intressanta med denna paragraf är att den alltid skall tillämpas som en tolkningsregel för alla andra regler i MB. Står man i en valsituation hur man ska tillämpa miljölagstiftningen (vilket man väldigt ofta gör) ska man komma ihåg och hänvisa till syftet och målet med reglerna. Mycket av miljölagstiftningen ser likadan ut idag som tidigare, men med den skillnaden att nu ska man tolka mer till förmån för miljön än tidigare. Det är meningen i alla fall.



Miljölagstiftningen säger att **“För all verksamhet och alla åtgärder ska en sådan plats väljas att ändamålet kan nås med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad”**

En av de mest intressanta frågorna i denna MKB-process är hur denna paragraf kommer att tolkas av SKB AB i samråden och i kommande förhandlingar. Lagtexten innebär enligt miljöjurister nämligen att SKB AB måste kunna belägga att den valda platsen för slutförvaret också är den bästa ur miljösynpunkt.

För att SKB AB ska klara Miljöbalkens krav på minsta intrång och olägenhet måste beslutsunderlaget vara sånt att SKB AB kan visa att det inte skulle gå att hitta en bättre plats i landet. I annat fall krävs det en lagändring som medger undantag för just kärnavfall, men det är nog politiskt omöjligt eftersom de måste vara svårt att hävda att en sådan lagändring skulle medföra en skärpning av skyddet för miljön.

Reglerna för platsval (2:4 MB), som även regeringen ska följa, gäller oberoende av vad som kommer fram i MKB:n. MB tar t.ex. ingen hänsyn till begreppet industriella faktorer och “acceptans”.

För att hitta den plats som 1:1 MB föreskriver, räcker det inte med att välja mellan två platser. Om regeringen vid den slutliga prövningen utgår från Miljöbalkens skrivning är inte enbart en alternativ plats tillräckligt för att visa att det är den bästa platsen. Enligt MB räcker det inte att en plats är “minst lika bra” som en annan för att väljas. Om regeringen i tillåtlighetsprövningen skulle komma fram till att detta omöjligt kan vara den bästa platsen kan de inte ge tillstånd. Och det är SKB AB som ska bevisa att det inte finns någon bättre plats.

Det räcker formellt med en misstanke om att den valda platsen inte är den bästa, för att regeringen ska kunna stoppa projektet. Men för att nå dit måste detta kunna verifieras på ett sånt sätt att regeringen övertygas. Vi måste lägga ned ett enormt jobb om vi ska lyckas med det. Men som miljöorganisation behöver vi inte bevisa något, utan bara argumentera för att denna plats omöjligt kan vara den plats som stämmer överens med 1:1 MB.

Det borde alltså vara ett problem för SKB AB att regeringen i sina FUD-svar har gett klartecken till att utreda två platser - Oskarshamn och Östhammar - utan att det finns något som helst underlag som säger att dessa två platser skulle vara lämpligaste i landet ur miljösynpunkt.

“Det räcker formellt med en misstanke om att den valda platsen inte är den bästa, för att regeringen ska kunna stoppa projektet.”

Lokaliseringsregeln 2:4 MB

- För verksamhet som tar mark- eller vatten-områden i anspråk mer än helt tillfälligt, ska sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till MB:s målregel och de särskilda hushållningsbestämmelserna.
- För all verksamhet och alla åtgärder ska en sådan plats väljas att ändamålet kan nås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö.

Kostnadsaspekter

I miljölagstiftningens krav på redovisning av alternativ lokalisering finns skrivningar om kostnadsaspekten och skäliga kostnader. Den paragrafen säger att om en alternativ plats vore bättre men att verksamheten där skulle bli så oerhört mycket dyrare så kan kostnadsaspekten vägas in.

Kostnadsaspekterna gäller inte provborringar eftersom det är SKB:s egen kostnad. Hela systemet går ut på att den som exploaterar inte ska få låsa sig till en dålig plats för att de har haft en massa kostnader. Det är inte ett argument som håller så som lagstiftningen är skriven. Om sedan domstolen vågar hävda det i en framtida process är en annan sak.

“Tillräckligt bra plats”

Många har undrat hur juridiken ser på SKB AB:s målsättning att bolaget söker en plats som är tillräckligt bra.

