



SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen

DOM
2006-12-20
Stockholm

Mål nr M 3363-06
Aktbilaga 44
Rote1 1306

Sid 1 (8)

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Vänersborgs tingsrätts, miljödomstolen, deldom den 22 mars 2006 i mål nr M 45-03,
se bilaga A

KLAGANDE

Ringhals Aktiebolag, 556558-7036
430 22 Väröbacka

Ombud: advokaten Mats Ericsson
Box 7493
103 92 Stockholm

SAKEN

Ansökan om tillstånd till befintlig och utökad verksamhet vid Ringhals kärnkraftverk

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Miljööverdomstolen ändrar den överklagade domen endast på så sätt att den provisoriska föreskriften under rubriken C. **Prövotidsförordnande**, punkten B tredje stycket upphävs.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290	Birger Jarls Torg 2	08-700 34 00	08-21 93 27	måndag – fredag
103 17 Stockholm		E-post: svea.hovratt@dom.se		09:00-11:30
		www.svea.se		12:30-15:00

YRKANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Ringhals AB (Ringhals) har yrkat att punkterna A och B under rubriken C. **Prövotidsförordnande** upphävs samt att den provisoriska föreskriften under B skall gälla som slutligt villkor i stället för som provotidsvillkor.

UTVECKLING AV TALAN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN**Sammanfattning**

Ringhals instämmer i miljödomstolens uppfattning att det inte finns några formella hinder för miljödomstolen att meddela villkor i fråga om kärnsäkerhet och strålskydd. Ringhals anser emellertid att det inte är lämpligt och att det inte heller föreligger något behov av att det vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken meddelas villkor i dessa hänseenden. Hithörande frågor bör i första hand regleras med stöd av kärntekniklagen och strålskyddslagen. En reglering även enligt miljöbalken medför en dubbelprövning. Denna dubbelprövning kan komma att leda till motstridighet och otydlighet om vilka krav som gäller för kärnsäkerheten och strålskyddet vid kraftverket. Därtill kommer att ett provotidsförfarande leder till osäkerhet vad gäller genomförandet av sådana åtgärder som Ringhals, enligt vad som beskrivs i det följande, är skyldigt att genomföra enligt föreskrifter som utfärdats av Statens kärnkraftsinspektion (SKI).

Lämpligheten och behovet av att i miljömål meddela villkor om säkerhet och strålskydd

En genomgång av miljöbalkens förarbeten visar att dessa inte ger en entydig bild av hur villkorsfrågor skall behandlas vid miljöbalksprövningen av kärnteknisk verksamhet. Avgörande bör vara om det är lämpligt och om det finns behov av att miljödomstolen meddelar villkor beträffande kärnsäkerhet och strålskydd.

Behov av att villkor enligt miljöbalken meddelas

Arbetet med att utveckla säkerhet och strålskydd sker nationellt men också till mycket stor del inom internationella organ, främst IAEA (International Atomic Energy Agency), vars beslut och rekommendationer Sverige har åtagit sig att följa. En omfattande erfarenhetsöverföring sker också såväl mellan aktörerna verksamma inom kärnkraftsindustrin, som mellan aktörerna och expertmyndigheterna SKI och Statens strålskyddsinstitut (SSI). Både nationella och internationella erfarenheter och forskningsinsatser ligger bakom den säkerhetsutveckling som sker vid kärnkraftverken. Inom Sverige är det endast SKI och SSI som har förutsättningar att omsätta praxis och forskning till säkerhets- respektive strålskyddskrav för kraftverken.

För närvarande pågår ett omfattande arbete vid landets kärnkraftverk med att planera och genomföra åtgärder för att uppfylla de krav på en utvecklad säkerhetsnivå som föreskrivs i SKIFS 2004:2. Ringhals och övriga innehavare av kärnkraftverk har till SKI lämnat in övergripande planer på hur den angivna nivån skall uppnås. Planerna granskas nu av SKI som därefter eventuellt kommer att meddela ytterligare villkor enligt kärntekniklagen och myndighetens egna föreskrifter. Tidplanen sträcker sig fram till några år bortom 2010. Utöver detta har SKI i samarbete med motsvarande myndigheter inom EU utarbetat en plan för harmonisering av kravnivån inom EU. Målet är att det inom EU år 2010 skall finnas en harmoniserad kravnivå som respektive medlems-

land därefter inom några år skall ha uppfyllt. Under arbetet med framtagande av planen för harmonisering har det visat sig att den svenska kravnivån, motsvarande SKIFS 2004:2, är hög vid en internationell jämförelse.

