

Allmänhet, expertis och deliberation.
Samråd om slutförvar av kärnavfall

Linda Soneryd

Allmänhet, expertis och deliberation.
Samråd om slutförvar av kärnavfall

Linda Soneryd

Scores rapportserie 2007:1
ISBN 91-89658-43-4
ISSN 1404-5052

*Allmänhet, expertis och deliberation.
Samråd om slutförvar av kärnavfall*

Linda Soneryd

Tel. 08-6747124

e-post: linda.soneryd@score.su.se

Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor
106 91 Stockholm

Abstract

This report presents an analysis of the public consultation process on nuclear waste siting in Sweden. The focus is on how the consultation process is organized and how different types of arenas for public deliberation are shaped. The study is based on observations of public consultation meetings, as well as interviews and the official documentation of the consultation process. It is argued that who is participating as a “concerned public”, depends on how the public is defined and demarcated through various devices and technologies used in the consultation process. This creates different institutional contexts for public deliberation at different arenas. Further, these contexts differ in how they manage to support or prevent negotiations over the role of expertise versus the public in discussions and judgments on the expected environmental impact.

The study was financed by SKB, Svensk Kärnbränslehantering AB (Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Co), January 2005 – June 2006, with Rolf Lidskog, professor Sociology, Örebro University as the project leader. This report was written as the final report of the project.

Innehåll

	Abstract	
1	<u>Introduktion</u>	6
1.1	<u>Svensk kärnavfallshantering och samrådsprocessen</u>	6
1.2	<u>Rapportens disposition</u>	7
2	<u>Organisering och medborgardeltagande</u>	7
2.1	<u>Sammanfattande diskussion</u>	12
2.2	<u>Studiens syfte och frågeställningar</u>	12
2.2.1	<u>Metod och material</u>	13
2.2.2	<u>Studiens bidrag</u>	14
3	<u>Bakgrund till samrådsprocessen</u>	15
4	<u>MKB, samråd och medborgardeltagande</u>	17
4.1	<u>Breddat deltagande i MKB</u>	17
4.2	<u>MKB och god samråds kvalitet</u>	20
5	<u>Samrådets olika arenor</u>	22
5.1	<u>Lokalt informations- och kommunikationsarbete</u>	23
5.2	<u>Formella samråd</u>	25
5.3	<u>Formella samråd under 2005 och våren 2006</u>	28
5.3.1	<u>Samrådsformer och tillkomsten av nya aktörer</u>	29
5.3.2	<u>Utjämning av maktförhållanden</u>	31
5.3.3	<u>Spelregler och förutsägbarhet</u>	33
5.3.4	<u>Samråden och inflytande på processen</u>	34
5.3.5	<u>Produktionen av dokument</u>	36
5.4	<u>Gränser mellan informationsarbete och formella samråd</u>	38
6	<u>Gränsdragningar mellan allmänhet och expertis</u>	39
6.1	<u>Användandet av expertis</u>	39
6.2	<u>Lokala och gränsöverskridande miljökonsekvenser</u>	41
6.3	<u>Omförhandling av gränser mellan allmänhet och expertis</u>	46
7	<u>Avslutande diskussion</u>	46
	<u>Referenser</u>	51

Bilaga Förteckning över empiriskt material

1 Introduktion

1.1 Svensk kärnavfallshantering och samrådsprocessen

SKB (Svensk kärnbränslehantering AB) ägs av kärnkraftsbolagen och ansvarar enligt svensk lag för att finna en plats och metod för att på ett säkert sätt slutförvara det radioaktiva avfall som produceras från kärnkraftverk i landet. SKB ansvarar även för att informera och samråda med ansvariga myndigheter och allmänheten. Det sker inom ramen för arbetet med den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som krävs för att bolaget ska kunna lämna in en ansökan om tillstånd till miljödomstolen för prövning enligt miljöbalken.

Sverige har jämfört med många andra kärnkraftsländer kommit långt med att formulera och genomföra ett program för kärnavfallshantering. Förklaringar till varför man lyckas i Sverige men inte i andra länder anses vara en öppen process där allmänheten involverats under lång tid samt att Sverige har en politisk kultur som bygger på öppenhet och kanaler för medborgarinflytande (Dawson och Darst 2006; se även Lidskog och Andersson 2002).

SKB har sedan början av 1990-talet använt sig av frivillighetsprincipen, det innebär att SKB endast gjort undersökningar i kommuner där de uttalat varit välkomna. Dessutom har SKB kontinuerligt anpassat sig till kommentarer från omgivande aktörer genom den pågående FUD-processen (SKB:s program för Forskning, Utveckling och Demonstration som lämnas in och ska godkännas av regeringen vart tredje år). En slutsats som dragits i en tidigare studie är att den starka tillit som byggts upp mellan aktörer i processen bygger på en uppdelning mellan å ena sidan sociala frågor, där lokalbefolkning involveras och ges en hög grad av inflytande, och å andra sidan tekniska frågor där SKB kan fortsätta med en relativt enkelriktad information till berörda parter. Denna strategi anses vara sårbar om SKB skulle förlora den tillit och förtroende som finns i de kommuner som nu är föremål för platsundersökningar (Lidskog och Sundqvist 2004).

Mot denna bakgrund är det intressant att studera de pågående samrådsaktiviteterna och att ställa frågor kring gränser mellan allmänhet, expertis och förutsättningar för en öppen och demokratisk dialog. Samråd om

slutförvar för använt kärnbränsle pågår idag i två svenska kommuner: Oskarshamn och Östhammar. Denna studie intresserar sig för hur SKB organiserat samråd. Syftet är att analysera SKB:s samrådsaktiviteter som en pågående process där gränser mellan allmänhet och expertis kontinuerligt förhandlas.

1.2 Rapportens disposition

Efter denna introduktion beskrivs de teoretiska utgångspunkterna för studien. Därefter presenteras en precisering av dess syfte och frågeställningar samt metod och material för studien. Rapportens tredje avsnitt ger en kort bakgrund till den pågående samrådsprocessen. Ett fjärde avsnitt beskriver regler och idéer kring samråd i MKB. Avsnitt fem och sex presenterar och analyserar resultat från studien. I ett sjunde och avslutande avsnitt diskuteras studiens resultat i relation till generella aspekter av medborgardeltagande och förutsättningar för öppna och demokratiska samtal om en slutförvarslösning.

2 Organisering och medborgardeltagande

Medborgardeltagande i diskussioner, planer och beslut som rör miljöfrågor är en princip som understöds av ett antal reformer. Agenda 21 kan betraktas som en sådan reform (Fernler 1998). Århuskonventionen (1998) är tillsammans EU:s MKB direktiv (85/337/EEG) ytterligare exempel på reformförsök som betonar medborgardeltagandets roll i miljöpolitiskt beslutsfattande. Hur kan vi förstå den här typen av reformförsök? Leder de till någon reell skillnad i praktiken, och i så fall vad för slags skillnad? I detta avsnitt presenteras några teoretiska perspektiv på myndighets- eller företagsinitierat medborgardeltagande.

Myndigheters eller företags försök att involvera medborgare kritiserar ofta för att primärt handla om att ro i hamn ett redan färdigformulerat projekt. De medborgare som deltar kritiserar å andra sidan ofta för endast vara ute efter att stoppa projekt eller på andra sätt agera utifrån egenintressen. Många gånger verkar det vara arrangörens eller deltagarnas *motiv* som lyfts fram när deltagarprocesser kritiserar. Men det är otillräckliga förklaringar som inte tar hänsyn till att individer och organisationer är mer komplexa än så.

Förklaringar som fångar komplexitet kan hämtas från organisationsteori. En förklaring är att det är betydligt enklare att ha en idé om att något bör ändras och fatta ett beslut om att den idén gäller än att faktiskt ändra organisationers vardag. Beslut om reformer kan till exempel bygga på enbart *en* princip, medan det i organisationers vardag finns många principer att ta hänsyn till som dessutom kan stå i konflikt till varandra (Brunsson 1991; Fernler 1998, sid. 69f). Även om det är omöjligt för en organisation att anpassa sig till alla krav måste de visa på något sätt att de tar hänsyn till kraven. Ett sätt att göra det på är att formulera planer och beslut som inte nödvändigtvis leder till handling. Detta behöver inte nödvändigtvis ses som något dåligt eller illvilligt, utan är kanske det enda sättet att lösa en situation full av motstridiga krav. Genom att hålla kvar tron på möjligheten att genomföra reformer (dvs. genom att prata om dem i planer och beslut) upprätthålls också myten om den rationella organisationen (Brunsson 2006).

Vad innebär detta organisationsteoretiska synsätt för hur vi kan studera försök till dialog mellan medborgare, experter och beslutsfattare? Bland annat innebär det studier som är mer processorienterade. På förhand bestämda motiv, intressen och planer tillhandahåller inte en tillräcklig förklaring till hur och varför organisationer agerar som de gör, istället ses beslutsfattande i organisationer som mycket mer situationsbundet, kontextuellt och ambivalent (se t.ex. March 1999). Deltagandeprocesser kan rymma en mängd principer och aktiviteter som pågår samtidigt och som inte nödvändigtvis har någon relation till varandra eller till andra aktiviteter inom organisationen.

För att förstå organisationers försök att styra sin verksamhet och hantera krav från omgivningen stödjer sig denna rapport på en ansats som brukar sammanfattas med termen "governmentality". Det finns ingen bra term på svenska som fångar innebörden i detta begrepp, men ett försök skulle kunna vara "styrningsrationalitet". För det första är förmågan att styra över till exempel en befolkning, ett lands ekonomi, eller ett policyområde, förknippad med att dessa framstår som tydliga enheter med bestämda gränser och särskilda egenskaper:

Det är alltså en fråga om att definiera gränser, att göra det som finns inom dessa gränser synliga, att samla information om det som inkluderas och att uppfinna

tekniker som kan mobilisera de krafter och enheter som framträder. (Rose 1999, sid. 33, författarens översättning)

För det andra sätts dessa gränser genom konkreta och påtagliga procedurer som till stor del handlar om att samla information och att producera kunskap (Rose 1999: 189-190). Det kan innebära framtagandet av standardiserade mått för att möjliggöra statistik som är jämförbar över tid eller mellan grupper i befolkningen. Även kvalitativa metoder för att samla in information om en befolkning eller grupper ur befolkningen, till exempel genom att sätta samman fokusgrupper, kan vara en del av en kunskapsproduktion som på olika sätt kan användas av politiker, industrin och forskare med hänvisning till att de talar för allmänheten eller delar av allmänheten.

Ett konkret exempel är den kunskapsproduktion som är av betydelse för att skapa enhetliga "befolkningar" inom EU. Det blir viktigt att skapa en jämförbarhet mellan länder, genom till exempel statistik, som inte finns där innan på grund av att medlemsländerna kan ha väldigt olika synsätt och kriterier på vad som är en önskvärd eller effektiv politik. Resultaten blir att de jämförbara enheter som skapas ger ett sken av objektivitet, trots att måtten för att jämföra olika företeelser är föremål för förhandlingar, konflikter och kompromisser (se Thedvall 2006).

Ett annat empiriskt exempel på hur allmänheten konstrueras genom det sätt som deltagandeprocesser organiseras på är en ambitiös och omfattande medborgardialog om genteknik i jordbruket i Storbritannien som genomfördes i början av 2000-talet och som gick under namnet "*GM Nation?*" Under en längre period genomfördes dels flera hearings, där i stort sett vem som helst kunde uttrycka sina åsikter, dels sattes fokusgrupper samman med människor utan några bestämda åsikter i frågan. Det blev emellertid fokusgruppernas resultat som fick representera "allmänhetens åsikter", som beslutsfattarna sedan kunde använda för att visa att de var lyhörda gentemot allmänheten. I det brittiska exemplet blev åtskillnaden mellan "intressegrupper" och "vanligt folk" viktig för att kunna åstadkomma detta och det var en följd av arrangörens aktiva försök att dela in dialogprocessen i olika moment och med olika metoder (se Lezaun och Soneryd 2006).

Teknokrati innebär en syn på vetenskapliga och tekniska experter som vägledande för beslutsfattande. Det är en syn på vetenskapens roll som hör

samman med att allmänhetens kunskaper ses som bristfälliga och att medborgare framförallt engageras i syfte att de bättre ska förstå och ta till sig vetenskaplig kunskap (Irwin och Michael 2003). Det är en modell för en enkelriktad kommunikation mellan experter och allmänhet som alltmer kommit att ifrågasättas. Nu betonas allt oftare ömsesidig dialog mellan experter och allmänhet och att medborgare kan bidra substantiellt till processen. Medborgardialog kring frågor som rör vetenskap och teknik har blivit en norm som tas för given som en lösning på många problem. Det kan vi till exempel se inom planeringsforskningen där man pratar om “den kommunikativa vändningen”, vilket innebär att expertkunskap ses som ett begränsat perspektiv format av sociala och kulturella aspekter (Fischer 1993; Forester 1989; Healey 1993, sid. 245; Storbjörk 2001, sid. 13). Tidigare sågs sociala aspekter som något som gick att samla in och bearbeta genom till exempel enkätstudier. Enligt ett kommunikativt planeringsideal anses sociala och kulturella aspekter genomsyra hela planeringsprocessen från problemformulering till arbetssätt och resultat.

Det är inte en ny tanke att ökat medborgardeltagande, på ett mer direkt sätt och genom andra former än att delta i allmänna val, kan stärka demokratin och öka legitimiteten i beslut. Det nya i den kommunikativa, eller “deliberativa”, vändningen är att samtal och dialog betonas i mycket högre utsträckning än tidigare. Termen deliberativ demokrati, som ibland översätts till samtalsdemokrati, refererar till en demokratisyn som innebär att beslut uppfattas som legitima i den mån som de som berörs av besluten också varit involverade i diskussioner om vad som gör ett beslut rätt och riktigt (se till exempel Premfors och Roth 2004). Det innebär att beslut både ska vara grundade på brett deltagande och argument för vad som gör ett beslut legitimt.

En deliberativ demokratisyn måste inte innebära en helt annan syn på demokrati än vad vi känner till som “representativ demokrati”, utan det är snarare en fråga om vilka demokratiska värden eller kvaliteter som betonas. Det som betonas när man talar om deliberativa kvaliteter i en demokrati är bland annat brett deltagande, kritiska ifrågasättanden, relativt öppna och jämlika samtal, en lyhördhet inför andra aktörer och perspektiv och en beredskap att ändra den egna ståndpunkten på grundval av det bättre argumentet. Det kan till exempel finnas deliberativa kvaliteter i existerande politiska institutioner som kan vara mer eller mindre framträdande, eller som kan utvecklas, vårdas eller avvecklas på olika sätt.