Det finns miljöjurister som menar att SKB AB spelar poker här. Bolaget utgår kanske från att regeringen i sin tillståndsprocedur inte tillämpar Miljöbalkens krav på minsta intrång, trots att regeringen är tvungen att göra detta. Skulle regeringen fatta ett politiskt grundat beslut och acceptera lägre krav än vad Miljöbalken kräver kan det regeringsbeslutet överklagas till regeringsrätten av enskild sakägare. Det finns exempel på detta då en enskild överklagade dragnings av norra länken genom nationalstatsparken i Stockholm och där regeringen först sade ja för att sedan tvingas backa efter regeringsrättens dom.

SKB AB säger inte att Forsmark är “bästa” platsen utan att platsen anses vara tillräckligt bra och uppfyller SKB AB:s kriterier för provborringar, men att det också är andra kriterier som räknas in - till exempel infrastrukturen. Men kom ihåg att SKB AB i samspel med bland andra myndigheterna och regeringen har närmat sig vilka kriterier som ska gälla för platsvalet och det gjorde man under den tiden då Kärntekniklagen gällde. I miljöprövningen tar man inte hänsyn till andra kriterier än dem som har betydelse för miljöpåverkan.

Borra i landets alla kommuner

Ett vanligt argument för SKB AB:s lokaliseringsprocess är att det inte är möjligt att borra i landets alla kommuner, så frågan är om Miljöbalkens krav på minsta intrång och olägenhet kräver detta.

Enligt praxis från miljöprövning av kemikalieindustrin måste hela Sverige anses som en möjlig lokaliseringsplats, men miljöjurister menar att man inte behöver borra upp hela landet för det. De som sitter på kunskaperna - geologer, kärnkraftsexperten och SKB - ska kunna presentera tillräckligt kunskapsunderlag för att visa om det saknas rimlig anledning att tro att det skulle gå att hitta någon bättre plats. Då har de uppfyllt detta krav.

Om SKB AB på ett övertygande sätt kan visa att det inte finns någon bättre plats och om expertisen är överens om att kriterierna är tillämpliga och tillräckliga för säkerheten, då finns det inget vetenskapligt underlag för att tro att vi har missat en väsentligt bättre plats.

Detta bör innebära att om någon under samråden, med hänvisning till presenterade kriterier för SKB AB:s platsval (till exempel när det gäller grundvattnets in- och utströmning) påstår med stöd av annan expertis att det finns ganska många ytterlig-

are platser som skulle kunna ha bättre förutsättningar ur miljösynpunkt och varav några inte ligger vid kusten, så måste SKB AB vetenskapligt visa att så inte är fallet.

Miljöjuristers resonemang lutar sig mot praxis och erfarenheter från användningen av Miljöskyddslagen sedan 1969, och Koncessionsnämnden för miljöskydd har prövat detta i ganska många fall.

Det är viktigt att komma ihåg att Miljöbalken är tänkt att vara en skärpning av Miljöskyddslagen så det finns ingen anledning att tro att tolkningen ska ha mildrats.

Vetoventilen

Om till exempel Östhammars kommun inte vill att ytterligare en plats i kommunen upplåts till kärntekniska anläggningar, hur skulle det hanteras i en MKB-process? Här blir det en krock i regelsystemet, enligt miljöjuristerna. Kommunen och Plan och bygglagen får helt enkelt vika sig. Om det skulle visa sig att till exempel Hargshamn är signifikant bättre än både Forsmark och Oskarshamn ur miljösynpunkt och inga andra alternativ anses realistiska, då kan och ska regeringen köra över kommunen. Allmänheten har rätt att kräva att kommunen körs över eftersom lagstiftningen är till för att det ska bli den bästa möjliga placeringen. Det är det undantaget i det kommunala vetot som kallas "vetoventilen". (något sådant fall har inte inträffat sedan Miljöbalken trädde i kraft.)

Många kommuner har tackat nej till medverkan i kärnavfallsprocessen, med det är alltså inget juridiskt giltigt skäl för att avfärda möjliga alternativa platser i dessa kommuner

Metodfrågan är ju att anse som en nationell fråga medan alternativ lokalisering kan vara av mer lokal karaktär. Men det behöver inte ligga någon konflikt eller svårighet i att detta eftersom MKB:n kom till i USA just för dessa nationella "superprojekt".

I Sverige finns en tradition att söka i hela landet när det gäller en nationell lokalisering av ett stort projekt. Till exempel när det byggdes nya oljeraffinaderier på 1970-talet och man skulle miljögranska utbyggnaden i Göteborg och byggandet i Brofjorden. Då gick man igenom hela landets olika kustlägen för att se om dessa hade bättre förutsättningar än de föreslagna. Den traditionen har inte slagit igenom när det gäller slutförvarsfrågan och det beror nog på efterdyningarna av Kärntekniklagen.