I den verksamhet som bedrivs vid Ringhals, och även vid övriga kärnkraftverk, är förutsebarhet och långsiktighet väsentliga faktorer. Då bolaget nu på grund av de krav som ställs i SKI:s föreskrifter står inför betydande investeringar under lång tid är det av stor vikt att bolaget kan planera sin verksamhet med utgångspunkt från dessa krav. Kravnivån kommer dessutom med stor sannolikhet att förändras ytterligare under en femårsperiod. De åtgärder som måste vidtas med anledning av detta måste ske i nära dialog med SKI och SSL. Ringhals kan inte vänta med att vidta föreskrivna åtgärder till efter utgången av en provotid. Planering, projektering samt upphandling av material och tjänster har redan satts igång för att åtgärderna skall hinna genomföras i tid. Eventuella ytterligare krav som ställs av miljödomstolen efter utgången av en provotid kan därför komma att innebära att projekterade eller redan vidtagna åtgärder måste göras om eller kompletteras. Som nämnts nedan måste sådana åtgärder även godkännas av SKI innan de genomförs. Angelägna säkerhetshöjande åtgärder kan härigenom komma att både fördröjas och fördyras.

Lämpligheten av att villkor enligt miljöbalken meddelas

Det kan mot bakgrund av vad som sagts ovan förutses att det även efter den tidpunkt då bolaget enligt den överklagade domen skall ha givit in sin provotidsredovisning kommer att ställas nya krav med stöd av kärntekniklagen och strålskyddslagen. Detta kommer sannolikt att leda till bristande överensstämmelse mellan å ena sidan sådana villkor och andra bestämmelser som har meddelats med stöd av kärntekniklagen respektive strålskyddslagen och å andra sidan villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken. Därvid har tillståndshavaren att tillämpa det villkor eller den bestämmelse som är strängast för honom. Det kan då inte uteslutas att villkor eller andra bestämmelser som beträffande samma fråga har meddelats enligt miljöbalken respektive kärntekniklagen respektive strålskyddslagen kan få sådant innehåll, att de blir oförenliga och inte kan tillämpas jämsides. Ringhals skulle därmed försättas i en ohållbar situation från rättssäkerhetssynpunkt.

Ringhals vill i detta sammanhang peka på skillnaden i rättskraft hos domar enligt miljöbalken jämfört med beslut enligt speciallagstiftningen. De rättskraftsregler som gäller enligt miljöbalken har inte någon motsvarighet i lagarna om kärnteknik och strålskydd. Ett tillstånd enligt miljöbalken gäller gentemot alla och för all framtid om tillståndet inte är tidsbegränsat. Villkoren kan ändras endast om det föreligger sådana förhållanden som sägs i 24 kap. 5 § miljöbalken. En ansökan om ändring enligt denna bestämmelse får göras enbart av de i 7 § angivna myndigheterna, dvs. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och vederbörande länsstyrelse. Varken SKI eller SSI kan därför ta initiativ till en sådan omprövning. För ändring av föreskrifter eller villkor meddelade enligt kärntekniklagen eller strålskyddslagen finns inte motsvarande formella begränsningar. Ett villkor eller annan bestämmelse kan därför ändras – i skärpande eller mildrande riktning – av respektive myndighet på myndighetens eget eller på tillståndshavarens initiativ utan att några särskilda former behöver iakttas. Nya villkor eller andra bestämmelser kan även komma att meddelas. Även dessa skillnader i rättskraftsregler i de aktuella lagarna talar för att villkor inte bör bestämmas i ett tillstånd enligt miljöbalken.

Ringhals anser att det i förevarande fall inte handlar om en parallell prövning utan om en ren dubbelprövning. Bl.a. hänvisas i 5 b § kärntekniklagen till de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken, som alltså skall tillämpas av SKI. Vad som är bästa möjliga teknik för kärnsäkerhet och strålskydd kommer således, om villkor skall meddelas enligt miljöbalken, att prövas både av miljödomstolen och SKI respektive SSI.

Miljökonsekvensbeskrivningen och ansökan innehåller en omfattande beskrivning av verksamheten, varför öppenheten för allmänheten inte går förlorad om säkerhetsfrågorna inte prövas av miljödomstolarna.

Formulering av villkor enligt miljöbalken

Säkerheten hos ett kärnkraftverk bygger på administrativa, organisatoriska och tekniska åtgärder, ofta i kombination, av ett slag som är svåra att precisera i ett tillståndsvillkor. Att i villkorssammanhang ange ett mått på säkerheten i olika avseenden hos ett kärnkraftverk torde knappast vara möjligt.