En öppen dialog som involverar många aktörer och perspektiv är enligt Luigi Pellizzoni (2004) särskilt viktig i beslutsprocesser i situationer av osäkerhet. Avgörande för en sådan dialog är enligt Pellizzoni en receptiv attityd gentemot alla idéer, intressen och synpunkter som kan komma in från olika aktörer. En så stor bredd och öppenhet som möjligt kan enligt detta synsätt skapa ansvarsfullare och mer legitima beslut. Många miljökonsekvenser är gränsöverskridande, i bemärkelsen att de överskrider gränserna för det som en kommun eller en nation kan besluta om, men också i bemärkelsen att de kan överskrida gränserna för de tidsramar inom vilka etablerade samhällsinstitutioner vanligtvis fattar beslut om (Lidskog 2005). Det innebär att deliberation framstår som ett viktigt demokratiskt värde när det gäller beslut om tekniskt och komplexa projekt eller tekniktillämpningar vars konsekvenser på lång sikt och vilka geografiska områden som kan komma att beröras, vi vet mycket litet om, som till exempel en del av genteknikens tillämpningar eller ett slutförvar av radioaktivt avfall.

I och med att medborgardialog blivit norm växer också behovet av att granska de processer, som gör anspråk på att involvera allmänheten under öppna och demokratiska former. Det behövs kritiska analyser av de institutionella begränsningar som finns för allmänhetens deltagande (Irwin 2006; Wilsdon och Willis 2004; Wynne 2005). Deltagandeprocesser rymmer ofta både "nya" element som går att hänföra till principen om medborgardialog och "gamla" element som går att hänföra till en teknokratisk kultur där experter ses som de som vet bäst och att medborgare måste informeras. En slutsats från tidigare studier på området är att praktiska försök att involvera medborgare inte har åtföljts av en reflexion och omvärdering av en teknokratisk kultur, utan de bygger ofta på antagandet att demokrati och teknokrati inte är oförenliga utan fullt möjliga att kombinera (ibid).

En följd av detta teoretiska perspektiv är att det blir intressant att ställa frågor om hur organisationer på olika sätt involverar allmänheten genom att göra avgränsningar, som gör kravet på ökat deltagande hanterbart. Det blir också relevant att ställa frågor kring hur allmänheten involveras i relation till olika typer av expertis och att undersöka om teknokratiska element/element från ett rationellt planeringsideal kombineras med en reflekterande och öppen dialog i vilken vetenskapens och experters roll problematiseras.

2.1 Sammanfattande diskussion

Enligt det organisationsteoretiska synsättet kommer principerna om medborgardeltagande, transparens och offentlig dialog, i den mån de kan ses som understödda av reformförsök förmodligen inte att ha särskilt stor verkan på organisationers vardag. Organisationer måste ändå på något sätt hantera de krav som ställs på dem. Resultatet kan bli en åtskillnad mellan "prat" och "handling". Det skulle bland annat kunna innebära att den största förändringen av reformerna är att medborgare involveras i aktiviteter som inte påverkar organisationers övriga verksamheter, men som kan vara grund för produktionen av dokument där organisationen på olika sätt kan visa att kraven på dialog har uppfyllts. Det innebär emellertid inte att principer om medborgardeltagande och dialog *aldrig* kan påverka organisationers handlande. När och hur motstridiga principer och krav hanteras under processens gång är en empirisk fråga.

Ett sätt att förstå hur organisationer hanterar krav på att involvera en bredare allmänhet är genom att se till de procedurer och tekniker som används för att avgränsa allmänheten eller delar av allmänheten. Samråd om slutförvar av kärnavfall handlar alltså inte bara om att skapa kunskap och bredda perspektivet kring kärnavfallsfrågan och miljökonsekvenser av ett planerat slutförvar utan också om vilken syn på medborgare som framträder. Utifrån en governmentalityansats är det angeläget att kritiskt granska hur bedömningar görs med hänvisning till att allmänheten fått säga sitt, och att ifrågasätta på vilka grunder som det görs (Rose 1999, sid.59). Det är en normativ utgångspunkt som också kan hjälpa oss att värdera processens demokratiska kvaliteter.

2.2 Studiens syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med denna studie är att bidra med kunskap om relationen mellan expertis och en bredare allmänhet i deltagandeprocesser som berör komplexa vetenskapliga och tekniska frågor. Det specifika fall som studeras är den svenska samrådsprocessen om slutförvar av kärnavfall. Frågor som ställs är:

1. Hur avgränsas och definieras allmänheten och vilka metoder används för detta?

2. Vilka arenor för medborgardialog skapas och vilka institutionella förutsättningar för deltagande innebär dessa?
3. Finns mekanismer som stödjer respektive motverkar en förhandling om expertisens gränser?
4. Hur förhåller sig aktörer som deltar i samrådsaktiviteter till expertis? Hur diskuteras lokala och gränsöverskridande miljökonsekvenser i samråd?

2.2.1 Metod och material

Studien använder sig av kvalitativ fallstudiemetodik. Det innebär att det i första hand är analytiska generaliseringar som kan göras utifrån resultaten och det studerade fallet (Platt 1992; Yin 1994). Delarna av det studerade fallet, det vill säga hur vi valt ut aspekter av samrådsprocessen samt hur vi analyserat, generaliserat och presenterat dem, utgör en del av vår övergripande argumentation för frågor som vi anser behöver belysas i deltagandeprocesser generellt.

Materialiet som studien bygger på är observation, formella och informella intervjuer samt dokumentstudier. Observationer har genomförts på offentliga samrådsmöten organiserade av SKB; samråd mellan SKB, kommunerna, myndigheterna och länsstyrelsen inom ramen för MKB-forum Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark. Därutöver har observationer gjorts på tre seminarier, ett arrangerat av KASAM och två av kommunerna Östhammar och Oskarshamn samt deltagande på en tvådagars studieresa arrangerad av SKB, med invånare i Östhammar som målgrupp. Detaljerade anteckningar har vid dessa tillfällen förts under mötenas genomförande samt vid studieresan kort därefter.

Upprepade informella kontakter med SKB har gett oss tillgång till information om samrådsaktiviteter även i planeringsstadiet. Den informella karaktären och de upprepade mötena har till viss del minskat de problem som uppstår i så kallade elitintervjuer, det vill säga när intervjupersonen är van att föra fram sitt perspektiv i professionella sammanhang.¹ De informella

¹ Samma problematik uppstår naturligtvis även i intervjuer med representanter för ideella organisationer, eller enskilda personer som har en tydlig idé om det budskap de vill föra fram. Denna studie har haft fokus på organiserandet och genomförandet av samråd. Därför har denna problematik varit mer påtaglig i kontakterna med SKB än med de andra organisationerna.

intervjuerna har förts som samtal mellan intervjuaren och en till fem personer samt vid ett tillfälle per telefon. De informella intervjuerna har inte bandats, anteckningar har förts under samtalet och därefter skrivits ner mer utförligt.

Därutöver har ett fåtal formella intervjuer gjorts med representanter för miljöorganisationer, MKB-centrum på SLU, och med nuvarande chefen för MKB och samhällskontakter på SKB. De formella intervjuerna har varit halvstrukturerade och följt på förhand bestämda teman. Fem av dessa har bandats och transkriberats. Två av dessa har genomförts som telefonintervjuer. Vi har även inkluderat en intervju från år 2001 med den person på SKB som då ansvarade för information och kommunikation. Denna intervju genomfördes inom ramen för ett projekt som Rolf Lidskog ledde och skälet till att vi inkluderat den är att den ger inblick i hur SKB då såg på sitt kommunikationsarbete och förändringar över tid.

De dokument som studerats och analyserats är i första hand SKB:s officiella anteckningar från samrådsmöten (offentliga samrådsmöten samt samråd i MKB-forum och MKB-grupp).

De aktörer som är aktiva deltagare i slutförvarsprocessen är svåra eller ibland omöjliga att anonymisera. När vi frågat intervjupersonerna om detta har ingen av dem uppgett en önskan om att vara anonym. Under observationer har deltagarna endast vid ett tillfälle tillfrågats om de accepterar vår närvaro och att anteckningar förts.²

En förteckning över det empiriska materialet redovisas som bilaga 1 i denna rapport.

2.2.2 Studiens bidrag

Denna studie har genomförts inom ramen för SKB:s samhällsforskningsprogram. Det empiriska material som studien baseras på är tidsbegränsat till att omfatta framförallt 2005 och första halvåret av 2006. I viss utsträckning ger rapporten även en bakgrund till kärnavfallshanteringen innan och efter 2002 när samrådsprocessen i platsundersökningskommunerna Östhammar och Oskarshamn startade. Förutom kunskap om det specifika

² Observation, diskussion i mindre grupp i samband med Seminarium med Miljöorganisationerna 9 november 2005, Gimo Herrgård, Östhammars kommun

fallet under den nämnda tidsperioden bidrar studien med generell kunskap om gränser mellan allmänhet och expertis i organiserade dialogprocesser.

3 Bakgrund till samrådsprocessen

Detta avsnitt ger en kort bakgrund till kärnavfallshantering i Sverige och några viktiga skeenden innan de två kommunerna, som nu är föremål för platsundersökningar valdes ut. Kärnavfallshanteringen och arbetet med en slutförvarslösning kan sägas ta en början när de första diskussionerna om det avfall som kärnkraftsproduktionen genererar startade för ca 30 år sedan.

Innan Sveriges första stora kärnkraftsreaktor togs i kommersiellt bruk i Oskarshamn 1972, fördes politiska diskussioner om hanteringen av det radioaktiva avfallet inte i någon större utsträckning.³ Under slutet på 1970-talet och början på 1980-talet framstod emellertid avfallsfrågan som kärnkraftsindustrins akilleshäla och såväl politiska beslut, som lagar och forskningsprogram formulerades med syfte att hantera avfallsfrågan.

Den så kallade Villkorslagen trädde i kraft 1977 och ställde krav på en helt säker slutförvaring av det använda kärnbränslet. Efter omfattande utredningar och politiska diskussioner tillkom lagen om kärnteknisk verksamhet. Kärntekniklagen ålägger kärnkraftsproducenterna att se till att ett program upprättas för den forskning, utveckling och demonstration (FUD-programmet) som krävs för att på ett säkert sätt hantera och slutförvara kärnavfallet. Kärntekniklagen ställer krav på en allsidig belysning av alternativa lösningar både i ett inledningsskede när det första programmet upprättades, men även i senare skeden. Programmet ska ge ett allsidigt underlag som inte begränsar arbetet med forskning och utveckling kring en slutförvarslösning på ett sätt så att det riskerar att hamna i en återvändsgränd (SOU 2005:47).

På 1970-talet gick kärnkraftföretagen samman och bildade Svensk kärnbränslehantering AB (SKB). SKB ansvarar för att upprätta FUD-programmet och uppdatera detta vart tredje år. Programmet granskas av SKI (Statens Kärnkraftsinspektion) och KASAM (Statens råd för kärnavfallsfrågor). Därefter tar Regeringen ett beslut om programmet

³ Beskrivningen av och bakgrund till svensk kärnavfallshantering och förstudierna bygger på Lidskog 1994; Lidskog och Sundqvist 2004; Sundqvist 2002; 2004; 2005; SOU 2002:46

uppfyller kraven på allsidig belysning och kan även föreskriva villkor för programmets fortsatta utveckling. Genom återkommande granskningar av programmet får SKB kontinuerligt stöd och godkännande för sitt forsknings- och utvecklingsarbete samtidigt som de ständigt måste vara beredda på att ompröva redan gjorda ställningstaganden i takt med nya forskningsresultat eller andra uppgifter som ger anledning att se över de planer och beslut som tagits.

I enlighet med uppdraget och med syfte att få fördjupade kunskaper om berggrunden på olika geografiska områden genomförde SKB under 1980-talet undersökningar som bland annat innebar borrhningar i berggrunden. Borrhningarna i berget orsakade ofta lokala protester. Vid flera platser fick SKB avsluta undersökningarna i förtid och vid vissa platser lyckades man inte ens påbörja arbetet. Ett flertal lokala motståndsgupper bildade sedan det nationella nätverket Avfallskedjan. Nätverkets ambition var bland annat att få till stånd en nationell diskussion om det lokala vetots status och om hur forsknings- och utvecklingsprogrammet i fortsättningen skulle genomföras. Framförallt var kritiken riktad mot den bristfälliga information som kommuninvånare hade fått om de pågående borrhningarna. För att komma vidare i undersökningar av den svenska berggrunden och för att så småningom hitta en lämplig plats för slutförvar av kärnavfallet var SKB tvungna att tänka om.

I början av 1990-talet skickade SKB ett brev till alla Sveriges 286 kommuner där de frågade efter kommunernas intresse av att låta SKB komma och utföra så kallade förstudier. Det betonades att en förstudie inte på något sätt skulle vara bindande för kommunen för fortsatta undersökningar eller ett eventuellt slutförvar. SKB vände sig också särskilt till de kommuner som redan hade kärnteknisk verksamhet.⁴ Efter detta förfarande, utförde SKB åtta förstudier i kommuner som ställt sig positiva till förfrågan.

I slutet av år 2000 presenterade SKB en jämförelse av de sex förstudiekommunerna (Oskarshamn, Östhammar, Tierp, Nyköping, Älvkarleby samt Hultsfred) som återstod efter att Storuman och Malå tackat nej till fortsatta studier i enlighet med resultatet av de folkomröstningar som genomförts i kommunerna. SKB drog slutsatsen att platsundersökningar (det

⁴ Endast två kommuner svarade positivt på brevet (Storuman och Malå). Därefter kontaktade SKB samtliga kärntekniska kommuner med frågan om att få göra förstudier.

vill säga fortsatta och mer ingående studier än de som gjordes i förstudierna) var önskvärda i tre av de kvarstående kommunerna, nämligen Oskarshamn, Östhammar och Tierp. SKB önskade hålla kvar Nyköping, där det provborrades på 1980-talet, som jämförelsematerial. Nyköping och Tierp beslutade att säga nej till fortsatt medverkan, men Oskarshamn och Östhammar accepterade fortsatta undersökningar.

Under sommaren 2002 startade de två platsundersökningarna i Oskarshamn och Östhammar, vilka beräknas pågå fram till år 2007. År 2009 planerar SKB, efter utvärdering och jämförelse av de två platsundersökningarna, att lämna in en ansökan om att få uppföra ett förvar vid en av dessa två platser.

Oskarshamns kommun ställde i inledningsskedet 13 villkor för sitt ja till en platsundersökning. Dessa villkor som bland annat rör SKB:s agerande under tiden för platsundersökningarna har sedan dess kontinuerligt följts upp av den särskilda organisation som kommunen upprättat med anledning av att de blivit platsundersökningskommun.⁵ Östhammars kommun har arbetat med slutförvarsfrågan inom ramen för den ordinarie organisationen.

Samrådsaktiviteterna sker inom ramen för den miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som kommer att bifogas ansökan. MKB är både ett dokument och en arbetsprocess. Nästföljande avsnitt ger en bakgrund till MKB och idéer om en arbetsprocess som breddar medborgardeltagandet i fysisk planering.