Allt som vi kommer att möta under MKB-samråden tänktes fram under Kärntekniklagens tid, före Miljöbalken och EU-anslutningen.

När ska vi kräva bästa plats?

Det är rätt läge att kräva att flera platser ska vara med i bedömningen av "bästa" plats i det utökade samrådet. Men då uppkommer säkert situationen att SKB AB säger de inte vill utreda fler. Då finns det för närvarande inte mer att göra, utan då blir det ett pokerspel om huruvida SKB AB kommer att klara en ansökan i en domstolsprövning om ett antal år.

SKB AB kan bara komma runt andra lokaliseringalternativ om de kan visa att det finns mycket goda och vetenskapligt hållbara argument som dokumenterar att fördelarna med Hargshamn vägs upp av ännu större fördelar av samma säkerhetskaraktär i Forsmark. Låt säga att det finns miljömässiga fördelar med Hargshamn. Då blir det svårt för SKB AB:s ombud om de går fram med en ansökan kring Forsmark. Om SKB AB trots de miljömässiga fördelarna väljer att inte göra några provborringar i Hargshamn, då säger de också att de inte tänker undersöka områdets möjligheter och då har de skaffat sig problem.

Det första steget i proceduren kan då vara att du som allmänhet, organisation eller berörd kräver att alternativet Hargshamn ska utredas i MKB:n. Då ska vi med stort intresse avvakta hur SKB så småningom talar om hur de har hanterat det som föreslagits och vilka skälen är.

Det hade varit mycket enklare om vi hade varit i USA, Nederländerna, Egypten eller Malaysia, för då skulle vi ha kunnat tala om hur MKB:n hade funkat i detta fall.

Men i Sverige är vi fortfarande i en övergångsålder där de flesta tjänstemän är från den gamla tiden och ovana att följa de nya miljöreglerna. De flesta tror fortfarande att de nya reglerna innebär att vi ska göra på samma sätt som vi alltid har gjort i Sverige.

Andra frågor

Slutförvar eller djupförvar

SKB AB och andra aktörer använder numera ordet djupförvar i stället för slutförvar, men detta behöver inte innebära något problem rent juridiskt. Det ord som andra än lagstiftarna använder avgör ingenting, utan det är det sammanhang och den definition som regering och riksdag, EU-kommission och andra använder som gäller. Skulle någon (SKB AB) hävda att det bara är ett djupförvar tillsvidare istället för ett slutförvar har man återigen problem med driftstillstånden och Villkorlagen som kräver en säker slutförvaring.

SFL 3-5

Om projektet kommer att innebära fler anläggningar i framtiden som redan är kända (SFL 3-5, inkapslingsanläggningen), menar en jurist att detta absolut ska ingå i MKB:n för SFL 2.

Bilaga 4 i MKB-direktiven bekräftar detta, samt en regel i 16:7 Mb om att följdverksamheter ska beaktas. Om regeringen i sin tillåtlighetsprövning ska kunna ta ställning till följdverkningsarna (enl. 16:7 Mb), måste dessa finnas med i bakgrundsmaterialet. Frågan om SFL 3-5 ska egentligen alltså vara med redan från början i MKB-processen, redan vid det tidiga samrådet.

Enligt en annan miljöjurist behöver SKB AB inte göra mer än att i MKB-dokumentet tala om huruvida man har eller inte har beaktat även möjliga samlokaliseringar. Men exploatören måste tala om huruvida tillkomsten av SFL 2 gör att det kan bli enklare eller mer komplicerat och mer miljöproblematiskt om man har ytterligare ett förvar.

Grundvatten

Det är inte bara 2:4 MB som har betydelse för lokaliseringen. Framförallt gäller EG-direktiv och då är ramdirektiven om vatten vara intressant. Ramdirektiv ersätter en massa andra regelverk - successivt senast 2007 - och dessa får inte överskridas. Juridiskt sätt så avser kanske inte EG:s ramdirektiv för grundvatten dessa verkligt djupa grundvattentillgångar, utan avser att skydda det grundvatten som inom rimlig tid -

kanske det handlar om årtionden - kan tänkas användas till konsumtion. Skulle kommissionen tillfrågas så skulle den enligt vissa miljöjurister direkt säga att ramdirektivet inte kommer att skydda grundvattnet på 500 eller 1000 meters djup. Såvida inte nya vetenskapliga rön visar att det är betydligt större vattenutbyte däremellan än vad vi hittills har trott. Och här kommer frågan om in- och utströmningsområden in igen.