När det gäller strålskyddet är förhållandena delvis annorlunda. Ringhals har redovisat ett antal väldefinierade åtgärder som tillgodoser SSI:s krav på bästa möjliga teknik. SSI och Ringhals har därefter enats om den plan som bifogats tillståndsdomen som domsbilaga 1. I planen ligger även att Ringhals kan byta ut en åtgärd mot en annan, bara den totala utsläppsminskningen blir densamma. Ringhals har därför medgett att genomförandet av åtgärder enligt planen anges som villkor för tillståndet. Eftersom åtgärderna även enligt SSI motsvarar bästa möjliga teknik finns det ingen anledning att utreda ytterligare åtgärder.

Ringhals har inget att erinra mot att den provisoriska föreskriften rubriken under C. **Prövotidsförordnande**, punkten B tredje stycket flyttas till det allmänna villkoret. De åtgärder som förordnandet avser omfattas av bolagets åtagande i målet.

REMISSYTTRANDEN I MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Kungsbacka kommun, Varbergs kommun, Energimyndigheten och Svenska kraftnät har inte anfört något ytterligare i Miljööverdomstolen.

SKI

SKI ser från kärnsäkerhetssynpunkt inga skäl till varför miljödomstolen skall meddela villkor i fråga om kärnsäkerheten vid Ringhals. Även om det inte föreligger några formella hinder för miljödomstolen att meddela sådana villkor, anser SKI att villkor avseende kärnsäkerheten, som parallellt med tillämpningen av kärntekniklagen meddelas med stöd av miljöbalken, i vissa situationer kan föra med sig olägenheter från säkerhetssynpunkt.

Även om miljödomstolen i ett ärende tar stor hänsyn till det yttrande i målet som SKI lämnar till domstolen och att detta återspeglas i tillståndsvillkor som domstolen knyter till tillståndet kan osäkerhet i vissa fall uppstå hos en verksamhetsutövare om vilka krav som gäller för verksamheten. Det kan uppstå en osäkerhet kring om det är villkoren i tillståndet enligt miljöbalken som skall gälla eller om det är de villkor som beslutats med stöd av kärntekniklagen. En sådan osäkerhet kan föra med sig olägenheter

från säkerhetssynpunkt. Det kan till och med uppstå situationer där den som bedriver den kärntekniska verksamheten bryter mot ett tillståndsvillkor vilka åtgärder denna än vidtar.

Ett sätt att komma tillrätta med detta problem skulle kunna vara om miljödomstolen som enda villkor för tillståndet hänvisar till SKI:s föreskrifter och tillsyn över efterlevnaden av kärntekniklagen. SKI förordar starkt en sådan ordning när det gäller kärntekniska anläggningar som också prövas enligt kärntekniklagen och anser mot den bakgrunden att det nu aktuella prövotidsförordnandet bör upphävas.

De krav som enligt kärntekniklagen och SKI:s föreskrifter i dag gäller för svenska kärnkraftanläggningars konstruktion och utförande är, med beaktande av de utsläppsbegränsade åtgärder som vidtagits i reaktorerna, utomordentligt stränga, bland de strängaste i världen. Kraven på säkerhet utvecklas och skärps kontinuerligt baserat på vunna erfarenheter och ny kunskap som kommer fram genom t.ex. kärnsäkerhetsforskning. Forskningen om bl.a. svåra haveriförlopp har fortsatt, nationellt och i internationell samverkan, även sedan de svenska anläggningarna försågs med utsläppsbegränsande haverifilter.

Med utgångspunkt från senare års säkerhetsanalyser, resultat från forsknings- och utvecklingsprojekt samt utvecklingen av IAEA säkerhetsstandarder har SKI beslutat om nya föreskrifter (SKIFS 2004:2) om konstruktion och utförande av kärnkraftreaktorer. Dessa föreskrifter som trädde i kraft den 1 januari 2005, innebär en ytterligare skärpning av säkerhetskraven. Åtgärder för att uppfylla kraven skall, enligt övergångsbestämmelserna till föreskrifterna, genomföras individuellt för varje reaktor och vara uppfyllda senast vid de tidpunkter som SKI bestämmer för varje reaktor.