4 MKB, samråd och medborgardeltagande

4.1 Breddat deltagande i MKB

Tillkomsten av MKB kan i ett internationellt perspektiv förstås i ljuset av andra försök att bredda deltagandet inom planering och/eller tekniska, och

⁵ Kommunfullmäktige beslut 11 november 2002, Beslutsunderlag platsundersökning; Avstämning av kommunens villkor, 10 april 2006. LKO, Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn – projekt kärnavfall. Platsundersökningsskedet. Båda dokument tillgängliga från www.oskarshamn.se. Av de 13 villkoren är de två första generella villkor, villkor 3-7 rör säkerhet och strålskydd, villkor 8 och 9 rör beslutsprocessen respektive markägarfrågor, villkor 10 gäller platsundersökningsprogrammet, villkor 11 och 12 rör miljökonsekvensbeskrivningen och villkor 13 rör framtida ansvar för ett slutförvar.

vetenskapliga policyområden. Ett minskat förtroende för experter, politiker och myndigheter och konflikter i samband med lokalisering av miljöstörande anläggningar har föranlett åtskilliga försök att öka medborgardeltagandet i planering och i diskussioner om teknologisk utveckling, till exempel i konsensuskonferenser, medling, medborgarpaneler och lokala Agenda 21.

MKB skiljer sig från ovannämnda exempel i och med att det också är ett rättsligt instrument. För tillståndsprövningen av miljöstörande anläggningar eller verksamheter krävs det enligt svensk och europeisk lagstiftning att en MKB upprättas. När MKB först initierades i USA 1970 genom NEPA (National Environmental Policy Act) innebar det framförallt tydligare och mer utförliga krav på de miljökonsekvensanalyser som skulle utgöra underlag för beslut. NEPA:s regler ställde redan från början höga krav på allmänhetens rätt att bli informerade och möjligheter att delta i processen. De flesta länder som sedan införde MKB i sin lagstiftning tog särskilt fasta på deltagaraspekten och möjligheten att integrera en bredare allmänhet i planeringsprocessen (Westerlund 1999:61).

Deltagaraspekten var också i fokus när möjligheterna att introducera MKB i lagstiftningen diskuterades i Sverige i slutet av 1970-talet (SOU 1978). I Sverige drog man emellertid slutsatsen att det som MKB tillförde redan fanns i det svenska planeringssystemet. I en svensk kontext fanns inte samma behov som i många andra länder, då man redan hade planeringsprocesser med insyn och möjligheter till påverkan från berörda parter. Det kom därför att dröja ända till slutet på 1980-talet innan krav på MKB gradvis infördes i svensk lagstiftning. Sedan 1999 finns MKB-regler bland annat formulerade i miljöbalkens sjätte kapitel (SFS 1998:808).

Jämte lagstiftningen är MKB omgärdat av en mängd föreställningar om nyttan med att involvera en bredare allmänhet i planeringsprocessen. Förhoppningar och ideal uttrycks i internationella politiska dokument, riktlinjer och handböcker (Århus 1998; Esbo 1991; Roberts 1991; Roberts 1995; Petts 1999). Den ideala modellen, som förenar ett brett deltagande och hänsyn till miljö i planer och beslut, uttrycks i god MKB-sed eller MKB-rationalitet (se t.ex. Bjarnadóttir och Hilding-Rydevik 2001; Senécal m.fl. 1996). Ett brett deltagande framhålls som viktigt på grund av de kunskaper som allmänheten (miljöorganisationer, intresseföreningar och privatpersoner) samt en berörd lokalbefolkning kan tillföra. En typisk formulering som

summerar en god MKB-sed är att processen ska vara öppen och innebära ett samarbete mellan olika “kunskapsbärare” (Jonsson och Palm 2000:51).

Enligt den Europeiska kommissionens MKB-direktiv (85/337/EEG), 6:e artikeln, har allmänheten rätt att få tillgång till information om miljökonsekvenser av ett projekt, alternativa genomföranden och metoder inom rimlig tid, och skall ges möjlighet att kommentera planerna innan ett projekt ges tillstånd eller inte. Medlemsstaterna bestämmer formen för information och samråd liksom vad som räknas som rimlig tid.

Vad menas med “allmänheten”? I de definitioner av “berörd allmänhet” som anges i Århuskonventionen (1998) och i MKB-direktivet innefattar detta enskilda eller organisationer som är berörda eller intresserade av beslutsprocesser på miljöområdet. Närboende till den föreslagna verksamheten liksom organisationer som främjar miljöskydd anses ha ett sådant intresse. När det talas om “allmänhet” i direktivet avses en större grupp än de som anses vara ‘berörd allmänhet’, och omfattar i princip alla som vill yttra sig. Svensk lagstiftning har integrerat de krav som finns i direktivet och Århuskonventionen.⁶

Den svenska lagstiftningen ger inte särskilt mycket mer vägledning än EU-direktivet. Enligt Miljöbalkens sjätte kapitel § 4 ska samråd ske med de myndigheter, kommuner, enskilda, organisationer och den allmänhet som kan antas bli berörda om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Samrådet ska genomföras i god tid och i behövlig omfattning innan en ansökan om tillstånd görs och innan det slutgiltiga MKB-dokumentet upprättas som ska bifogas ansökan. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning. I miljöbalken fastslås också att det är verksamhetsutövaren, det vill säga den som söker tillstånd för en verksamhet som kan innebära miljöpåverkan, som ansvarar för att en MKB upprättas och som också står för kostnaderna för den.

⁶ Regeringens proposition 2004/05:65, Århuskonventionen, 20 januari 2005.

4.2 MKB och god samråds kvalitet

Lagen lämnar öppet för hur verksamhetsutövare utför samråd. Några kriterier på god MKB- eller samråds kvalitet kan emellertid utläsas utifrån erfarenheter och forskning:⁷

För det första bör de som berörs av projektet fångas in tidigt. Det går inte att på förhand bestämma vilka som berörs av ett projekt. Istället handlar det om att informera brett om projektet så att potentiella intressenter har en chans att definiera sig själva under hela processen. En mångfald av samrådsformer kan underlätta att fler intressenter fångas in.

Ett andra kriterium på god samråds kvalitet är att samråd ses som en pågående och föränderlig process och inte ett antal på förhand bestämda aktiviteter. I princip alla synpunkter som kommer in till den sökande fram till att ansökan är inlämnad kan hänföras till samråd. Det är den sökande som har ansvaret för vilka aktiviteter som ingår i samrådet, men samtidigt kan sökande inte helt och hållet bestämma vad som är samråd. Inkommer synpunkter som kan ha betydelse för projektets utformning och arbetet med MKB i ett annat sammanhang eller i en annan form än vad sökande har tänkt har denne ett ansvar att beakta också dessa synpunkter.

För det tredje bör det finnas en strävan efter att utjämna maktförhållanden. Den sökande har en dominerande ställning som på olika sätt kan balanseras. Det är enbart fantasin och ekonomiska resurser som sätter gränserna för hur långtgående åtgärderna kan vara. Några tänkbara sätt är att införa oberoende moderator eller sekreterare eller att redovisningar av tänkbara miljökonsekvenser görs av experter som representerar olika organisationer och ställningstaganden.

Det är för det fjärde viktigt att det finns tydliga spelregler och en förutsägbarhet i processen. Den sökande måste vara tydlig i hur samråd ska genomföras, vilka aktiviteter som ska ingå och under vilken tidsperiod. Förutsägbarhet kan handla om att deltagare vet vad som händer med de kommentarer och frågor som ställs under samråd, vilka frågor som följs upp och leder till nya aktiviteter. Det kan också innebära en tydlighet över samrådets roll i ett större beslutssammanhang.

⁷ Kriterierna är framtagna utifrån en läsning av den samlade MKB-litteratur som refereras i avsnittet samt i dialog med Anders Hedlund, föreståndare, MKB-centrum, SLU. Se även Wiklund (2005).

För det femte ska MKB ge en allsidig belysning av miljöeffekter på ett överskådligt sätt. Det innebär dels att tekniska delar av MKB ska beskrivas på ett sätt så att även den oinvidige förstår, dels innebär det att MKB är ett sätt att integrera miljö i projektutvecklingen. MKB-verktyget erbjuder den sökande en möjlighet att tänka kritiskt kring sina egna planer och projekt. Det synsättet på MKB-verktyget manifesteras även i lagtexten i form av kraven på alternativredovisning.

Kriterierna är ingen enkel checklista som verksamhetsutövaren kan bocka av, utan klagör snarare sätt att tänka kring MKB, vad det syftar till, och vilka värden och kvaliteter processen ska kännetecknas av. Utvärderingar av hur god MKB-kvalitet efterlevs i EU:s medlemsstater har genomförts men utifrån ganska ytliga mått, till exempel huruvida lagstiftningen efterlevs (se t.ex. COM 2000:839). Det finns exempel på ambitiösa MKB och försök att involvera allmänheten men det finns påtalade brister. Trots att intentionen hos lagstiftaren har varit att motverka expertdominans samt att medverka till ökat medborgarinflytande är erfarenheten från flera länder att det framförallt är ur det perspektivet som processen ofta misslyckas (Dresner och Gilbert 1999; Hilding-Rydevik 2001; Leknes 2001; Sinclair och Diduck 2001).

En förklaring till brister i det svenska systemet är den dominerande roll som MKB-reglerna ger sökanden. Det finns från den sökandes perspektiv varken ekonomiska eller juridiska incitament att göra mer av samrådsprocessen än vad som krävs enligt lagstiftningen. Många tjänstemän anser att samrådsprocessen är tidskrävande och att det arbete som krävs inte är värt de vinster som det kan ge (Timm och Rydén 2001).

Eftersom lagen inte säger något om samråd annat än att det *ska* genomföras, ställs verksamhetsutövaren i en viss osäkerhet ända till beslutstillfället då prövningsmyndigheten kan avslå ansökan med hänvisning till att samrådet har varit undermåligt. Det samma gäller kraven på alternativredovisning, där det också finns en osäkerhet kring hur prövningsmyndigheten kommer att resonera i varje enskilt fall.

Det finns MKB-regler i form av lagstiftning, men det finns också ideal och normer för hur samråd och ett breddat deltagande i MKB bör se ut. MKB rymmer en specifik syn på aktörerna och en specifik kunskapssyn som stämmer överens med ett kommunikativt planeringsideal, enligt vilket sociala och kulturella aspekter anses genomsyra hela planeringsprocessen. MKB

skulle därför kunna vara ett instrument som kan stimulera diskussioner och förhandlingar om gränser mellan allmänhet och expertis.

5 Samrådets olika arenor

Det är SKB som är verksamhetsutövaren i detta fall och som enligt lag ansvarar för samråd enligt MKB-reglerna. SKB:s egna uttalanden om ömsesidiga kunskapsutbyten verkar stämma relativt väl med MKB-idealerna. I SKB:s beskrivningar av samråd kan man till exempel läsa att “allas samlade kunskap och engagemang är viktiga för SKB:s arbete med att omhänderta det radioaktiva avfallet från kärnkraftverken på bästa sätt” och att “alla kan bidra och alla är experter på sin del av frågeställningarna”.⁸

Enligt SKB:s omfattnings- och avgränsningsrapport, som är ett viktigt dokument för det fortsatta arbetet med MKB och samråd, är huvudsyftet med samråd att ge olika aktörer en möjlighet att påverka anläggningarnas utformning och anpassning, omfattningen av och innehållet i miljökonsekvensbeskrivningen samt vilka utredningar och undersökningar som behöver genomföras för att få en fullödig MKB. Ett annat viktigt syfte som SKB anger är att ta tillvara på den lokalkännedom som personer och organisationer besitter.⁹

Den heterogena skara av aktörer (lokalbefolkning, kommuner, myndigheter och lokala och nationella miljöorganisationer) som kan definieras som samrådspartners möter emellertid SKB på olika typer av arenor och i olika typer av samrådsformer. I presentationer av samråd betonar SKB skillnaden mellan formellt samråd enligt miljöbalkens regler och andra typer av informations- och kommunikationsaktiviteter som sker lokalt i platsundersökningskommunerna. Den gränsen är samtidigt inte helt enkel att dra eftersom SKB också ser informella möten med lokalbefolkning som en viktig grund för en bra process. De följande avsnitten redogör för SKB:s

⁸ Samråd sammanställning 2004, SKB ; Samråd sammanställning 2003, SKB

⁹ I samma rapport nämns också de aktörer som SKB samråder med: regionala aktörer (länsstyrelsen, näringslivsorganisationer och organisationer för regional utveckling), representanter för kommunerna i Östhammar och Oskarshamn, berörda statliga myndigheter och verk, berörd allmänhet och närboende i platsundersökningskommunerna, nationella och lokala natur- och miljöorganisationer, samt enligt Esbo-konventionen de länder som kan antas vara berörda.

lokala informations- och kommunikationsarbete respektive de formella samrådsmötena.

5.1 Lokalt informations- och kommunikationsarbete

Det lokala informationsarbetet som bedrivs av SKB idag bör förstås mot bakgrund av den misstro och de protester som företaget mötte under förstudiernas tid och den enkelriktade eller icke-existerande kommunikation som de själva bemötte misstron med. SKB beskriver förändringar i organisationen och deras väg mot ett mer kommunikativt arbetssätt: "att träffa väldigt mycket folk, är den absolut grundläggande erfarenheten som SKB har tvingats göra väldigt mycket."¹⁰ Dessa erfarenheter har enligt SKB fått dem att förstå vikten av att "lyssna på vad människor har upplevt" istället för att bara "prata om kopparkapslar".¹¹ Insikter om värdet av att skapa relationer och att möta och respektera människor har blivit basen för SKB:s informationsaktiviteter på lokal nivå.

Det lokala informations- och kommunikationsarbetet i Oskarshamn och Östhammar sker bland annat genom arrangerade studiebesök, lunchseminarier, närboendemöten, julmarknader, gymnasieträffar, men också informellt genom att de som jobbar med närboendekontakter också bor på orten och även stöter på frågor kring deras arbete på fritiden i mataffären och i privata sociala sammanhang. Att skapa relationer till kommuninvånare på ett informellt sätt anses viktigt. En kvinna som arbetar med information och medborgarkontakter på SKB säger:¹²

Julmarknaden, den är helig, där är vi alltid med. Då blir det lite mer naturligt. Folk kommer in och pratar lite, det blir ingen lång presentation, men ändå. Det får bli lite som det blir, lite lagom, inte någon 'reklamkampanj'.

SKB ger också ut informationsmaterial som görs tillgängliga för många, både i bemärkelsen att de görs lättfattliga och att de sprids brett i

¹⁰ Tillgång till transkription av intervju 2001, ansvarig för information och kommunikation på SKB, Vi vill tacka Misse Wester-Herber för att vi fick ta del av och använda detta material.

¹¹ ibid

¹² Intervju november 2005, informationsansvariga Forsmark

platsundersökningskommunerna. En viktig del av informationsarbetet är också att motverka misstro som kan uppstå om lokalbefolkningen inte är tillräckligt informerad om vad som händer. Det kan vara väldigt konkret och praktisk information om var lastbilar kommer att köra, eller var borrhingar kommer att äga rum. Enligt SKB är dessa möten också viktiga för att få input från närboende, för att få veta vad de oroar sig för och att eventuellt lindra denna oro enbart genom att lyssna på dem.