Naturvård

I Miljöbalken (Kap 7 MB) finns regler om naturskyddsområden och Natura 2000-prövning. Eftersom området i Forsmark gränsar till N2000-område och därför kan påverkas ska detta prövas särskilt med tanke på dessa regler.

Kap 7 MB innebär att denna verksamhet bara får tillåtas om verksamheten är av väsentligt allmänintresse, vilket är lätt för SKB AB att hävda och om det inte finns alternativa platser.

Om man etablerar en verksamheten som påverkar ett N2000-området ska detta kompenseras.

Bland EG-reglerna finns också Fågeldirektivet och Habitatdirektivet. Enligt dessa måste det i MKB-dokumentet visas hur bolaget ska undvika att Natura2000-området påverkas. Detta kan krävas under det utökade samrådet.

Om det finns prioriterade arter i området måste en redogörelse för detta finnas med, enligt EG-reglerna och Kap 6 MB. Det blir alltså en särskild fråga för regeringen att pröva om SKB AB väljer ett lokaliseringsalternativ där ett N2000-område kan påverkas.

Hushållningsbestämmelserna beskriver att ett område för en särskild verksamhet som kärnavfallshantering kan anses vara ett område av riksintresse. En sådan process pågår mellan Boverket och SKI.

Detta om riksintressen ska man försöka skjuta i sank. Industriella intressen går aldrig före ekologiska intressen. Bara för att en plats är utpekad som riksintresse, innebär inte det att den därmed också är den mest lämpliga platsen.

Områden kan även vara av riksintresse när det till exempel gäller friluftsliv (ostkusten), men det är nog ganska lätt för SKB AB att påvisa att deras verksamhet inte stör dessa intressen.

Samma plats kan alltså vara av riksintresse ur både naturvårdssynpunkt och ur kärnavfallssynpunkt. Om dessa intressen kolliderar ska det alternativ som är långsiktigt ekologiskt bäst väljas.

Internationellt avfall

Meningen med MKB är just att man inte ska begränsa sig till dagsläget utan tänka långsiktigt, på kommande generationer etc.

Därför är det en relevant frågeställning, apropå eventuellt internationellt avfall till Sverige, att i samrådsförandet kräva en redogörelse från SKB AB för de volymmässiga förutsättningarna och begränsningarna för projektet idag och vad som händer om dessa ändras i en framtid. Det kan ju till exempel hända att EU ändrar i lagstiftningen så att det blir fritt fram för multinationella lösningar och import av avfall.

Tidigare beslut och uttalanden

SKB AB är ett företag som via myndigheterna styrs av direktiv från regering och riksdag. Därför är det inte ovanligt att man från företaget hävdar att "vi gör bara vad regeringen har sagt till oss att göra". Då är det viktigt att hävda Miljöbalkens status och att kunna reglerna och reglerna säger tydligt vad som skall vara med. Det spelar ingen roll om regeringen och SKB AB tidigare har kommit överens om att något inte behöver vara med. MKB-direktivet, MB och Esbo-konventionen gäller direkt på det här. Det går inte att komma förbi.

Tidigare utlåtanden och beslut i kärnavfallsprocessen får alltså en annan status nu när vi går in i en miljöprövningsprocess. Erfarna miljöjurister menar att dessa tidigare beslut i praktiken bara har giltighet så länge samma människor som arbetat fram dem fortfarande deltar i processen. Men i teorin och i lagböckerna har de ingen giltighet alls eftersom det nu är helt andra förutsättningar som gäller. Miljöprövningen ska vara en förutsättningslös prövning.

Om man tittar på historiken med alla dessa FUD-rapporter m.m. så är det en praktiskt taget rak linje från aktörernas nuvarande position bak till någon form av reellt beslut som fattades en gång i tiden, nämligen att man ska arbeta för KBS-metoden. Det är det som de allra flesta fortfarande följer och om det blir en dålig MKB-process är risken stor att den blir en bekräftelse eller advokatyr för KBS III-metoden mer än någonting annat.

Ur ett MKB-perspektiv borde regeringen aldrig över huvud taget ha uttalat sig om någonting eller gett några som helst direktiv om vad som borde utredas. Det är emot hela idén.

Det här med FUD-program och tidigare hållning i olika frågor är intressant, inte minst med tanke på Miljöbalkens krav på "bästa" plats. Hela FUD-processen och allt annat är resultatet av en process som styrdes av Villkorslagen och Kärntekniklagen och dessa ställde inget krav på att man valde en bra plats. Det kom först i och med Miljöbalken.