Kraven, enligt de nya föreskrifterna, innebär att många anläggningar måste öka tåligheten ytterligare mot inre och yttre händelser som kan leda till härdskada. I föreskrifterna förtydligas och skärps även kraven på instrumentering för övervakning av anläggningens tillstånd, kylning av reaktorhärden och möjligheten att vid alla händelser, utom vid extremt osannolika händelser, uppnå ett stabilt sluttillstånd med reaktorn så att den inte utgör ett hot mot omgivningen, också lång tid efter ett svårt haveri med härdsmän. Dessutom förtydligas och skärps kraven på reaktorinneslutningarnas tålighet.

Myndighetens föreskrifter är utformade som funktionsföreskrifter för att de skall kunna anpassas till ny teknik. Myndigheten har behov av att snabbt kunna gå in med ett föreläggande. Om villkor enligt miljöbalken inte har samma snabbhet kan det uppstå diskrepanser. Om domstolarna skriver villkor med stöd av myndigheternas föreskrifter kan detta hindra utvecklingen av nya föreskrifter eftersom villkor i tillståndet vinner rättskraft. I miljödomstolen blev SKI förelagda att formulera ett villkor som kunde gälla på längre sikt och som inte redan var föreskrivet. SKI klarade inte den uppgiften. SKI har inte tillsyn över att villkor som skrivits med stöd av miljöbalken följs. Det ansvaret ligger på länsstyrelsen. Det är mot bakgrund av den tveksamhet som SKI hyser till att det går att föreskriva slutliga villkor om kärnsäkerhet i tillståndet enligt miljöbalken, som SKI tillstyrker att prövotidsförordnandet upphävs.

Öppenhet gäller även i SKI:s förfarande. En miljökonsekvensbeskrivning, MKB, skall ingå i en ansökan om tillstånd enligt kärntekniklagen. Vad gäller kraven på MKB:n hänvisar kärntekniklagen till 6 kap. miljöbalken. MKB:n ställs ut och synpunkter inhämtas från allmänheten.

SSI

Man bör inte ställa strålskyddsvillkor i miljödomar. Bästa möjliga teknik (BAT) framgår av SSI:s föreskrifter. De krav som fastställdes i Annex 1 till den överklagade domen håller nu på att omvandlas till föreskrifter som skall träda i kraft den 1 januari 2007. Villkoret behövs därmed inte längre.

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen delar i allt väsentligt Ringhals synpunkter att det inte kan anses nödvändigt eller ens lämpligt att i tillståndet enligt 9 kap. miljöbalken i detalj reglera villkor för kärnsäkerhet och strålskydd. Huvudskälet härtill är att dubbelprovning bör undvikas och att dessa villkor bör vara flexibla med hänsyn till den tekniska utvecklingen och till framtida ändrade värderingar rörande säkerhetsnivå. De centrala tillsynsmyndigheterna, SKI och SSI, kan fortlöpande se över gällande bestämmelser i enlighet med kärntekniklagen och strålskyddslagen. Villkor i tillståndet enligt miljöbalken rörande kärnsäkerhet och strålskydd bör vara så utformade att de inte behöver ändras varje gång ändringar sker i speciallagstiftningen eller bestämmelser utfärdade med stöd av den.

Formellt sett omfattar länsstyrelsens tillsynsansvar enligt miljöbalken även joniserande strålning. Tillsynsansvaret på detta område, liksom vad gäller kärnsäkerhet, åvilar emellertid i första hand de myndigheter som har särskild kompetens inom strålskydd och kärnteknik, nämligen SKI och SSI. Detta är ännu ett skäl till att inte i miljöbalkstillståndet detaljreglera dessa frågor. Länsstyrelsen anför på anförda skäl att överklagandet från Ringhals bör bifallas.

Naturvårdsverket

Under förutsättning att miljöbalkens krav bedöms kunna tillgodoses i den provning som görs enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen med därtill hörande förordningar och föreskrifter behöver frågorna om kärnsäkerhet och strålskydd inte regleras särskilt i miljöbalkstillståndet. Med balkens krav menas i detta sammanhang även kravet på allmänhetens och miljöorganisationers insyn i beslutsprocessen enligt 6 kap. miljöbalken.

Miljöbalken gäller enligt 1 kap. 3 § miljöbalken parallellt med annan lag vilket innebär att en verksamhet som omfattas av balken även måste uppfylla kraven i de andra lagar som gäller för verksamheten. Om samma frågor som regleras i balken även regleras i annan lag kan föreskrivas att regler i balken inte skall gälla i sådana frågor, se prop. 1997/98:45, del 1, s. 190f. Något undantag för balkens regler har varken gjorts i strålskyddslagen eller kärntekniklagen varför balken fullt ut gäller vid sidan av dessa lagar. Frågor om strålskydd kan därför villkorsregleras inom ramen för en miljöbalksprövning. Frågan är emellertid om det är nödvändigt att så sker när det gäller kärnteknisk verksamhet.