SKB anordnar även studieresor för Oskarshamnsbor till Östhammar, samt för kommuninvånare i Östhammar till Oskarshamn. På dessa resor finns, trots att schemat är fyllt av både guidade studiebesök och föreläsningar, gott om tid för möten och informella samtal mellan kommuninvånare och SKB:s personal.¹³ På studieresorna varvas information om slutförvarsprojektet och guidade visningar på SKB:s anläggningar med deltagarnas småprat med både SKB:s medföljande personal och andra deltagare om hemorten och om gemensamma bekanta. Under den studieresa som observerades förekom också en del upprymt skojande kring de säkerhetskontroller som alla deltagare måste gå igenom för att komma in på anläggningarna. En del deltagare uttryckte också en entusiasm över att få bo på hotell och äta tre rätters middag (SKB står för samtliga deltagares resa, logi, fika, lunch och middag).

De formella samrådsmötena som behandlas i nästa avsnitt äger inte rum i ett vakuum. De är inte den första eller enda kontakt som vissa av deltagarna har med företaget och de konstituerar inte den primära arenan för att bygga kontakter och utbyta information med lokalbefolkningen. Detta skapar en väldigt speciell situation och SKB:s chef för MKB och samhällskontakter menar att miljöbalken inte är skriven för projekt som tar 30 år att planera.¹⁴

Vi har ju varit så länge i de här kommunerna och det finns ju inte många människor där som vi inte har varit i kontakt med och som aldrig har hört talats om ett slutförvar ... men det är lite underligt det här med formellt ... vi har dom formella kraven, vi måste ju kalla allmänheten och myndigheter till samråd, det måste vi göra det kräver lagen. Och så samtidigt så har vi ju faktiskt en daglig kontakt med viktiga parter, i det här samrådsprojektet, det är närboende, det är kommuner, det är myndigheter och där sker ju naturligtvis en viss sorts samråd: Så här har vi tänkt oss. Har ni några frågor? Då kommer frågorna, och de kan

¹³ Observation studieresa från Östhammar till Oskarshamn, SKB, 4-5 april 2006

¹⁴ Intervju maj 2005, SKB:s chef för MKB och samhällskontakter

föra med en utredning, som kan föra med en massa aktiviteter hos SKB. Så på det sättet är det här formella samrådet ett sätt att knyta ihop säcken med jämna mellanrum, men däremellan sker väldigt mycket.

I SKB:s sammanställning av samrådsverksamheten behandlas "besöksverksamhet" under en egen rubrik.¹⁵ Där kan vi bland annat läsa att SKB:s anläggningar under 2005 besöktes av mer än 20 000 personer (varav nästan 9000 besökte slutförvaret för låg och medelaktivt avfall (SFR) och besöksbörplatsen i Forsmark, och drygt 11000 besökte någon av anläggningarna i Oskarshamn). SKB uppger att den största besökskategorin är skolungdomar (drygt 6000 elever). Ungefär 5000 av besökarna uppges vara bosatta eller verksamma i Oskarshamn eller Östhammars kommun. En stor del av den informationsverksamhet om slutförvarsprojektet som SKB bedriver äger rum i och till invånare i Oskarshamn och Östhammar, men den största andel av besökarna på SKB:s anläggningar är alltså inte invånare i eller verksamma på dessa orter.¹⁶ Till SKB:s informationsverksamhet hör även turnéer med m/s Sigyn, det fartyg som det använda kärnbränslet transporteras med. SKB visar utställningar på fartyget på olika orter i Sverige.¹⁷

Nästa avsnitt ska kontrastera dessa möten med den interaktion som sker på de formella samrådsmötena.

5.2 *Formella samråd*

Procedurerna kring samrådsmötena kan inte förstås isolerat från andra aktiviteter och interaktion mellan företaget och medborgare i de två platsundersökningskommunerna. Gränserna som SKB själva drar mellan de lokala kontakterna och de formella samrådsmötena är en av grunderna till hur samrådet designas. SKB uttrycker en medvetenhet om att stormötet inte är den

¹⁵ Samråd enligt miljöbalken, sammanställning 2005. SKB. Tillgänglig från Svensk Kärnbränslehantering AB. Box 5864, 102 40 Stockholm

¹⁶ Under 2004 besökte 25 000 personer anläggningarna i Oskarshamn och Forsmark, av dessa uppger SKB att ett stort antal besökare var från andra delar av Sverige än de nämnda platserna.

Utökad samråd enligt miljöbalken. Sammanställning 2004. SKB. Tillgänglig från Svensk Kärnbränslehantering AB. Box 5864, 102 40 Stockholm

¹⁷ Utökad samråd enligt miljöbalken. Sammanställning 2004. SKB. Tillgänglig från Svensk Kärnbränslehantering AB. Box 5864, 102 40 Stockholm

bästa formen för att prata och möta människor. De flesta människor är inte så "talföra" när det är många människor samlade i ett rum och de kan vara rädda för att ställa "en dum fråga".¹⁸ Trots insikter om nackdelarna med stormötet läggs mycket tid och resurser ned på att planera, praktiskt förbereda, bjuda in till dessa möten samt att dokumentera dem och besvara de frågor som kommer in i efterhand, eftersom mötena hålls öppna per post och e-post i två veckor.

SKB har i inledningsskedet diskuterat tänkbara upplägg och genomförande av samråd med MKB-expertter.¹⁹ Efterhand har SKB även anlitat MKB-expertter för vissa punktinsatser och bland annat diskuterat uppläggen av samråd. SKB har under ett antal år anlitat konsulter med lång erfarenhet från MKB-arbete och som arbetar med MKB-processen för inkapslingsanläggning och slutförvar.

De formella samråden pågår i första hand i två fora: på allmänna samrådsmöten i båda platsundersökningskommunerna en till två gånger per år, samt på regionala samrådsmöten (MKB-forum Oskarshamn, och Samråds- och MKB-grupp Forsmark) tre till fyra gånger per år. Under 2003, 2004 och 2005 har ca 30 möten inom ramen för dessa två forum hållits (av samtliga möten under denna tid har ett tiotal varit öppna möten för allmänheten som deltagare, vissa av de regionala mötena har varit öppna för allmänheten som observatör). Därutöver samråder SKB med nationella myndigheter, samt enligt Esbo-konventionen med de länder som kan antas vara berörda av ett slutförvar i Sverige.

I de regionala samrådsmötena deltar förutom SKB själva, kommunen, länsstyrelsen, SKI och SSI. Länsstyrelsen i de båda berörda länen (Kalmar län och Uppsala län) agerar ordförande för mötena. En grupp med representanter från de olika aktörerna bestämmer agendan för mötena. Ett tjugotal personer närvarar varje gång, förutom vid de möten som hålls gemensamt en gång per år med MKB-forum Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark, då antalet deltagare är större. Tidigare har endast MKB-forum Oskarshamn haft vissa av sina möten öppna för allmänheten. Under 2005 och 2006 togs beslut i

¹⁸ Intervju maj 2005, SKB:s chef för MKB och samhällskontakter

¹⁹ SKB har använt sig av erfarenheter från Finland, dvs. hur den finska samrådsprocessen kring slutförvarslösning planerats. Innan de tidigare samråden använde sig SKB även av erfarenheter från Vägverkets och kraftindustrins arbete med MKB, som exempel (allt från möten till dokumentation). Informell intervju SKB.

båda grupperna att samtliga möten skulle vara öppna varje gång. Detta innebär att allmänheten får delta som observatör och inte vara med i mötesdiskussionerna. Vid ett eller två tillfällen under mötena ges utrymme för allmänhetens frågor. Vid några tillfällen har miljöorganisationerna bjudits in och getts möjlighet att presentera sig och sin verksamhet. Enligt diskussioner och beslut tagna i MKB-forum Oskarshamn och Samråds- och MKB-grupp Forsmark är detta en arbetsform som deltagarna vill värna om. Det är ett huvudargument till varför de miljöorganisationer som begärt tillträde till forumen som fullvärdiga deltagare, nekats detta.

De allmänna samrådsmötena organiserades från början som möten med nationella miljöorganisationer respektive lokala miljöorganisationer separat (dvs. dessa var särskilt inbjudna och mötena var särskilt riktade till dessa organisationer, men mötena var även öppna för allmänheten), samt offentliga möten öppna för alla. Från SKB:s perspektiv var denna uppdelning rimlig eftersom de efter erfarenhet ansett att närboende och miljöorganisationer vill diskutera väldigt olika typer av frågor. Uppdelningen av mötena var emellertid ett upplägg som SKB valde att lämna efter kritiken att det gjorde processen fragmenterad. Nu sker samråd på offentliga möten som är öppna för alla. De hålls i platsundersökningskommunerna och på platser valda med hänsyn framförallt till att de ska vara lättillgängliga för närboende. Enligt SKB har MKB processen föregåtts av samråd om samrådsformerna samt att förändringar sker kontinuerligt i dialog med samrådspartners. Trots detta finns det fortfarande kritik mot upplägget av de offentliga samråden och särskilt kommer kritiken från miljöorganisationerna.

De särskilda arrangemangen kring varje enskilt offentligt samrådsmöte skiljer sig åt. SKB sätter agendan för varje möte som är ägnat ett specifikt tema. Innan mötet äger rum görs ett informationsunderlag tillgängligt. Samrådsmötet arrangeras som ett stormöte i lämplig lokal men hålls därefter öppet i två veckor, vilket innebär att deltagarna och övrig intresserad allmänhet haft möjlighet att ringa eller skicka in frågor per post eller e-post i efterhand och ändå få dem besvarade och dokumenterade i minnesanteckningarna från samrådsmötet. SKB har ändrat upplägget på stormötena efterhand. Vissa ändringar har gjorts efter synpunkter från samrådspartners, t.ex. att införa justeringspersoner, att införa en moderator som inte representerar SKB, samt att korta ned på SKB:s egna presentationer och att ge större utrymme för frågor.

5.3 *Formella samråd under 2005 och våren 2006*

Temana för de allmänna samrådsmötena under perioden då denna studie genomförts har varit: Inkapslingsanläggning och slutförvar: störningar under byggande och drift; MKB för inkapslingsanläggningen samt Alternativa metoder och lokaliseringar.

Samrådsmötet under våren 2005 med temat *Inkapslingsanläggning och slutförvar: störningar under byggande och drift* ägde rum under ett par timmar på kvällen. SKB arrangerade ett öppet hus och utställningsmaterial visades på eftermiddagen samma dag. Enligt SKB var syftet med de två arrangemangen att ge möjlighet till grupper som enbart kan komma dagtid respektive kvällstid att komma. Dagordningen för mötet rymde fyra punkter: myndigheternas roll (presentationer av SKI och SSI) inkapslingsanläggningen (presentationer av projektledare för inkapslingsanläggningen, SKB), slutförvarets planerade design och genomförande (presentation av projektledare för slutförvar, SKB) och slutligen frågor och diskussion (öppet för alla). SKB själva fungerade som moderator och ledde diskussionerna.

Under samrådsmötet hösten 2005 var temat fokuserat på *MKB för inkapslingsanläggningen* och upplägget var denna gång annorlunda. Mötet föregicks av ett informationsmöte under vilket SKB gav presentationer under två och en halv timme. När samrådet hölls samma kväll rymde dagordningen inga presentationer av SKB överhuvudtaget utan innehöll tre punkter: välkommen (SKB), myndigheternas roll (presentation av SKI och SSI), frågor och diskussioner (öppet för alla). Moderator var denna gång en inhyrd konsult.

Under våren 2006 var temat för mötet *Alternativa metoder och lokaliseringar*. Mötet hade ett liknande upplägg som det föregående. SKB uttryckte i planeringsskedet att alternativfrågan är viktig och central för miljöorganisationerna.

Annonsering med information och inbjudan inför de två förstnämnda mötena skedde via lokalpress i platsundersökningskommunerna samt på SKB:s webbsida. För det tredje mötet annonserades dessutom i dagstidningar på riksplanet.²⁰

²⁰ Annonser med inbjudan till samrådsmötet med fokus på alternativa metoder och lokalisering publicerades i: SvD, Sydsvenskan, DN, GP, Västernorrland samt Post och Inrikes. Informell intervju SKB.

Analysen av de formella samråden bygger på observationer av ovanstående möten, regionala samrådsmöten, genomförda intervjuer med aktörer involverade i samrådsprocessen samt SKB:s dokumentation av samråd (Se Bilaga 1).

5.3.1 Samrådsformer och tillkomsten av nya aktörer

Efter kritik som uppkommit under samråden har SKB lämnat den tidigare uppdelningen mellan samråd med lokala och nationella miljöorganisationer och samråd med allmänheten i platsundersökningskommunerna. Framförallt kom kritiken från miljöorganisationerna som upplevde att processen blev fragmenterad. Idag deltar miljöorganisationerna i de samråd som lokalbefolkning och en bredare allmänhet bjuds in till och som äger rum i platsundersökningskommunerna. De uppdelade samråden med nationella och lokala miljöorganisationer genomfördes under våren 2004. Sedan dess har aktörsbilden förändrats i och med nya aktörer på nationell nivå.

Representanter för både lokala och nationella miljöorganisationer uttryckte initialt en tvekan inför att delta i samråden och att göra det utan resurser, och i en process som det var oklart om de skulle kunna påverka.²¹

Det finns ju en skepsis från miljöorganisationernas sida att delta i olika verksamheter och den skepsisen beror ju på att man ibland tar in miljöorganisationer på slutet. Det är viktigt att vara med från början så att man kan påverka hela tiden och inte då när dokumentet är klart och ge kommentarer i efterhand. Då får man det här problemet med legitimitet, att man ger legitimitet till något som man inte deltagit i och kanske inte heller är nöjd med heller.

Miljöorganisationer har tidigare efterfrågat finansiellt stöd för sin medverkan och granskning av slutförvarsprojektet. I juni 2004 annonserades regeringens beslut om en lagändring som innebar att det skulle vara möjligt för ideella organisationer att erhålla medel ur kärnavfallsfonden, med syfte att underlätta deras arbete med att följa MKB-processen för slutförvarsprojektet. MKG (Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning) och Milkas

²¹ ”SOS-Tierp”, sid.79-96 i SOU 2004:99, Kärnavfall – demokrati och vetenskap. Rapport från ett seminarium april 2003, KASAM; Intervju februari 2006, MKG; Intervju mars 2006, Milkas.

(Miljörörelsens kärnavfallssekreteriat) startade båda sitt arbete i januari 2005. Både MKG och Milkas är paraplyorganisationer för lokala, regionala och nationella miljöorganisationer.²² Deras uttalade syfte är att granska kärnavfallsprojektet och MKB-processen utifrån ambitionen att beslutsunderlaget ska underlätta att den miljömässigt bästa slutförvarsmetoden och lokaliseringen kan väljas.