Lokala processer

I Oskarshamn och Östhammar sker regelbundet möten mellan SKB AB, länsstyrelser, kommuner och andra som många uppfattar och kallar för samråd. Men dessa är inte samråd i enlighet med MKB-direktiven. Dessa parallella kommunala processer får pågå och även ingå i kommunens MKB-hantering, men de egentliga samrådsmötena regleras av lagen och ska vara öppna för alla.

Flera kommunpolitiker i Östhammar tycks anse att samråden redan har inletts, medan andra förstått att så inte är fallet. En vanlig uppfattning bland politiker är att de förstås kommer att ha synpunkter på hur MKB-arbetet ska gå till, men att de först vill ha ett tydligt förslag från SKB om hur de tänker lägga upp det hela.

En sak som man har stor nytta av, oavsett om man är den som gör MKB:n eller bara deltar i samråden, är att man håller isär beslutsunderlag å ena sidan och beslut å andra sidan. På så sätt är de som bor här i Östhammar och i Oskarshamn i ett väldigt behagligt läge, eftersom ingen behöver fundera över sitt ställningstagande när det gäller slutförvar på flera år. Alla kan med gott samvete arbeta för att få fram så

bra beslutsunderlag som möjligt och detta gäller som sagt även SKB AB. Det förslag som SKB AB ska lägga fram för miljöprövning, och vilken hållning kommunen och myndigheterna ska ha i frågan, ligger flera år framåt i tiden.

Redovisning

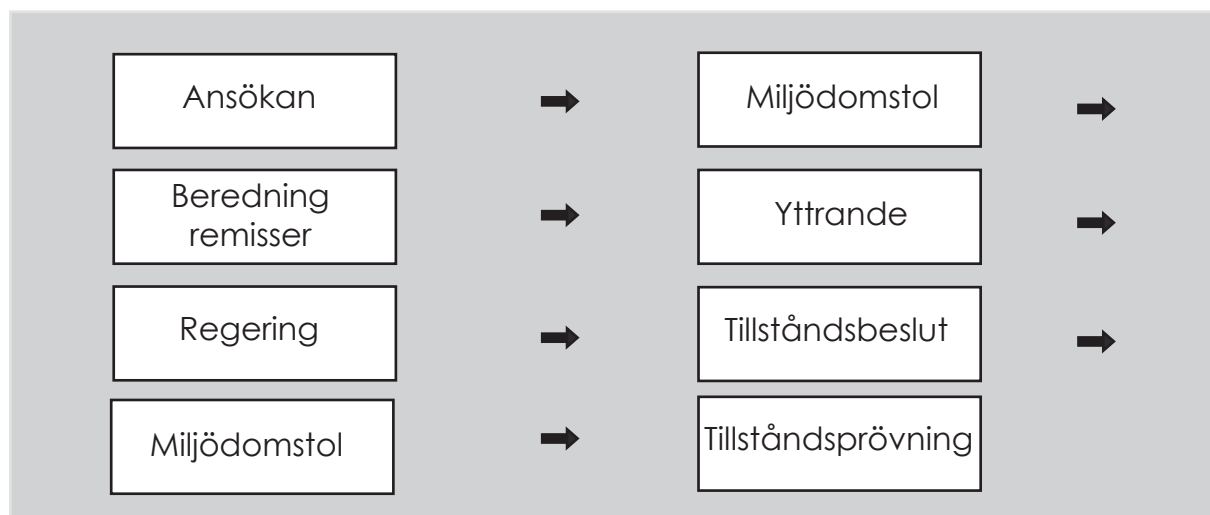
Det är mycket viktigt att dokumentera vad som avhandlats under alla samrådsmöten eftersom samrådsförloppet kommer att pågå under lång tid och kanske på olika platser. Då kan det bli svårt om man inte vet vad som har avhandlats tidigare.

Det finns inga klara regler om redovisning av samråden, men om SKB AB vill ha trovärdighet för de protokoll vid alla samrådsmöten och håller dem sedan tillgängliga. Det bör man kräva när samråden inleds.

En intressant fråga är hur man från exploatörens sida ska kunna hävda att samråden är avslutade om man har kört flera parallella processer och inte har fått en helhet av processen. SKB AB tar en risk om de inte själva har någon form av hopsummering. Eftersom det inte är inskrivet i lagen hur man ska hantera detta är det lämpligt att bolaget gör en samrådsredogörelse som offentliggörs så att människor kan komma in med skriftliga synpunkter.