Utgångspunkten vid varje miljöprövning måste vara att verksamheten i fråga skall uppfylla minst balkens kravnivå, vilken manifesteras främst genom de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och att allmänhet och miljöorganisationer garanteras sådan insyn i beslutsprocessen som följer av 6 kap. miljöbalken. Villkor bör föreskrivas endast när detta är nödvändigt för att balkens krav uppfylls. Under förutsättning att balkens krav bedöms kunna tillgodoses i den prövning som görs enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen med därtill hörande förordningar och föreskrifter behöver inte frågorna om strålskydd och kärnsäkerhet regleras särskilt i miljöbalkstillståndet.

För det fall miljöbalkens krav inte fullt ut bedöms kunna tillgodoses vid den prövning som görs enligt kärntekniklagen och strålskyddslagen och behov av villkor i miljöbalkstillståndet därför föreligger bör miljödomstolen eftersträva att utforma villkoren på sådant sätt att oförenliga krav undviks. I samma syfte är det viktigt att SSI och SKI inom ramen för miljöbalksprövningen, bereds tillfälle att ange vilka krav som dessa myndigheter anser bör ställas på verksamheten i frågor om strålskydd och kärnsäkerhet. Den omständigheten att de krav som ställs med stöd av balken skulle vara strängare än motsvarande krav som ställs med stöd av kärntekniklagen och strålskyddslagen och därtill hörande förordningar och föreskrifter innebär normalt inte att det är fråga om oförenliga krav. I en sådan situation gäller alltid det strängare kravet.

MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Frågan i målet är om det vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken av Ringhals kärnkraftverk skall föreskrivas villkor som gäller kärnsäkerhet och strålskydd. Att det inte finns några formella hinder mot det är klart. Det är både Ringhals och de myndigheter som yttrat sig i målet överens om och Miljööverdomstolen har ingen annan uppfattning. Frågan gäller snarare om det är lämpligt eller behövt med hänsyn till det ansvar som Kärnkraftsinspektionen och Strålskyddsinstitutet har inom dessa områden.

Denna fråga har miljödomstolen behandlat i sina domskäl (s. 129 ff.). Miljööverdomstolen kan helt ställa sig bakom de skäl som miljödomstolen angett. Med det övergripande utredningsvillkoret som det är fråga om och där tyngdpunkten kommer att ligga på en slutavvägning mellan nyttan av de åtgärder som kan aktualiseras vid tillämpningen av 2 kap. 3 § miljöbalken och kostnaderna för dessa enligt 2 kap. 7 § miljöbalken finner Miljööverdomstolen att en lämplig balans åstadkoms mellan specialmyndigheternas mer detaljinriktade reglering och den mer generella avvägning som domstolen slutligen har att göra. Denna avvägning bör som miljödomstolen bestämt ske efter en prövotidsredovisning. Den öppnar för en offentlig redovisning med möjlighet för myndigheter och berörd allmänhet att komma med synpunkter.

Skäl att upphäva vad miljödomstolen förordnat i punkterna A och B under rubriken C Prövotidsförordnande saknas således. Vad däremot gäller den provisoriska föreskrift som skall gälla under prövotiden (domen s. 5 nederst) anser Miljööverdomstolen att den är alltför obestämd för att kunna fastställas som ett villkor. Det framgår till exempel inte klart om alla åtgärder och undersökningar skall vidtas eller enbart vissa. Det är inte heller tydligt vilken effekt som skall uppnås. Eftersom de åtgärder som Ringhals skall vidta enligt Annex 1 kommer att bli generellt gällande genom nya föreskrifter – enligt vad som upplysts av Strålskyddsinstitutet – och då Ringhals är bundet av sina

SVEA HOVRÄTT
Miljööverdomstolen

DOM

Sid 8
M 3363-06

åtaganden genom det allmänna villkoret finner Miljööverdomstolen att den provisoriska föreskriften inte behövs.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B
Överklagande senast 2007-01-17

Ulf Bjällås

Lars Hydén

Liselotte Rågmark

Lina Törnqvist

I avgörandet har deltagit hovrättslagmannen Ulf Bjällås, miljörådet Lars Hydén, hovrättsrådet Liselotte Rågmark, referent, samt kammarrättsassessorn Lina Törnqvist.
Enhälligt.