Miljöorganisationerna har i och med medlen från kärnavfallsfonden blivit en etablerad nationell aktör. Medlen innebär inte bara ett ekonomiskt stöd utan också en större legitimitet och erkännande som en viktig aktör i processen. Efter deras etablerande har de på olika sätt försökt att få tillgång till fler samrådsformer än de offentliga stormötena. Sedan flera organisationer efterhand fått medel från kärnavfallsfonden för att följa och granska processen har de också deltagit i dessa utifrån de förutsättningar som ges. Även om deltagandet innebär att miljöorganisationerna är lojala gentemot processen och de former och förutsättningar som ges där, ifrågasätter de också själva premisserna för deltagandet.

För det första har miljöorganisationerna önskat att få vara med i de regionala samråden. Denna önskan har efterhand bemötts av deltagarna i de regionala samråden som en fråga om de regionala forumens transparens och öppenhet inför alla övriga intressenter. I Oskarhamn är numera samtliga regionala samråd öppna för alla som observatörer. I Forsmark är samtliga möten numera öppna för miljöorganisationerna samt KASAM som observatörer. Vilka möten som är öppna för allmänheten som observatörer bestäms från gång till gång. Under våren 2006 bestämde MKB-grupp Forsmark att samtliga möten under 2006 skulle vara öppna för allmänheten.

För det andra har MKG önskat att i likhet med kommunerna få möjlighet att vara observatör på de speciella samråd som SKB har med myndigheterna SKI och SSI. Samråden gäller platsundersökningarna och system- och säkerhetsanalyser (PLU- och SSA-samråden).²³ Denna önskan har bemötts

²² MKG omfattar medlemsorganisationerna Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Fältbiologerna, Naturskyddsförbundet i Kalmar län, Naturskyddsföreningen i Uppsala län, samt Opinionsgruppen för säker slutförvaring i Östhammar (Oss). Milkas medlemsorganisationer är Miljöförbundet Jordens Vänner samt Folkkampanjen mot Kärnkraft-Kärnvapen.

²³ Skrivelse till SKB, SSI och SKI, 2005-06-09, Begäran om att Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG) ska få observatörsstatus vid samrådsmöten mellan SKB och myndigheterna (SKI och SSI) och vissa andra möten, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning

med ett nekande svar från såväl SKB som SKI med hänvisning till att dessa möten inte är samråd enligt Miljöbalken utan i enlighet med ett Regeringsbeslut liksom att arbetsformen med ett fåtal deltagare är viktig att bevara för ett fortsatt effektivt arbete.²⁴ SSI:s svarade att de såg större fördelar än nackdelar med att MKG skulle få observatörsstatus till samråden mellan SKB och myndigheterna.²⁵

För det tredje har miljöorganisationer efterlyst en nationell diskussion om en slutförvarslösning. Till exempel har MKG varit kritiska till att de offentliga samrådsmötena sker i platsundersökningskommunerna och dessutom på platser som är svåra att ta sig till med kollektivtrafik. Kritik har även riktats mot att samråden innehållsmässigt tenderar att fokusera lokala frågor och relativt kortsiktiga miljöstörningar.

På de allmänna samrådsmötena har det ett flertal gånger kommit upp diskussioner kring förutsättningarna för olika samrådsparter att delta. Dels har miljöorganisationerna ifrågasatt att de inte får vara en fullvärdig deltagare under de regionala samråden, dels har diskussioner förts kring hur de allmänna samrådsmötena läggs upp. Opinionsgruppen för säker slutförvaring menar i en skrivelse till länsstyrelsen begärt att en "viktig åtgärd för att förbättra MKB-processen är att ansvaret för den överflyttas från SKB AB till en från bolaget oberoende aktör".²⁶ I skrivelsen hänvisas till andra stora infrastrukturprojekt där andra aktörer än sökande delvis har ansvarat för MKB-processen.

5.3.2 Utjämning av maktförhållanden

Det finns olika åtgärder som kan balansera verksamhetsutövarens dominerande ställning i MKB och samråd. De resurser som

(MKG); Skrivelse till Miljöminister Lena Sonnestad, 2005-11-07, Observatörsstatus för ideella organisationer i möten mellan myndigheterna SKI och SSI och kärnavfallsbolaget (SKB) och andra frågor som rör samrådsprocessen, Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning (MKG).

²⁴ Regeringsbeslut 22, 2001-11-01, SKI 2005-10-18, SKI:s ställningstagande till MKG:s begäran, SKI 2005/775; SKB 2005-10-18, Angående MKG:s begäran om deltagande vid vissa samrådsmöten.

²⁵ SSI 2005-10-20, Angående MKG:s begäran att få delta som observatör vid PLU- och SSA-samråd, SSI, 2005/2935-26

²⁶ Skrivelse till Länsstyrelsen i Uppsala län "Stora brister i den pågående MKB-processen kring byggandet av en slutförvarsanläggning i Forsmark." Oss, Opinionsgruppen för säker slutförvaring 2005-12-07

miljöorganisationer fått för att delta i samråd kan räknas som en sådan åtgärd. De regionala och de offentliga samrådsmötena är upplagda på olika sätt och ger olika förutsättningar för utjämning av maktförhållanden.

De regionala samrådsmötena fungerar som regelbundna arbetsmöten där samtliga deltagare har en möjlighet att förbereda presentationer, påverka dagordningen, samt bestämma tid och plats för mötet. Diskussioner förs i en mindre grupp och med en viss kontinuitet. Länsstyrelsen är ordförande för mötena och SKB för minnesanteckningar.

De allmänna samrådsmötena har ett annat upplägg och genomförs i form av stormöten. Det traditionella stormötet har kritiserats för att vara en form som understryker, snarare än balanserar ojämna maktförhållanden mellan verksamhetsutövaren och deltagarna. Kännetecknande för stormötet är att verksamhetsutövaren står framför en publik och informerar och lämnar ganska lite utrymme för diskussion. Genom att lägga upp mötena på ett visst sätt menar SKB att de inte genomför traditionella stormöten. SKB har vidtagit åtgärder som syftar till att mötena ska bli ett forum för deltagarnas frågor, och inte i första hand för deras egna presentationer.

Kommunerna deltar i de allmänna samrådsmötena men har uttryckt att de är relativt tillbakadragna i dessa sammanhang eftersom de har andra fora för diskussioner med SKB. Den maktrelation som SKB försöker balansera på stormötena är framförallt den mellan talföra och mindre talföra deltagare. Olika arrangemang har efterhand införts för att underlätta för bland annat kommuninvånare och närboende som har en angelägen fråga men som inte så lätt tar till orda inför en större publik.²⁷

Kritik mot upplägget och förslag till åtgärder har tidigare uppkommit under samråden. Till exempel har SKB kritiserats för att deras egna presentationer tar för stort utrymme. Miljöorganisationerna har dessutom begärt justeringspersoner samt att bandupptagningar ska göras under samrådsmötena.

²⁷ Det åtgärder som vidtagits är bland att lägga SKB:s presentationer före samrådet, så att samrådsmötet nästan uteslutande ägnas åt deltagarnas frågor och kommentarer. Den moderator som SKB anlitar, går runt under kaffepausen och samlar upp frågor, som moderatören sedan formulerar i plenum. SKB tillhandahåller även stenciler längst bak i lokalen där deltagare kan skriva upp sin fråga och mötet hålls öppet två veckor efteråt för inkommande frågor per e-post, brev eller telefon, och som sedan antecknas och besvaras i minnesanteckningar från samrådet som sedan blir offentliga.

En önskan om att en oberoende moderator och sekreterare ska införas har också kommit upp under samråd.

SKB:s respons på detta har varit att under samråden som skett från och med hösten 2005 ge mer tid till diskussioner, att införa justeringsmän samt att anlita en konsult som fungerar som moderator. Det uppstår emellertid nya problem och dilemman att hantera i och med de nya arrangemangen. Samma aktörer som begärt att justeringspersoner ska införas har påtalat problemet med att justera minnesanteckningar från möten som inte bandas. Den externt anlitate moderatören går till exempel runt under fikapausen och samlar in de mindre talföra deltagarnas frågor. Moderatören har tidigare arbetat som konsult med SKB:s kommunikationsstrategier vilket påtagligt minskar funktionen av att vara ett inslag av oberoende och maktutjämning.

Aktörerna som är involverade i slutförvarsprocessen har olika syn på hur långtgående arrangemangen ska vara för att motverka SKB:s dominans, och olika syn på vilken typ av maktrelation det är som ska balanseras. Genom SKB:s arrangemang minskas maktrelationen mellan professionella och vana talare och de deltagare som har svårt att tala inför en större publik. Miljöorganisationers krav på att en oberoende aktör arrangerar samråd vill snarare balansera maktrelationen mellan den som upprättar och ser till att agendan följs och de deltagare som vill föra in andra frågor och riktning på diskussionen på dagordningen.

5.3.3 Spelregler och förutsägbarhet

Det finns mer eller mindre uttalade spelregler kring de offentliga samrådsmötena. En aspekt av spelreglernas betydelse och förutsägbarheten i processen har att göra med tydlighet kring vad samråden syftar till och vad de ska handla om. SKB har valt att genomföra samrådsmöten med fokus på särskilda teman. Med hjälp av dagordningen, underlagsmaterial och med uppmuntrande eller avvisande respons till andra deltagare försöker deltagarna hålla diskussionerna till det på förhand bestämda temat. En balansakt som SKB måste genomföra uppstår emellertid i och med att samrådsmötena samtidigt är uttalat öppna för alla typer av frågor som rör projektet i sin helhet.

Ett samrådsmöte under våren 2005 hade temat "Inkapslingsanläggning och slutförvar: störningar under byggande och drift". Under mötet bemöttes inlägg

som höll sig inom temat av SKB med uppmuntrande ord: “Första steget är taget när du ställer din fråga”; “Vi vet att bullerfrågor är viktiga för närboende”; “När det gäller vägar och dylikt, då får man till ett engagemang”.

Ganska långt in på mötet, som i huvudsak hade handlat om lokala störningar och vägförbättringar, ledde en representant från en av miljöorganisationerna in i diskussionen på andra saker: “vi har pratat om bergmassor och buller, men vi har inte pratat om det radioaktiva innehållet”. Därefter ställdes två frågor, en riktad till SSI om scenarier för läckage av radioaktiva ämnen och en fråga till SKB som gällde underlagsmaterialet inför samrådet och att det innehöll vackra bilder men inget om ämnenas farlighet. Responserna från SKB var denna gång skarp och avvisande med hänvisning till att samråden måste kunna fokusera på olika saker och att det denna gång var de lokala störningarna under byggande och drift som var temat.

Det är en svår balansgång för organisatören att hålla samrådsmötena fokuserade på det valda temat och samtidigt hålla mötet öppet för andra tänkbara frågor utanför temat. Försök att upprätthålla ordningen och att hålla diskussionerna till temat görs emellertid ibland även av andra deltagare. Under samrådsmötet med temat “Alternativa metoder och lokaliseringar” var det inte i första hand moderator eller SKB som gjorde försök att rikta in diskussionerna på temat, utan snarare representanter för miljöorganisationerna. Några exempel på försök att styra tillbaka diskussionen på alternativfrågorna kan ses i följande påståenden: “Temat idag är alternativ metod och plats”; “Idag ska vi diskutera alternativa metoder och plats”; “Jag vill prata om alternativ eftersom samrådet ska handla om det”.

Ovanstående uttalanden gjordes direkt efter andra inlägg från deltagare som handlade om “naturlig bakgrundsstrålning i Forsmark respektive Oskarshamn”, “huruvida det finns en risk att socioekonomiska faktorer spelar in för kommunernas beslut att acceptera ett slutförvar”, samt om “SKB lyder under lagen om offentlig upphandling eller inte”, det vill säga frågor som inte direkt kan sägas falla under temat alternativ metod och lokaliseringar.

5.3.4 Samråden och inflytande på processen

När SKB talar om hur samrådsparter påverkar processen genom samråd lyfter de bland annat fram synpunkter på samråd som lett till att SKB gör

utredningar de inte tänkt på tidigare. Bland dessa nämns utredningar som gäller en väg i Simpevarp, Oskarshamns kommun, vibrationer under konstruktionsfasen, samt sjötransporter. Dessutom styr närboendes tidigare erfarenheter av bullerstörningar från utbyggnad av Clab SKB:s arbete nu. I största mån försöker SKB undvika bullerstörningar från platsundersökningarna. SKB menar att frågan om inflytande på SKB:s arbete inte enbart handlar om hur SKB bemöter förslag som kommer upp i samråd utan också att förslag på förändringar inte är så vanligt förekommande. Utöver förslag som kan påverka SKB:s arbete med utredningar och platsundersökningar menar SKB att samrådsparternas synpunkter lett till att SKB gjort stora ändringar av hur samrådsmötena (särskilt de allmänna samråden) läggs upp.

En del samrådsparter uttrycker tydligt att de har ett inflytande på processen. Samrådsparten Oskarshamns kommun uttrycker till exempel det när de inom ramen för LKO organisationer skriver:²⁸

Vi har genom åren med kunskap och framsynthet skaffat oss en respekterad position. Vår granskning och inflytande på programmet har starkt bidragit till framgångarna i den Svenska kärnavfallsprocessen...Vi är dessutom i den unika situationen att hysa det använda kärnbränslet på vår mark. Det förväntas av oss att vi ska behålla vår betydelsefulla roll.

Representanter för miljöorganisationerna uppger å ena sidan att deras deltagande i samrådsprocessen lett till större fokus på alternativfrågorna²⁹, å andra sidan anser de inte att SKB lägger till räckligt med resurser på att utreda alternativa metoder. I ett pressmeddelande om SKB:s säkerhetsanalys säger MKG att:³⁰

²⁸ LKO, Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn – projekt kärnavfall. Förslag till ändrad projektorganisation. Underlag upprättat av LKO:s utvecklingsgrupp, 24 april 2006

²⁹ Uttalande från av en av MKGs representanter SKB:s forskardagar 26-27 oktober 2006, Skepparholmen, Saltsjö-Boo, Stockholm

³⁰ Pressmeddelande 2006-11-01 ”MKG kritiskt till kärnkraftindustrins säkerhetsrapport”, tillgänglig på www.mkg.se

”Inget i kärnkraftsindustrins pressmeddelande antyder att man gjort analyser som visar att industrins idé om slutförvar håller måttet och är tillräckligt säker... Detta trots att industrin har arbetat i trettio år med metoden”...Miljöorganisationernas kärnavfallsgranskning vill att kärnkraftsindustrin ska lägga mer resurser på att undersöka den alternativa metoden djupa borrhål som skulle kunna vara långsiktigt säkrare än den metod som kärnkraftsindustrin vill genomföra. Dessutom är MKG kritisk till att kärnkraftsindustrin har nekat miljöorganisationerna tillträde till [en] informationsdag om säkerhetsrapporten

De två exemplen ovan visar att olika samrådsparter och SKB kan ha väldigt olika syn på vad inflytande genom samråd innebär. Vilken betydelse som samråden kommer att ha i beslut om en eventuell slutförvarslösning har också att göra med hur dokumentation av samråd förs vidare till beslutsfattaren.