En annan viktig aspekt på informationsfrågan är formatet på den information som sprids. Man ska aldrig acceptera tjocka luntor skrivna på fackspråk. Det kan handla om nonchalans eller tyda på en svaghet hos konsulten, om att denne inte är säker på att det eller det är hållbart, eller om konsulten inte vill att allmänheten ska förstå att något inte är så tydligt utrett som man vill påstå. Även komplexa saker kan sägas sammanfattande. Själva MKB-dokumentet som sådant ska enligt lag presenteras i en "icke-teknisk" sammanfattning som måste ge den icke-initierade en relevant bild av precis allt som har betydelse. Det säger EG-direktivet.

Det är rättsligt svårt att kräva detta under samrådet, men fällan slår igen i samband med själva MKB-dokumentet.



D

MKB-dokument

Efter samråden ska exploatören presentera ett MKB-dokument där det ska framgå hur man har värderat det som kommit fram och hur de kommer att hantera frågeställningarna. Efter det finns möjlighet att begära kompletteringar.

Kungörelse

MKB-redovisningen ska kungöras lokalt, i ortstidningarna minst 3 veckor och maximalt 2 mån före. Därefter ska man ha möjlighet att komma in med skriftliga synpunkter. Miljödomstolen har i detta skede också möjlighet att begära kompletteringar.

Det finns alltså ganska många tillfällen att komma med synpunkter.

Före samråden - skriftligt till länsstyrelsen
Under samrådsmötena - muntligt och skriftligt
Efter kungörelsen - skriftliga synpunkter.

Det färdiga MKB-dokumentet från exploatören kommer att vara ett fristående dokument som ingår i en tillståndsansökan. Det ska innehålla resultaten från samråden och alla yttranden som kommit in och allt detta ska beaktas av Miljödomstolen (MD). Det är därför viktigt att vi deltar i samråden, lämnar in skriftliga frågeställningar och även kommer in med synpunkter i andra skeden, så att allt detta finns med i det beslutsunderlag som Miljödomstolen har att ta ställning till.

Om man är osäker på att allt skriftligt (som t.ex. bilagor) som lämnats in under samrådet verkligen kommer med i dokumentinsamlingen kan man även skicka in kopior direkt till Miljödomstolen. Informera då gärna vid samrådsmötena att kopior skickas in till MD så att det kommer med i protokollet och sätter press på verksamhetsutövaren.

T

Tillståndsansökan

Innan SKB AB:s kan lämna in en tillståndsansökan (om ca.5-10 år) ska MKB-processen ha genomförts och redovisats. Företaget ska i sin kungörelse ha presenterat vilken metod man valt och vilken plats man vill bygga slufförvaret på.

En MKB ska alltså göras innan man fattar några beslut om vart slufförvaret ska lokaliseras. Nu har SKB AB redan begränsat sig själva och MKB-processen genom att på förhand bestämma sig för två platser, och det skulle vara helt fel att påbörja två olika MKB-processer i stället för en enda riksprocess som skulle kunna leda fram till bästa plats.”

Därefter är det Miljödomstolen som ska bereda ärendet - den i Stockholm om man väljer Forsmark eller den i Växjö om man väljer Simpevarp. I kungörelsen ska det framgå vilken domstol som hanterar ärendet.

Det är Miljödomstolen som ska ta emot alla handlingar och sedan skicka ut material på remiss - SNF/riks bör vara en remissinstans, tillsammans med berörda myndigheter, länsstyrelser och andra berörda.

Miljödomstolen är skyldig att ha tillgång till allt material så att de kan fatta ett så väl underbyggt beslut som möjligt i enlighet med Miljöbalken. De kan alltså inte säga nej till handlingar som vi skickar in - även sånt som vi inte har fått gehör för från SKB men som vi anser är relevanta frågor.

Miljödomstolen ska också komma med ett eget yttrande.

Miljödomstolen bereder ärendet, men håller i regel inga sammanträden eller förhandlingar. Det kan med hänvisning till erfarenheterna från Hallandsåsen kanske vara en idé att insistera på att domstolen ska sammanträda, men chansen är liten att de gör det.

Det går inte att överklaga något i detta skede, men man kan kritisera hur handläggningen har skötts så här långt genom att skicka in väl underbyggda handlingar till regeringen och påtala felen i processen.

Tillåtlighetsprövning

SKB AB:s ansökan och yttrandet från Miljödomstolen går sedan till regeringen som då ska göra den s.k. tillåtlighetsprövningen enl. 17 kap MB. Regeringens målsättning med granskningen ska vara att leva upp till Miljöbalkens yttersta krav på att skydda människors hälsa och miljö.