5.3.5 Produktionen av dokument

Produktionen av dokument är en påtaglig verksamhet som hör ihop med samråden. Innan de offentliga samrådsmötena genomförs läggs mycket tid på det underlag som ska finnas till hands i god tid före mötena. Detta arbete handlar till stor del om att förenkla och korta ned vetenskapliga rapporter eller resultat till ett lättfattligt och icke-tekniskt språk. SKB lägger också avsevärd tid på att redovisa och skriftligen besvara de frågor som ställs på samråd samt de frågor som kommer in under de två veckor varje enskilt samrådsmöte är öppet. Produktionen av dokument skulle kunna vara det största och viktigaste utfallet av samrådsprocessen och det är dessa som slutligen skickas vidare till beslutsfattaren.

De minnesanteckningar som förs från såväl regionala som offentliga samrådsmöten är sammanfattningar av vad som sades på mötena. Det sätt som aktörer och påstående redovisas på påverkas av den som förde anteckningar under mötets gång och hur det slutgiltiga resultatet sammanställs i form av officiella minnesanteckningar. Att anteckningarna är tillrättalagda och påverkas av författaren är ofrånkomligt. Författaren kan också vara omedveten om sin egen påverkan. Dokumentationen av samråd är likväl en bas för maktutövning som verksamhetsutövaren besitter när det är denna som ansvarar för dessa aktiviteter.

De officiella anteckningarna från samråd innehåller beskrivningar av syftet med samrådsmötet, hur många som deltog, vilka av deltagarna som representerar SKB eller myndigheter samt hur många av deltagarna som tillhör en berörd allmänhet eller organisationer. En redovisning av vilka organisationer som representerades förekommer också.

I de årliga sammanställningarna från samråden bifogas alla frågor och svar som förekommit under årens samrådsmöten (både de offentliga och de regionala). I dessa sammanställningar kategoriseras frågor och svar som kommit upp under samråden under rubrikerna *Inkapslingsanläggningen*, *Slutförvaret för använt kärnbränsle*, samt *Gemensamt* (det vill säga frågor som rör både inkapslingsanläggning och slutförvar).

I de officiella minnesanteckningarna från offentliga samråd anonymiseras talare som frågeställare (F) eller publik (kommentar från publiken). I vissa fall anges det om frågan kommer från en Privatperson eller organisation, vilket anges med organisationsnamnet. I vissa anteckningar presenteras vissa talare med organisationstillhörighet medan andra frågeställare anonymiseras.

SKB ställer inte frågor utan deras inlägg i diskussionerna presenteras under svar (S). Ibland presenteras också SSI, SKI, eller någon av platsundersökningskommunerna som (S).

I de officiella anteckningarna från allmänna samråd kan vi läsa att SKB svarade, SKB klargjorde, SKB informerade, SKB förtydligade. I anteckningar från regionala samråden kan vi ibland läsa att även kommunen svarar och förtydligar. Publiken ställer frågor men svarar, informerar, klargör eller förtydligar aldrig något.

I anteckningar och årliga sammanställningar över de regionala samråden anonymiseras inte talarna utan de nämns ofta vid namn och/eller organisationstillhörighet. Sammanställningar från de regionala samråden innefattar också redovisningar av frågor och svar, men det är inte lika entydigt att andra aktörer är frågeställare och SKB den som ger svar. Anteckningarna från de regionala samråden innehåller också rubrikerna *diskussion* och *beslut*.

Vad har det för konsekvenser hur samråden dokumenteras och presenteras i de officiella minnesanteckningarna? Dels får det konsekvenser för vilken status olika inlägg och aktörer får (se till exempel Smith 1990). Dels kan anonymiseringen av frågeställare ge intrycket av att fler aktörer ställde frågor

än vad som faktiskt var fallet. Representanter från Milkas har uttryckt en kritik mot dokumentationen av samråd: "de är inte felaktiga men de är så kortfattade och särskilt vid frågor där det bränner till"³¹.

SKB avser att i minnesanteckningarna vara tydliga med hur de bemöter frågor, vilka frågor som lett någonvart, samt vilka frågor som SKB inte bemöter, och varför. För att minnesanteckningarna också ska fylla funktionen av att vara korrekt information till de läsare som själva inte var där, kan felaktigheter som sades på mötet eller saker som ändrats under processens gång rättas till och kommenteras i minnesanteckningarna. Den maktobalans som uppstår är att andra aktörer än SKB inte har möjlighet att göra sådana korrigeringar, samt att andra deltagare kan känna sig missförstådda eller deras påstående felaktigt representerade. Införandet av justeringspersoner innebär en sådan möjlighet, men deltagare på samråd har påtalat att det är svårt att justera anteckningar från möten som inte bandas.

5.4 Gränser mellan informationsarbete och formella samråd

SKB:s ambition att så många kommuninvånare som möjligt ska vara informerade om slutförvarsprojektet i sin helhet samt att ge konkret information om vad som händer under tiden som platsundersökningar pågår kan ses som ett komplement till de formella samrådsmöten som hålls regelbundet och är öppna för såväl lokalbefolkning som miljöorganisationer och en bredare allmänhet. Samtidigt är de forum och möten som skapas i de lokala kontakterna ett svagt instrument för medborgare att göra sin röst hörd. Det finns få mekanismer som motverkar SKB:s dominans och för att föra vidare argument och synpunkter till beslutsfattaren. De olika formerna för kommunikation och gränserna mellan samråd och annan informations- och kommunikationsverksamhet som SKB bedriver skapar olika arenor för agerande och också olika institutionella förutsättningar för deltagande.

Parallellt med informationsarbetet, de formella samrådsmötena och dokumentationen av dessa sker olika former av kunskapsproduktion om "den berörda allmänheten". Bland annat görs undersökningar av TEMO, på både riksplanet och platsundersökningskommunerna. TEMO undersökningarna ställer bland annat frågor om acceptans för ett slutförvar i den egna

³¹ Personlig kommunikation med representant för Milkas, mars 2006

kommunen. De siffror som en undersökning från 2005 visar är att över 70 % i Oskarshamn respektive Östhammarskommun är “för ett djupförvar” i den egna kommunen, medan 41 % av svarspersonerna i övriga Sverige uppger att de är positiva till ett slutförvar i den egna kommunen.³² Runt 70 % av respondenterna i Oskarshamn och Östhammar uppger att de tror att “en etablering av ett djupförvar för använt kärnbränsle” skulle påverka kommunen positivt. SKB liksom platsundersökningskommunerna hänvisar till dessa siffror i olika sammanhang. En del undersökningar utgör också en grund för SKB:s informationsarbete.³³

Samhällsforskningsprogrammet, som SKB finansierar och som detta projekt är en del av, ingår i denna kunskapsproduktion. I samhällsforskningsprogrammet produceras kunskap om attityder till slutförvar av använt kärnbränsle, modeller för att bedöma långsiktiga socioekonomiska effekter i Oskarshamn och Östhammar, om hur kommuninvånarna relaterar till ett slutförvar i relation till tidsuppfattningar etcetera.³⁴

De formella samråden är i princip öppna för alla men Oskarshamns och Östhammars kommun blir föremål för många informationsspridande och kunskapsproducerande aktiviteter som mobiliserar dem som en samrådspart, och med en särställning, som de inte skulle ha utan dessa aktiviteter.

6 Gränsdragningar mellan allmänhet och expertis

6.1 *Användandet av expertis*

Det är under de formella samråden viktigt för både SKB och andra deltagare att samråd sker enligt MKB-reglerna. Denna ordning upprätthålls eller

³² Resultaten från TEMO undersökningen 2005 presenterades av SKB på SKB:s forskarseminarium, World Trade Centre, Stockholm, 2006-04-20

³³ Till exempel har en del informationsaktiviteter riktats särskilt till kvinnor, med anledning av att kvinnor ofta framstår som mindre positiva till kärnavfallsförvar i attitydundersökningar, intervju april -05, SKB lokalt

³⁴ Samhällsforskning 2005. Betydelsen för människorna, hembygden och regionen av ett slutförvar för använt kärnbränsle. SKB. Tillgänglig från Svensk Kärnbränslehantering AB. Box 5864, 102 40 Stockholm

ifrågasätts i form av hänvisningar till lagar och juridiska tolkningar av MKB-kraven.

På samrådsmötena används juridisk expertis bland annat av SKB i form av hänvisningar till lagtexter och myndigheternas granskande roll för att ge stöd åt deras arbete med projektet, MKB och planering av ansökan. Ett led i detta är SKB:s försök att dra gränser mellan vad som är samråd enligt miljöbalken och vad som görs inom andra typer av aktiviteter som en följd av andra styrande beslut och lagstadgade krav. Ett exempel på detta kan ses i samrådet med temat Alternativ metod och lokaliseringar, där SKB inledde mötet med att säga att de inte avser samråda kring metod inom ramen för miljöbalken och dess krav på alternativredovisning. Temat för samrådet skulle istället vara de studier av alternativa metoder som SKB gjort inom ramen för FUD-programmet. SKB motiverade detta med att Miljöbalken inte ställer krav på alternativa metoder utan på alternativa *utformningar*, och menade att detta bör tolkas som varianter på KBS-3.

Hänvisningar till juridisk expertis görs inte bara för att motivera den alternativredovisning som SKB planerar att infoga i MKB utan också för att motivera att processen följer de krav som ställs på samråd i miljöbalken. Deltagare gör vid sådana tillfällen hänvisningar både till lagtexter och till möjliga tolkningar av vilken funktion samråd bör ha och hur de bäst kan utformas. På de allmänna samrådsmötena upprepas frasen att något sker i "enlighet med sjätte kapitlet i miljöbalken" ofta.

Juridisk expertis kan användas av SKB för att ge stöd och legitimitet för sitt arbete och av andra deltagare som ett verktyg för motstånd och kritik. Den roll som juridisk expertis spelar i processen kan delvis förklaras av att MKB inte enbart är en arbetsprocess utan också ett rättsligt verktyg. Vi kan jämföra samrådsmötena med andra typer av mötesformer med samma tema och till viss del med samma aktörer. På ett seminarium arrangerat av KASAM hösten 2005 diskuterades alternativa metoder och lokaliseringar och många av deltagarna var de som vanligen är med på de offentliga samrådsmötena (bland andra SKB, platsundersökningskommunerna, miljöorganisationerna, länsstyrelsen samt SSI och SKI).

På seminariet presenterades olika tolkningar av alternativkraven i miljöbalken, och utrymme gavs för diskussion mellan deltagarna. Presentationer såväl som diskussioner präglades av att innebörden och

tolkningarna av alternativkraven är flytande och öppna för förhandling samt i hög grad beroende på vad miljödomstolen kommer att göra för tolkning och ställa för krav på just detta specifika projekt. Möjligheten att använda MKB som ett rättsligt verktyg kan fungera som en mekanism som motverkar öppna diskussioner och lyhördhet gentemot andra deltagare.

6.2 Lokala och gränsöverskridande miljökonsekvenser

Samrådsmöten och andra fora för diskussioner om slutförvarsprojektet mellan berörda aktörer kännetecknas till stor del av frågor som handlar om kunskap, vem som kan veta vad och med vilken säkerhet. Resultat av undersökningar presenteras, diskuteras och ifrågasätts utifrån kunskapsluckor, undersökarens kompetens och studiernas giltighet samt med vilken säkerhet som slutsatser kan dras utifrån dem.

Påståenden görs av olika aktörer om exempelvis graden av radioaktivt cesium i fisk på grund av utsläpp i Östersjön från kringliggande kärnkraftverk, om syrehalter efter att de kopparkapslar som kärnavfallet planeras förvaras i har förslutits, om vattenströmningar 500 meter ner i berggrunden och hur detta kan påverka kopparkapslarna. Denna typ av påståenden kan bemötas med existerande och etablerad vetenskap, pågående studier, beräkningar och bedömningar. Under samrådsprocessen ger sig kommunpolitiker, representanter för miljöorganisationer och lokalbefolkning in i dessa frågeställningar.

Samtidigt ställs ibland också frågor som utmanar synen på vetenskaplig kunskap som vägledande för beslut och som utmanar en kunskapssyn som ställer krav på ”mer” och ”bättre” kunskap. Till dessa typer av frågor hör till exempel frågan ‘vad händer med slutförvaret efter en istid?’, som kommer upp då och då under processen. Det kan räknas till den typ av frågor som egentligen ingen kan säga sig vara expert på och som uppmanar samtliga aktörer att tänka på att kunskapen är otillräcklig och kontextuell.

SKB uttrycker att alla aktörer kan bidra med kunskap i samrådsprocessen, men de uttrycker samtidigt att aktörerna är experter på olika områden.³⁵

³⁵ SKB Utökad samråd enligt miljöbalken, Sammanställning 2003, SKB april 2004, sid. 2

SKB är experter när det gäller frågor om till exempel teknik, säkerhet och miljöpåverkan, medan varje individ är expert på framför allt sina villkor och behov för god livskvalité i den egna kommunen. Allas samlade kunskap är nödvändig för att vi ska kunna utforma och driva arbetet i enlighet med miljöbalkens krav om att etablera en verksamhet med minsta möjliga intrång och olägenhet för människor och miljö. Allmänheten är således en viktig resurs i detta sammanhang.

Citatet ovan föreslår en arbetsdelning mellan experter som har kunskap om säkerhetsfrågor och miljökonsekvenser och lokalbefolkningen som har kunskap om livskvalitet och lokala miljöstörningar. Denna arbetsdelning utmanas framförallt av miljöorganisationerna, men även av representanter för kommunerna, som ser som sin uppgift att ställa kritiska frågor till SKB om miljökonsekvenser och säkerhet på lång sikt. Ett exempel kan hämtas från ett regionalt samrådsmöte våren 2006 då SKB presenterade sina utredningar om påverkan på naturvärden, då representanter för miljöorganisationerna relaterade naturvärden till strålningsfrågan. Utredningarna i områdena kring platsundersökningarna var ekologiska inventeringar som innefattade lokaliseringsområdet för ett eventuellt slutförvar (på ca 30 hektar) och påverkansområdet vilket var avgränsat med hjälp av beräkningar av förväntade bullernivåer. Hela utredningsområdet där ekologiska inventeringar gjorts var dock satt till 1000 hektar, vilket alltså omfattade ett betydligt större område än lokaliserings- och influensområdet.

På mötet presenterade den konsult som anlits av SKB, inventeringarna av värdefulla miljöer, till exempel ädellövmiljöer och lekmiljöer för fisk. Några äldre tallar utpekades som särskilt värdefulla och en anledning till att en väg inte bör dras precis där de står. Efter denna presentation frågade en av representationerna för Milkas:³⁶

Milkas: vad har ni att säga om strålning och naturvärden?

SKB: vad menar du?

Milkas: om det skulle bli en läcka hur påverkar det naturvärdena?

SKB: det är inte den redovisningen, det är en redovisning av vilken natur som är värdefull. Om något skulle gå snett då behövs en säkerhetsanalys, det är ett centralt

³⁶ Observation Samråds och MKB-grupp Forsmark, mars 2006

dokument där man går igenom olika scenarier. Din fråga kommer att bli besvarad utförligt men inte genom utredningen vi har fått presenterat idag.