Man kan i förarbetena ana att man tycker att regeringen ska ha en något friare ställning i förhållande till reglerna, men regeringen står inte över lagen och lagen ger inte regeringen någon friare roll än andra aktörer. Regeringen kan alltså inte ta någon politisk hänsyn, utan måste följa alla regler i miljölagstiftningen fullt ut, precis som alla andra instanser - myndigheter, länsstyrelser etc. Det stora problemet är att om regeringen skulle ta sig friheten att gå emot lagen, så kan man bara överklaga detta i en rättsprövning. Det kan bara en direkt drabbad sakägare göra. Organisationer kan alltså inte överklaga detta beslut.

När regeringsbeslutet är fattat innebär det att regeringen har sagt om projektet är tillåtligt (eller ej) och vilken plats som den är tillåtlig på. Då är platsen bestämd och låst. Regeringen kan ställa villkor i beslutet men det är ovanligt.

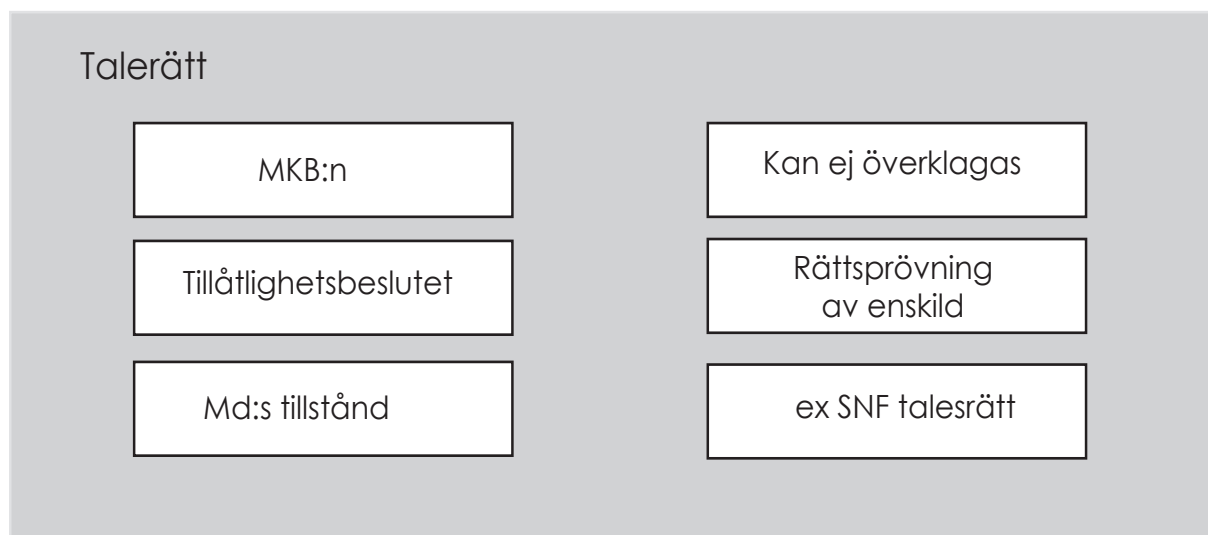
Efter regeringens handläggning och beslut går ärendet tillbaka till miljödomstolen som gör en prövning till - en tillståndsprövning - med eventuella ytterligare villkor. Det gäller då bara villkor som inte har med platsen att göra - utformningen, buller, etc. Även om Miljödomstolen anser att projektet inte uppfyller deras villkor och att den valda platsen inte är den bästa platsen enligt dem så står tillåtlighetsbeslutet från regeringen i detta läge fast.

Om regeringen inte följer Miljöbalken är regeringens tillåtlighetsprövning med andra ord extremt dålig ur miljösynpunkt. I den bästa av världar följer miljödomstolen

Miljöbalken, men det är inte helt säkert det heller. Informationen och debatten utåt om MKB-processen är oerhört viktigt och vi måste tidigt peka på vad som gäller för en MKB, så att folk fattar det och att det därför gör det svårare för regeringen att göra som den vill.

Ett exempel på detta är att regeringen helt klart var beredd att ge tillstånd för dragning av Botniabanan genom Umeälvens deltaområde, men tvingades backa efter att miljöorganisationer skrivit brev till regeringen och det hela kommit ut.