De utförliga utredningar av lokala naturvärden som SKB gör sätts av miljöorganisationerna i relation till miljökonsekvenser på lång sikt. MKB processen skulle kunna bidra med arenor för diskussioner om hur effekter på de lokala naturvärdena ska balanseras mot effekter på lång sikt, liksom diskussioner om hur effekter på olika geografiska nivåer ska balanseras. En konsekvens av att frågor diskuteras i takt med att SKB:s egna utredningar blir klara och presenteras, är att diskussioner om hur olika värden, tidsaspekter och geografiska dimensioner kan balanseras inte diskuteras inom ramen för samrådsmötena.

En tolkning av SKB:s organisering av samråden är att det följer deras egen syn på arbetsdelning mellan olika expertområden och att samrådsparternas uppgift är att ge synpunkter på lokala miljöstörningar och lokala naturvärden. När frågor som överskrider omedelbara lokala miljökonsekvenser kommer upp på samråden gör SKB upprepade hänvisningar till "samhället": "Den forskning vi lägger fram gör vi i FUD rapporten – den är öppen för hela *samhället*"; "Vi har tittat brett på alternativ och utgått från vad *samhället* vill... regeringen har sagt att 'ni får fortsätta med Oskarshamn och Östhammar och KBS3'"; "Vi har inte gjort detta alldeles själva, *samhället* har fått tycka till under tidens gång".³⁷

Det är inte bara SKB som gör hänvisningar till arenor och en allmänhet utanför samråden som redan är involverade eller bör involveras i diskussioner om långtidseffekter. När SSI fick frågan vad de anser om SKB:s scenarier i säkerhetsanalyserna, svarade de att: "scenarierna är mycket tekniska och borde populariseras av exempelvis stora tidningar"³⁸, vilket skulle kunna tolkas som en önskan om en bredare offentlig diskussion utanför samrådets arenor. Den parallella processen där SKB får respons på FUD programmet av olika remissinstanser och slutligen regering, liksom hänvisningar till att en bredare allmänhet bör informeras och engageras genom till exempel populärvetenskapliga beskrivningar väcker frågor om gränserna mellan MKB-

³⁷ Observation Allmänt samrådsmöte, maj 2006, Oskarshamns kommun

³⁸ Allmänt samrådsmöte, juni 2005, Östhammars kommun. Tillgång till transkriberad observation. Vi vill tacka Ebba Lisberg Jensen för att vi fick ta del av och använda detta material.

samråden och den allmänhet som berörs av ett planerat slutförvar. MKB ge en allsidig belysning av miljöeffekter på ett överskådligt sätt. Om samråden i MKB inte fungerar som ett forum för diskussioner om avvägningar mellan naturvärden på olika geografiska nivåer och tidsdimensioner, var sker i så fall sådana avvägningar och vilken insyn eller inflytande har en "berörd allmänhet"?

Representanter för kommunerna, Oskarshamn och Östhammar, tar även på sig uppgiften att diskutera frågor som överskrider de lokala miljöfrågorna. Oskarshamn har till exempel inom ramen för LKO (Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn) uttalat att de även bevakar nationella intressen. LKO:s utvecklingsgrupp identifierar två viktiga roller för LKO, som "den kritiska granskaren" och som "samhällsutvecklaren".³⁹ LKO:s utvecklingsgrupp menar att det är möjligt att ha dessa båda roller samtidigt, och att det inom en kommun som är föremål för ett eventuellt slutförvar är nödvändigt att ha dessa båda roller. Representanter för Oskarshamn och Östhammar ställer också liknande frågor som miljöorganisationerna (frågor om säkerhet på lång sikt, krav på mer omfattande redovisningar av alternativa metoder etc.). Men kommunledningarna har samtidigt andra intressen att bevaka och har också ett uttalat intresse av att få slutförvaret i den egna kommunen. På ett seminarium som arrangerades av kommunerna och miljöorganisationerna var syftet att diskutera deras olika roller i samrådsprocessen. en slutsats var att miljöorganisationerna har möjlighet att bevaka miljöfrågor som sitt enda intresseområde, medan kommunerna samtidigt måste bevaka andra intressen såsom ekonomi, jobbtillfällen, turism och så vidare.⁴⁰ Denna aspekt av samrådsparternas olika roller har varken tydliggjorts eller utnyttjats i de formella samrådsmöten som SKB arrangerar.

De långa tidsaspekterna involverade i diskussioner om en slutförvarslösning är en aspekt som gör MKB processen speciell jämfört med många andra MKB och samrådsprocesser. Principen om medborgardeltagande är i detta fall som i många andra fall av miljöpolitiska beslut inte begränsad till nu levande aktörer utan anses innefatta hänsyn till framtida generationer. Aktörer involverade i samrådsprocessen har emellertid olika syn på hur framtiden kan komma att se

³⁹ LKO, Lokal kompetensuppbyggnad i Oskarshamn – projekt kärnavfall. Förslag till ändrad projektorganisation. Underlag upprättat av LKO:s utvecklingsgrupp, 24 april 2006

⁴⁰ Seminarium med Miljöorganisationerna 9 november 2005, Gimo Herrgård, Östhammars kommun

ut vilket väcker frågor om hur avvägningar ska göras mellan olika värden att ta hänsyn till och olika framtidsscenarier.

Under ett möte där alternativa metoder var i fokus presenterades en utredning, genomförd på uppdrag av SKB, över samhällets kapacitet att ta hand om det använda kärnbränslet. Rapporten innehöll en analys av framtida hot och dess relevans för slutförvarsarbetet. Utredaren menade att ur ett samhällsperspektiv räcker med 75-100 år för att nå ofattbara tidshorisonter och stora osäkerheter inför vad framtiden har att erbjuda. De slutsatser som drogs av denna utredning var att det idag finns en god samhällelig kapacitet för att ta hand om avfallet, men att det finns stora osäkerheter kring det framtida samhällets kapacitet att göra det. Utredningen om samhällets framtida kapacitet beskrev olika typer av hotbilder (ekonomiska, sociala och politiska) som relaterades till risker med att vänta med att bygga slutförvaret.⁴¹ Efter att konsulten (K) presenterat slutsatserna möttes detta av en kritisk kommentar från en man i publiken (P):⁴²

P: Menar du på fullt allvar att vi måste skynda på att bygga slutförvar innan allt rasar ihop omkring oss, det är en väldigt dystopisk bild

K: motsatsen till utopi är dystopi, men detta är en hotbildsanalys, man kan dra paralleller till försiktighetsprincipen – man kan inte utesluta en sån här utveckling

Senare under mötet menade en annan man i publiken att ovisshet om framtiden lika gärna kan vara en anledning att “tänka oss för både en och två gånger” innan vi fattar några beslut. Representanter för miljöorganisationerna argumenterar för en långsammare process och ifrågasätter att SKB inte lägger mer tid på att utreda alternativa metoder.

Föreställningar om framtiden är en grund för argument både för och emot att det i en slutförvarslösning ska vara möjligt att återta avfallet (NEA 1995, sid. 13; NEA 2001, sid. 23-27). En systematisk diskussion om föreställningar om framtiden förs emellertid inte på samrådsmötena. Aktörer hänvisar till framtidsscenarier på ett sätt som stödjer den egna ståndpunkten. SKB gör hänvisningar till hotbilder när de resonerar om ett slutförvar i relation till det

⁴¹ Underlaget till samråd; observation. Allmänt samrådsmöte, maj 2006

⁴² Observation Allmänt samrådsmöte, maj 2006, Oskarshamns kommun

nuvarande mellanförvaret i Oskarshamn. Samma hotbild dominerar emellertid inte SKB:s argumentation när de resonerar om återtagbarhet, utan gör då snarare hänvisningar till flexibilitet och hänsyn till framtida generationer. Den öppna dialog som kan anses vara eftersträvansvärd i beslut som kännetecknas av osäkerhet skulle kunna vinna på en mer systematisk diskussion om föreställningar om framtiden och hur avvägningar kan och bör göras i relation till dessa.

6.3 Omförhandling av gränser mellan allmänhet och expertis

I samrådsprocessen finns både mekanismer som stödjer och motverkar en förhandling om expertisens gränser. En mekanism som motverkar är SKB:s dominans som verksamhetsutövare och arrangör av samråden. Samrådsparterna får rollen att kommentera, ställa frågor och ha synpunkter på de utredningar SKB gör och också vid den tidpunkt som SKB väljer att presentera dem och fokusera på särskilda teman på samrådsmötena. En mekanism som motverkar lyhörddhet gentemot andra deltagare och deras ståndpunkter är att samtliga deltagare förhåller sig till MKB som ett rättsligt verktyg vilket innebär att hänvisningar till lagtexter görs med syfte att stödja den egna ståndpunkten snarare än att vara öppen för andras. En mekanism som stödjer omförhandling av expertisens gränser är att i princip vem som helst när som helst kan ställa frågor som ingen kan hävda att de är expert på. Hänvisningar till de långa tidsaspekterna involverade i slutförvarsdiskussionerna kan ses som utmaningar mot vetenskapliga utredningar som den uteslutande vägledningen för beslut.

7 Avslutande diskussion

Samråd som genomförs inom ramen för MKB syftar till att vara så öppet som möjligt både vad gäller deltagare och de frågor som diskuteras. MKB-reglerna kan delvis ses som ett reformförsök som bygger på principen om medborgardialog. I praktiken kan sådana reformförsök inte förväntas innebära några radikala förändringar av organisationers vardag. Organisationer måste förhålla sig till en mängd krav och ibland motstridiga principer. Samtidigt är det en empirisk fråga hur organisationer hanterar motstridiga krav eller principer i konkreta processer. En slutsats av denna studie är att SKB möts av

ibland motstridiga krav eller önskemål från olika samrådsparter. Krav på förändringar av processen måste vägas mot SKB och andra samrådsparters önskan om att behålla etablerade arbetsformer. Nedan redogör vi för fyra punkter som redovisar de centrala slutsatserna av denna rapport.

För det första har samrådsprocessen organiserats på ett sätt som leder till ett särskilt fokus på kommunerna, lokalbefolkningen och de lokala miljöfrågorna. SKB:s lokala informations- och kommunikationsverksamhet ger lokalbefolkningen i platsundersökningskommunerna många möjligheter att få både utförlig och lättfattlig information om både pågående platsundersökningar och arbetet med MKB. Det ömsesidiga informationsutbytet mellan SKB och kommuninvånare handlar framförallt om konkreta och lokala störningar av de pågående platsundersökningarna samt förväntade störningar (t.ex. ökade transporter, buller, bergmassor osv.) om ett eventuellt slutförvar skulle byggas i den egna kommunen.

Därutöver har lokalbefolkningen möjlighet att gå på de allmänna samrådsmöten som äger rum i platsundersökningskommunerna samt numera även som observatör på regionala samrådsmöten. SKB värnar om de lokala kontakterna och det avspeglar sig också i hur de allmänna samrådsmötena arrangeras och organiseras.

En annan beståndsdel i organiseringen av samråd är uppdelningen mellan regionala och allmänna samrådsmöten. Dessa är organiserade på olika sätt och innebär olika samrådsformer och förutsättningar för samrådspartners att delta. Det förekommer diskussioner om långsiktiga miljöfrågor i dessa fora. Men de samrådsformer där mer kontinuerliga och djupgående diskussioner om de långsiktiga frågorna underlättas är inte öppna för att ta in nya samrådspartner.

De olika formerna för kommunikation och gränserna mellan samråd och annan informations- och kommunikationsverksamhet som SKB bedriver skapar olika arenor för agerande och också olika institutionella förutsättningar för deltagande. De formella samråden är i princip öppna för alla men Oskarshamns och Östhammars kommun blir föremål för många informationsspridande och kunskapsproducerande aktiviteter som mobiliserar dem som en samrådspart med en särställning som de inte skulle ha utan dessa aktiviteter.

För det andra innebär genomförandet av samråden att den initiala designen förändras, nya element införs, och nya dilemman att hantera och

balansera uppstår. Under genomförandet av samråd anpassas och förändras upplägget. Uppkomsten av nya aktörer i samråden leder till ett val för SKB att anpassa samrådsformerna efter de nya aktörerna eller att värna om etablerade arbetsformer i de regionala samrådsmötena. SKB väljer ett mellanting i de regionala samråden där arbetsformen behålls samtidigt som mötena är öppna för fler aktörer att delta som observatörer. Aktörer som är involverade i slutförvarsprocessen har olika syn på hur långtgående arrangemangen ska vara för att motverka SKB:s dominans som verksamhetsutövare och olika syn på vilken typ av maktrelation det är som ska balanseras. Den maktrelation som SKB framförallt vill balansera på de allmänna samrådsmötena är mellan vana och professionella talare och mindre talföra personer. En utjämning av denna maktrelation förändrar inte designen utan verkar snarare upprätthålla den.

Under genomförandet av samrådsmötena är juridisk expertis ett element som används som hjälpmedel för att både upprätthålla och ifrågasätta designen. Den roll som juridisk expertis spelar i processen kan delvis förklaras av att MKB är inte enbart en arbetsprocess utan också ett rättsligt verktyg. Miljöorganisationerna försöker på olika sätt att stärka sin roll som samrådspartner för att få större fokus på de långsiktiga miljöfrågorna i samrådsprocessen.

De åtgärder som SKB vidtagit, uppfattar de själva som stora förändringar av processen, särskild vad gäller de allmänna samrådsmötena. De nya arrangemangen som införs får emellertid konsekvensen att de institutionella förutsättningarna på samrådets olika arenor upprätthålls eller i varje fall inte förändras på något dramatiskt sätt.

För det tredje finns det i samrådsprocessen både mekanismer som stödjer och som motverkar en diskussion och omförhandling av expertisens gränser. I samrådsmöten och andra fora ges utrymme för deltagare att uttrycka en skeptisk attityd gentemot ett teknokratiskt förhållningssätt till slutförvarsfrågan samtidigt som diskussionerna också kännetecknas av samtliga aktörers krav på både mer kunskap och anspråk på säker kunskap. Under samråden förs ingen systematisk diskussion om avvägningar mellan argument relaterade till olika slutförvarslösningar och föreställningar om framtiden eller om vilken roll medborgare har, i egenskap av kommunpolitiker, miljöorganisationer eller närboende, i samrådsprocessen.

Lokal befolkningen lyfts av SKB fram som "experter" på deras egen livskvalitet medan säkerhetsfrågor antas vara frågor för de experter, som finns på SKB respektive SSI och SKI. En omförhandling av expertisens gränser sker inte med att medborgare ges attributet "expert". Lokal befolkningen har i några fall kommit med synpunkter som lett till att SKB gjort fler utredningar (till exempel på förväntade störningar av vibrationer liksom i frågor som rör en väg). När frågor som gäller gränsöverskridande miljökonsekvenser hänvisar SKB till "samhället" och avser då regeringen och ibland de internationella samfund som reglerar kärnavfallshantering. SKB:s hänvisningar till en rad styrande beslut som tas i och med den parallella FUD-processen, talar för att samrådsprocessen inte är ett forum för diskussioner om avgörande avvägningar i slutförvarsfrågan. Samtidigt är de parallella processerna, MKB-processen och FUD-processen, i viss mån kompletterande, då frågan om mer omfattande alternativredovisningar väckts inom båda processerna.