Överklaganden



Vi kan inte överklaga själva MKB-dokumentet, men däremot kan man överklaga resultatet av processen - Miljödomstolens tillstånd - t.ex. med stöd av att man anser att beslutsunderlaget varit bristfälligt eller för att man inte tycker att MKB:n gått till på rätt sätt.

För tillåtighetsbeslutet gäller endast rättsprövning av enskild.

En rättsprövning innebär att man inte sakprövar. Men det är svårt att dra gränsen där emellan och man kan se i ärenden från regeringsrätten att de inte heller gör den här distinkta skillnaden utan ofta går in på sakfrågan - alltså var vi ska lägga det, hur är det med miljöfrågorna etc - vilka är sakfrågor. Rättsprövningen innebär att klargöra om det begåtts något formellt fel, om beslutet fattats på fel grunder, om man inte tagit hänsyn till internationella regler om Natura 2000-områden etc. Där kan det vara en idé att ta hjälp av en jurist. Men å andra sidan är det kanske inte längre så intressant, eftersom platsen då redan är bestämd.

Det gäller alltså för en organisation att hitta en enskild person som är direkt berörd - eller låta köpa en bit mark i området och därigenom bli "direkt berörd".

För att vara en organisation som kan överklaga måste man ha funnits till i minst tre år, ha minst 2000 medlemmar och i sina stadgar ha inskrivet att man har som syfte

att bevara natur och miljö.

Det viktiga beslutet fattas alltså av regeringen i och med deras tillåtlighetsprövning och då är besvärshöjningen begränsad.

EG-domstolen

Om regeringens tillåtlighetsprövning tydligt strider mot en EG-regel eller direktiv - t.ex. att det skadar ett Natura2000-område - då kan man göra en anmälan om det till kommissionen. En prövning där tar kanske 5-6 år. Om det då finns skäl för prövning, går frågan till EG-domstolen.

En enskild person kan inte överklaga till EG-domstolen, men möjligen kan denne kräva skadestånd i en rättsprövning om denne personligen har blivit drabbad.

Natura 2000 är intressant och kan vara användbart eftersom även indirekt påverkan av verksamheten gäller - till exempel vattentillförseln till ett område och detta kan bli aktuellt i Forsmark.

Det finns inga fasta regler hur en anmälan till kommissionen ska gå till, men på deras hemsida www.europa.eu.int kan man hitta gamla rättsfall, EG-regler och man kan hitta en mall hur en anmälan kan se ut (men man behöver inte följa den).

Man behöver ju inte skriva nya dokument hela tiden, utan har man bra skrivna handlingar så kan man återanvända dessa genom att anpassa dem till vem man skickar dem till och i vilket syfte.

Om det visar sig att SKB AB, myndigheterna eller andra aktörer försöker begränsa MKB-förfarandet väldigt mycket, kan det vara en idé att göra en anmälan till kommissionen om att man inte följer MKB-direktiven på rätt sätt. I så fall behöver man inte vänta tills MKB-processen är genomförd utan kan göra det tidigt.

En bra strategi är att göra det politiskt omöjligt för regeringen att gå vid sidan av regelverket och på alla sätt och vis se till att man är mycket noga med att uppfylla de procedurer som är stipulerade.

En annan fördel med MKB-processen är att den är en väldigt långsam process vilket gör att det även finns tid för även svängar inom EU som tar 4-5 år.

Politiskt känsligt

En av orsakerna till att kärnavfallsfrågan är så eldfängd är att många ser något bakom själva avfallsfrågan. I kärnkraftsfrågan och energipolitiken finns en politisk djupgående spricka. Några ser kärnkraften som ett hot medan andra ser kärntekniken som lösningen på energifrågan och hanteringen av klimatproblematiken. Denna splittring visar sig till exempel i debatten kring vindkraften, där många inte vill ha vindkraft för att de tror att de därmed har tagit ställning i kärnkraftsfrågan och vice versa. Detta är ett verkligt problem som måste hanteras.

En glimt av den politiska dynamik som göms i de här sammanhangen får man om man leker med tanken att KBS III-metoden en dag underkänns i MKB-processen. Då ryker förutsättningarna för ett antal tidigare tillstånd för driften av kärnkraftverk -

tillstånd som gavs med Villkorslagen som grund - eftersom det då inte finns någon säker lösning på avfallsproblematiken. Det skulle ge möjlighet till tolkningen att de tidigare tillstånden gavs utifrån felaktiga förutsättningar. Och kärnkraftsproducenterna inte har tillstånd för verksamheten så kommer inte heller staten att behöva betala ut ersättning till dem för att de tvingas avveckla verksamheten.