För det fjärde diskuteras ansvarsfrågor i relation till många gränsöverskridande frågor vilket gör att deliberation framstår som ett särskilt centralt demokratiskt värde. Responsivitet är aspekt av ansvar som är särskilt viktig i situationer där det finns stora osäkerheter både vad gäller kunskap och kontroll. En lyhörd och öppen attityd gentemot alla idéer, intressen och synpunkter som kan komma in från olika aktörer kan ge vägledning i beslutssituationer som innefattar många osäkerheter. En så stor bredd och öppenhet som möjligt i diskussionerna om en slutförvarslösning kan enligt detta synsätt också skapa ansvarsfullare och mer legitima beslut. Detta innebär att deliberation framstår som ett viktigt demokratiskt värde. De osäkra frågorna i slutförvarsprojektet gäller framförallt de långsiktiga konsekvenserna och miljöeffekterna. De långsiktiga frågorna framstår därför som särskilt viktiga att deliberera kring.

I samråd om en slutförvarslösning finns möjligheten att tydliggöra värden som är förknippade med metoder, föreställningar om framtiden och förväntade konsekvenser. Denna potential har inte utnyttjats i de pågående samråden. Det leder till att medborgares roll i samrådsprocessen begränsas till att bidra med substantiella synpunkter på lokala miljöstörningar och frågorna om mer långsiktiga aspekter blir aldrig det huvudsakliga föremålet för samrådsprocessen. SKB gör avgränsningar av "berörd allmänheten" till befolkningen i Oskarshamn respektive Östhammar genom ett flertal aktiviteter

på lokal nivå som framförallt bygger på nära och informella kontakter. Samtidigt pågår studier i och om dessa befolkningar och kommuner genom de utredningar som görs om samhällsaspekter och attityder i slutförvarsfrågan samt om viktiga naturvärden i de områden som kan bli föremål för framtida slutförvar.

Platsundersökningarna och kommunernas egna förberedelser för att fatta ett beslut i frågan skapar på så vis befolkningar som är berörda av slutförvarsfrågan i större utsträckning än andra svenska kommuner eller delar av befolkningen. I den mån som slutförvar av kärnavfall är en nationell fråga och en fråga som överskrider både nationella gränser och de tidshorisonter som de flesta industriprojekt rör sig inom kan höga krav ställas på en offentlig och demokratisk dialog och en samrådsprocess som reflekterar över de sociala aspekter som genomsyrar hela planeringsprocessen. Samtidigt finns institutionella begränsningar för medborgardialog. En ökad förståelse för dessa begränsningar är en grund för att bedöma de demokratiska kvaliteterna i processen.

Referenser

- Bjarnadóttir, H. & Hilding-Rydevik, T., 2001, Final Disposal of Spent Nuclear Fuel in Sweden. Some Unresolved Issues and Challenges in the Design and Implementation of the Forthcoming Planning and EIA Processes. SKI Report 01:24, Stockholm: Nordregio
- Brunsson, N., 1991, *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*, andra upplagan (1989), Chichester: John Wiley & Sons
- Brunsson, N., 2006, *Mechanisms of Hope. Maintaining the dream of the rational organization*. Copenhagen Business School Press, Liber, Universitetsforlaget
- COM, 2000, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending council directives 85/337/EEC and 96/61/EC, Commission of the European Communities, Brussels 18.01.2001, COM 2000:839
- Dawson, J. I., och Darst, R. G., 2006, Meeting the Challenge of Permanent Nuclear Waste Disposal in an Expanding Europe: Transparency, Trust and Democracy, *Environmental Politics*, 15 (4):610-627
- Dresner, S. och Gilbert, N., 1999, Decision-making processes for projects requiring environmental impact assessment: case studies in six European countries, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 1(1): 105-130
- Esbo, 1991, Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.
- Fernler, K., 1998, Mode eller förnyelse av miljöarbetet? Några reflektioner kring kommunernas Agenda 21-arbete, i Dobers, Peter (red.) *Miljömanagement. Guld och gröna skogar?*, Nerenius & Santérus förlag, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, sid. 65-88.
- Fischer, F., 1993, Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks, i Fischer, Frank och Forester, John (red) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: Duke University Press, sid. 21-42.
- Forester, J., 1989, *Planning in the Face of Power*. Berkeley: University of California Press
- Hilding-Rydevik, T., 2001, (red) EIA, large development projects and decision-making in the Nordic Countries, Nordregio: Stockholm

- Irwin, A., 2001, Constructing the Scientific Citizen: Science and Democracy in the Biosciences, *Public Understanding of Science* 10 (1): 1-18.
- Irwin, A., 2006, The Politics of Talk: Coming to Terms with the 'New' Scientific Governance, *Social Studies of Science* 36(2): 299-320.
- Irwin, A. & Michael, M., 2003, *Science, Social Theory and Public Knowledge*, Maidenhead: Open University Press.
- Jonsson, G. och Palm, I., 2000, *Boken om MKB för detaljplan*, Karlskrona: Boverket
- Healey, P., 1993, Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning, i Fischer, Frank and Forester, John (red) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: Duke University Press, sid. 233-253.
- Leknes, E., 2001, The roles of EIA in the decision-making process, *Environmental Impact Assessment Review*, 21: 309-334.
- Lezaun, J., och Soneryd, L., 2006, Government by Elicitation: engaging stakeholders or listening to the idiot, Discussion Paper, 34, Centre for Analysis of Risk & Regulation, London School of Economics
- Lidskog, R., 1994 *Radioactive and hazardous waste management in Sweden. Movements, Politics and Science*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Sociologica Upsaliensia 38
- Lidskog, R., 2005, Siting conflicts – democratic perspectives and political implications, *Journal of Risk Research* 8(3): 187-207.
- Lidskog, R. och Andersson, A., 2002, The management of radioactive waste. A description of ten countries, SKB rapport, tillgänglig på www.skb.se
- Lidskog, R. och Sundqvist, G., 2004, On the right track? Technology, geology and society in Swedish nuclear waste management", *Journal of Risk Research*, 7(2): 251-268
- March, G. J., 1999, *The Pursuit of organizational intelligence*, Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- MKB-direktiv, 85/337/EEG, Direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. *Official Journal L* 175, 05/07/1985.
- NEA, 1995, The Environmental and Ethical Basis of Geological Disposal of Long-Lived Radioactive Wastes. A Collective Opinion of the Radioactive Waste Management Committee of the OECD Nuclear Energy Agency, OECD/NEA policy paper, Paris.

- NEA, 2001, På väg mot geologisk slutförvaring av radioaktivt avfall: Omvändbarhet och återtagbarhet. En internationell diskussion om möjligheterna att gå tillbaka ett eller flera steg i processen, NEA/OECD 2001, svensk översättning 2002, Miljödepartementet, Stockholm.
- Pellizzoni, L., 2004, Responsibility and environmental governance. *Environmental Politics* 13:541-565.
- Petts, J., red., 1999, *Handbook of Environmental Impact Assessment*, Volume 1, Blackwell Science: Oxford
- Platt, J., 1992, Cases of cases...of cases, i Ragin, Charles C och Becker, Howard S., red., *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge University Press: Cambridge, sid. 21-52.
- Premfors, R. och Roth, K., 2004, red., *Deliberativ Demokrati*, Lund: Studentlitteratur
- Roberts, J., 1991, *MKB vad är det?* Karlskrona: Boverket
- Roberts, R., 1995, "Public Involvement: From Consultation to Participation" sid 221-246 i Vanclay, Frank och Bronstein, Daniel A. *Environmental and Social Impact Assessment*, Chichester: John Wiley & Sons
- Rose, N., 1999, *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press
- RRV, 1996, *MKB i praktiken*, 1996:29, Stockholm: Riksrevisionsverket
- Senécal, P., B., Goldsmith, S. Conover, S. Barry och K. Brown, 1996, Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice, International Association for Impact Assessment in cooperation with Institute of Environmental Assessment, UK. IAIA International Headquarters, 1330 23rd Street South, Suite C. Fargo, ND 58103 USA.
- Sinclair, A. J. och Diduck, A. P., 2001, Public involvement in EA in Canada: a transformative learning perspective, *Environmental Impact Assessment Review*, 2001; vol. 21: 113-136.
- Smith, D. E., 1990, *Texts, Facts and Femininity. Exploring the relations of ruling*. London: Routledge.
- SOU 2002:46. *Plats för slutförvaring av kärnavfall? Förstudier i åtta kommuner. Särskilde rådgivaren inom kärnavfallsområdet (M 1999:A).*
- SOU 2005:47 *Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. KASAM:S yttrande över SKB:s FUD-program 2004.*

- Storbjörk, S., 2001, *Vägskäl, subpolitiken och planeringsidealets praktik i fallet riksväg 50*, Akademisk avhandling, Linköping Studies in Arts and Science No. 230: Linköping universitet.
- Sundqvist, G., 2002, *The Bedrock of Opinion: Science, Technology and Society in the Siting of High-Level Nuclear Waste*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Sundqvist, G., 2004, Constrained Deliberation: Public Involvement in Swedish Nuclear Waste Management, i Glimell, H., red., *Re-Purifying Scientific Authority: The Counter-Intuitive Case of Sweden*. STS Research Reports 7. Göteborg: Avdelningen för teknik- och vetenskapsstudier, Göteborgs universitet, sid. 57-90
- Sundqvist, G., 2005, Expertisens gränser och samhällsliga utbredning. Exemplet slutförvaring av kärnavfall, Scores rapportserie, nr. 2-2005
- Thedvall, R., 2006, *Eurocrats at Work. Negotiating Transparency in Postnational Employment Policy*. Akademisk avhandling. Stockholm Studies in Social Anthropology, 58, Stockholm University
- Timm, B. och Rydén, M., 2001, MKB under utveckling. Tidiga erfarenheter av MKB enligt Miljöbalken och förslag på fortsatt utvärdering, rapport 5150, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Westerlund, S., 1999, MKB. Hur MKB växte fram och utvecklades i USA. En elektroniskåterutgivning av studien Miljöeffektbeskrivningar. Del1: Reglerna och tillämpningen i USA. Tillgänglig på www.imir.com
- Wiklund, H., 2005, In search for arenas of deliberation: a Habermasian review of environmental assessment, *Impact assessment and project appraisal*, 23 (4): 281-292.
- Wilsdon, J. och Willis, R., 2004, *See-through Science. Why Public Engagement needs to move Upstream*. London: Demos.
- Wynne, B., 2005, Risk as globalizing 'democratic' discourse? Framing subjects and citizens, i Leach, M., I. Scoones och B. Wynne, eds., *Science and Citizens*, London/New York: ZED Books, sid. 66-82.
- Yin, R. K., 1994, *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks: SAGE.
- Århuskonventionen, 1998, Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

Bilaga 1

Förteckning över empiriskt material (januari 2005 - juni 2006)

Intervjuer

SKB centralt (ansvariga för samråd)

Intervju maj -05

Informella intervjuer, 7 tillfällen (2006 från januari till juni)

Tillgång till transkriberad intervju med informations- och kommunikationsansvarig på SKB, utförd av Misse Wester-Herber 2001

SKB lokalt (ansvariga för information och medborgarkontakter)

Informella intervjuer:

Oskarshamn april -05

Forsmark november-05 samt april -06

Miljöorganisationer (Milkas, MKB, OSS)

Intervju februari -06

Intervju mars -06

Intervju maj -06

MKB expertis (MKB-centrum på SLU)

Intervju maj -06

Informell intervju juni-06

Observationer

Allmänt samrådsmöte, april 2005. Inkapsling och slutförvaring i Oskarshamn, 5 april 2005, kl. 15.00-18.00, öppet hus på SKB:s platsundersökningskontor på Simpevarp, Samrådsmöte, kl. 19.00-21.00, Hägnad, Figeholm, Oskarshamns kommun

Allmänt samrådsmöte, juni 2005. Slutförvaring och inkapsling i Forsmark, möte särskilt riktat till fritidsboende, 4 juni, kl. 11.00-14.00, Börstils Norra Bygdegård, Östhammars kommun, tillgång till transkriberad observation, genomförd av Ebba Lisberg Jensen

Allmänt samrådsmöte, november 2005, MKB för inkapslingsanläggningen, 14 november 2005, Presentationer kl. 15.30- ca 18.00, Samrådsmöte kl. 19-21, Klockarbacken i Alunda, Östhammars kommun.

Allmänt samrådsmöte, november 2005, MKB för inkapslingsanläggningen, 17 november 2005, Presentationer kl. 15.30- ca 18.00, Samrådsmöte kl.19-21, Badholmen, Oskarshamn

Allmänt samrådsmöte, maj 2006, Inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Metod, lokalisering, framtid. Presentationer kl. 16-18, Samrådsmöte kl. 19-21, 31 maj, Hägnad, Figeholm, Oskarshamns kommun

Allmänt samrådsmöte, juni 2006, Inkapsling och slutförvaring av använt kärnbränsle. Metod, lokalisering, framtid, 1 juni, Samrådsmöte kl. 19-21 (presentationer ägde rum från 16.00, dessa observerades inte) Forsmarksverkets informationsbyggnad, Forsmark, Östhammars kommun

MKB-forum i Oskarshamn, 17 november 2005, kl. 9.30 - 15.00, Badholmen, Oskarshamn

MKB-forum i Oskarshamn, 22 mars 2006, kl. 9.30 - 15.30, Oskarshamns Folkhögskola

KASAM seminarium, Kärnavfall - vilka alternativ för metod och plats bör redovisas, 23 februari 2006, Arlanda konferenscenter, Stockholm

Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 18 november 2005, kl. 9.30 - 15.00, Olandsgården i Alunda, Östhammars kommun.

Samråds- och MKB-grupp Forsmark, 10 mars 2006, kl. 9.00–12.45, kommunhuset, Östhammar

Seminarium, kommunerna och miljöorganisationerna, 9 november 2005, Gimo Herrgård, Östhammars kommun

Seminarium, Ett nationellt miljöprojekt som berör lokalt. Lärdomar av arbetet med Hallandsåsen och Citytunneln i Malmö, 19 januari 2005, Oskarshamn

Studieresa från Östhammar till Oskarshamn, SKB, 4-5 april 2006

Dokument

Protokoll samråd med allmänheten, april 2005, SKB, tillgänglig på www.skbn.se

Protokoll samråd med allmänheten, november 2005, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Protokoll samråd med allmänheten, november 2005, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Protokoll Samråds- och MKB-grupp Forsmark, november 2005, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Protokoll Samråds- och MKB-grupp Forsmark, mars 2006, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Protokoll MKB forum i Oskarshamn november 2005, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Protokoll MKB forum i Oskarshamn, mars 2006, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Utökat samråd enligt miljöbalken, sammanställning 2003, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Utökat samråd enligt miljöbalken, sammanställning 2004, SKB, tillgänglig på www.skb.se

Samråd enligt miljöbalken, sammanställning 2005, SKB, tillgänglig på www.skb.se